

**ВІДГУК**

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора,**

**заслуженого працівника освіти України**

**Шаповала Романа Володимировича**

**на дисертацію Сичевського Володимира Павловича**

**«Адаптація законодавства України у сфері містобудування**

**до законодавства Європейського Союзу: адміністративно-правові аспекти», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних**

**наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;**

**фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** Актуальність обраної теми дослідження не викликає сумнівів. В умовах реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі особливого значення набуває приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* Європейського Союзу. Однією із сфер, у якій потреба в такій адаптації є особливо відчутною, виступає сфера містобудування, що безпосередньо пов'язана з питаннями просторового планування, післявоєнного відновлення територій, екологічної безпеки, енергоефективності, розвитку інфраструктури та забезпечення належного врядування.

Додаткової актуальності зазначена проблематика набуває в умовах дії правового режиму воєнного стану. Збройна агресія Російської Федерації спричинила масштабні руйнування житлового фонду, об'єктів критичної інфраструктури, транспортних мереж та соціальних закладів, що зумовлює необхідність формування ефективних адміністративно-правових механізмів відбудови територій. Воєнний стан також актуалізував питання оперативності прийняття управлінських рішень у сфері містобудування, забезпечення балансу між публічними та приватними інтересами, а також належної координації діяльності органів державної влади, органів місцевого

самоврядування та військових адміністрацій. Водночас процес відновлення має здійснюватися не лише з урахуванням нагальних потреб безпеки, а й відповідно до європейських стандартів сталого розвитку, інклюзивності, екологічної відповідальності та прозорості адміністративних процедур. Саме тому дослідження адміністративно-правових аспектів адаптації містобудівного законодавства до права Європейського Союзу є своєчасним і має важливе значення як для сучасного етапу функціонування держави, так і для її повоєнного розвитку.

Як слушно зазначає автор, сучасне містобудівне законодавство України характеризується певною фрагментарністю, наявністю колізій, недостатньою узгодженістю окремих нормативно-правових актів та потребує подальшого вдосконалення з урахуванням європейських стандартів правового регулювання. Зокрема, на практиці тривалий час виникали проблеми узгодження положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» із земельним законодавством щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, а також питання співвідношення містобудівної документації та процедур оцінки впливу на довкілля і стратегічної екологічної оцінки. Особливої актуальності ця проблематика набуває в умовах масштабного відновлення зруйнованої інфраструктури, зокрема житлового фонду, об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури, та необхідності створення ефективних адміністративно-правових механізмів реалізації державної політики у сфері містобудування з урахуванням вимог директив Європейського Союзу щодо енергоефективності будівель, екологічної безпеки та цифровізації адміністративних процедур.

Дисертацію виконано відповідно до пріоритетних напрямів розвитку юридичної науки, зокрема дослідження проблем адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу, удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, розвитку механізмів публічного адміністрування та забезпечення належного врядування, а також у контексті реалізації



євроінтеграційного курсу держави, що додатково підтверджує її актуальність та практичну значущість.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій.** Дисертаційна робота характеризується належним рівнем методологічної та теоретичної обґрунтованості. Автором використано широкий спектр загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження, зокрема діалектичний, формально-юридичний, логіко-семантичний, системно-структурний, історико-правовий, порівняльно-правовий та функціональний методи. Застосування зазначених методів дозволило комплексно дослідити особливості адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, виявити закономірності розвитку відповідного законодавства, визначити його сучасний стан та перспективи подальшого вдосконалення в контексті європейської інтеграції України.

Особливо слід відзначити вдале використання порівняльно-правового методу, який дав можливість автору здійснити ґрунтовний аналіз підходів, що застосовуються в державах-членах Європейського Союзу до регулювання містобудівної діяльності, просторового планування, здійснення адміністративних процедур та забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень. Завдяки цьому дисертант не лише окреслив основні тенденції розвитку європейського законодавства у відповідній сфері, а й сформулював конкретні пропозиції щодо імплементації найбільш ефективних правових механізмів у національну правову систему.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, акти права Європейського Союзу, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, закони України та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють містобудівну діяльність. Важливою перевагою роботи є використання значного масиву європейських джерел, документів інституцій Європейського Союзу, матеріалів міжнародних організацій, а також практики держав-членів ЄС, що дозволило автору забезпечити належний рівень наукової достовірності дослідження та

сформувати комплексне бачення процесів адаптації національного законодавства до європейських стандартів.

Теоретичну основу дисертації становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі адміністративного права, європейського права, теорії держави і права, публічного управління та містобудівного регулювання. Аналіз значного кола наукових джерел свідчить про глибоке опрацювання автором проблематики дослідження, критичне осмислення існуючих наукових підходів та прагнення до формування власної аргументованої позиції щодо ключових питань адаптації законодавства України у сфері містобудування.

Висновки дисертації є логічними, послідовними та достатньою мірою аргументованими, а їх зміст відповідає поставленій меті та завданням дослідження. Усі основні положення роботи взаємопов'язані між собою, впливають із проведеного аналізу нормативного матеріалу та наукових джерел і підтверджуються результатами дослідження, що свідчить про належний рівень наукової доброчесності, системності мислення автора та високий ступінь обґрунтованості сформульованих ним висновків і рекомендацій.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Наукова новизна роботи полягає у тому, що вона є одним із перших комплексних адміністративно-правових досліджень проблематики адаптації законодавства України у сфері містобудування до законодавства Європейського Союзу.

Позитивної оцінки заслуговує авторський підхід до визначення змісту адміністративних правовідносин у сфері містобудування як форми правової взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянськістю щодо забезпечення публічного інтересу у сфері розвитку територій. Зокрема, автор переконливо розкриває такі прояви зазначених правовідносин, як надання містобудівних умов та обмежень забудови земельних ділянок, видача дозволів на виконання будівельних робіт через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва, проведення громадських слухань під час розроблення



містобудівної документації, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також участь громадськості у прийнятті рішень щодо планування та забудови територій.

Науковий інтерес становить запропонована дисертантом комплексна модель адаптації законодавства України у сфері містобудування до стандартів Європейського Союзу шляхом інтеграції адміністративно-правових, цифрових та інноваційних інструментів, включаючи впровадження принципу *digital by default*, BIM-технологій та єдиної інтероперабельної системи містобудування. Особливо цінним є те, що зазначені положення не мають декларативного характеру, а ґрунтуються на результатах системного аналізу законодавства України та права Європейського Союзу, проведеного автором у підрозділах першого та другого розділів дисертації.

Так, у підрозділі 1.1, присвяченому теоретико-правовим засадам адаптації законодавства України у сфері містобудування до законодавства Європейського Союзу, дисертант обґрунтовує необхідність переходу від традиційного нормативного регулювання, орієнтованого переважно на контрольні функції держави, до сучасної моделі регулювання, заснованої на принципах належного врядування, відкритості, прозорості та цифрової взаємодії між суб'єктами адміністративних правовідносин. Автор переконливо доводить, що адаптація законодавства не повинна обмежуватися формальним перенесенням окремих положень директив чи регламентів Європейського Союзу до національного законодавства, а має передбачати комплексну трансформацію адміністративно-правових механізмів реалізації державної політики у сфері містобудування.

На особливу увагу заслуговують висновки, сформульовані у підрозділі 1.2, де досліджується європейський досвід правового регулювання містобудівної діяльності. Автор наводить конкретні приклади функціонування систем просторового планування у Німеччині, Франції, Польщі та Нідерландах. Зокрема, позитивно оцінюється аналіз німецької моделі територіального планування, яка базується на принципі багаторівневого

управління та чіткому розмежуванні компетенції між федеральними, земельними та муніципальними органами влади. Дисертант обґрунтовано зазначає, що окремі елементи такої системи можуть бути використані в Україні для вдосконалення механізмів взаємодії між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час розроблення містобудівної документації.

Не менш важливими є результати аналізу польського досвіду, наведені у підрозділі 1.2. Автор звертає увагу на те, що Польща, як і Україна, проходила складний шлях адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу. У цьому контексті особливий інтерес становить дослідження механізмів цифровізації адміністративних процедур у сфері будівництва та просторового планування, які були впроваджені після вступу Польщі до ЄС. Наведені приклади свідчать про можливість ефективного поєднання адміністративного контролю з електронними сервісами для громадян та суб'єктів господарювання.

У підрозділі 2.1 дисертації автор детально аналізує систему суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. Наукову новизну становить запропонований підхід до розуміння ролі суб'єктів публічної адміністрації не лише як контролюючих органів, а як учасників сервісних правовідносин, покликаних забезпечувати реалізацію прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. У цьому контексті заслуговує підтримки висновок автора про необхідність подальшого розвитку електронних адміністративних послуг у сфері містобудування.

Особливо переконливими є наведені дисертантом приклади функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Автор демонструє, що впровадження електронного кабінету забудовника, автоматизованої реєстрації дозвільних документів та електронного документообігу дозволяє суттєво зменшити корупційні ризики, скоротити строки розгляду адміністративних справ та забезпечити належний рівень



прозорості діяльності органів влади. Такі висновки мають важливе значення для подальшого розвитку адміністративного законодавства України.

У підрозділі 2.2 дисертації значну увагу приділено цифровій трансформації містобудівної діяльності. Саме тут автор найбільш повно розкриває зміст принципу *digital by default*, який сьогодні активно використовується в країнах Європейського Союзу. Дисертант слушно зазначає, що сутність цього принципу полягає не лише у переведенні паперових процедур в електронну форму, а у створенні нової моделі адміністративної діяльності, де цифровий формат є основним способом взаємодії між державою та громадянином.

Як приклад автор наводить практику Естонії, де більшість адміністративних процедур у сфері будівництва здійснюється через єдині електронні платформи. Аналіз цього досвіду дозволив дисертанту сформулювати низку пропозицій щодо вдосконалення українського законодавства, зокрема в частині забезпечення міжвідомчої взаємодії державних реєстрів та створення єдиного цифрового середовища для прийняття управлінських рішень у сфері містобудування.

Окремої позитивної оцінки заслуговують положення підрозділу 2.3, присвяченого впровадженню BIM-технологій у сфері містобудування. Автор не обмежується загальними характеристиками зазначеної технології, а аналізує конкретний досвід Великої Британії, Фінляндії та Данії, де використання BIM стало обов'язковим під час реалізації значної частини державних інфраструктурних проєктів. Дисертант переконливо доводить, що застосування BIM-технологій дозволяє забезпечити більш ефективне планування будівництва, прогнозування витрат, контроль за використанням ресурсів та моніторинг життєвого циклу об'єктів нерухомості.

Особливо актуальними такі висновки є для України в умовах післявоєнного відновлення територій. Автор слушно зазначає, що використання BIM-технологій може стати важливим інструментом забезпечення прозорості використання міжнародної фінансової допомоги, яка

спрямовуватиметься на відбудову житлової, транспортної та соціальної інфраструктури.

Схвальної оцінки заслуговують положення щодо трансформації публічного адміністрування у сфері містобудування від командно-адміністративної до сервісно-орієнтованої моделі, а також висновки щодо необхідності впровадження сучасних адміністративних процедур, орієнтованих на забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень.

У підрозділі 2.4 дисертації автор досліджує адміністративно-процедурні механізми реалізації містобудівної політики та обґрунтовує необхідність їх гармонізації із загальноєвропейськими стандартами належного адміністрування. Науковий інтерес становить висновок про те, що сучасна система адміністративних процедур повинна забезпечувати не лише законність прийняття рішень, а й доступність адміністративних послуг, передбачуваність діяльності органів влади та ефективний захист прав учасників адміністративних правовідносин.

У цьому контексті заслуговують підтримки пропозиції автора щодо розширення механізмів громадської участі у процесах просторового планування. Дисертант наводить приклади практичного застосування таких механізмів у Швеції та Нідерландах, де громадські консультації є обов'язковим етапом підготовки містобудівної документації. Автор переконливо доводить, що впровадження аналогічних процедур в Україні сприятиме підвищенню легітимності управлінських рішень та зменшенню кількості конфліктів між органами влади, забудовниками та територіальними громадами.

Також у підрозділі 2.4 значну увагу приділено питанням забезпечення прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень. Автор обґрунтовує необхідність створення відкритих електронних реєстрів містобудівної документації, дозвільних документів та результатів державного контролю. Як приклад наводиться практика Данії та Фінляндії, де доступ до значної частини



містобудівної інформації забезпечується через відкриті цифрові платформи. Такий підхід, на думку дисертанта, дозволяє мінімізувати корупційні ризики та підвищити рівень довіри громадян до діяльності органів публічної адміністрації.

Важливе значення мають результати дослідження європейського досвіду організації містобудівної діяльності та сформульовані на цій основі пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства.

Особливо цінними є рекомендації автора щодо імплементації окремих положень директив Європейського Союзу у сфері енергоефективності будівель, стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля. У відповідних підрозділах дисертації переконливо доведено, що гармонізація українського законодавства із зазначеними актами права ЄС сприятиме не лише виконанню міжнародних зобов'язань України, а й підвищенню якості містобудівної діяльності загалом.

Заслужують підтримки також пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Автор аргументовано доводить необхідність переходу від переважно каральної моделі контролю до ризик-орієнтованого підходу, який широко застосовується у країнах Європейського Союзу. Як свідчить наведений у дисертації аналіз практики Німеччини та Австрії, такий підхід дозволяє більш ефективно використовувати адміністративні ресурси та забезпечувати належний баланс між публічними і приватними інтересами.

У цілому наведені положення свідчать про високий рівень наукової новизни дослідження, його комплексний характер та практичну спрямованість. Запропоновані автором висновки та рекомендації мають важливе значення для подальшого розвитку адміністративного права, удосконалення механізмів публічного адміністрування у сфері містобудування та забезпечення ефективної адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

**Практичне значення результатів дослідження.** Практична цінність дисертаційного дослідження полягає у можливості використання його результатів у нормотворчій діяльності, зокрема при підготовці змін до законодавства у сфері містобудування, просторового планування, адміністративних процедур та державного архітектурно-будівельного контролю.

Результати дослідження можуть бути використані у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічне адміністрування», «Європейське право» та інших навчальних курсів адміністративно-правового спрямування.

**Дискусійні положення та зауваження.** Позитивно оцінюючи дисертацію В.П. Сичевського в цілому, вважаємо за доцільне висловити окремі зауваження та побажання дискусійного характеру.

1. У дисертації значну увагу приділено аналізу адміністративно-правових засад містобудівної діяльності та напрямів їх наближення до європейських стандартів. Разом із тим недостатньо повно розкрито питання юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за порушення вимог містобудівного законодавства. Зокрема, потребували б більш детального дослідження механізми притягнення посадових осіб до відповідальності за прийняття неправомірних містобудівних рішень, а також співвідношення адміністративної, дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності у цій сфері.

2. Автор ґрунтовно досліджує систему державного регулювання містобудівної діяльності, однак недостатньо уваги приділено проблематиці адміністративного розсуду суб'єктів владних повноважень під час прийняття містобудівних рішень. Залишається дискусійним питання визначення меж такого розсуду, критеріїв його правомірного здійснення та ефективних механізмів запобігання можливим зловживанням з боку уповноважених органів.



3. У роботі переконливо обґрунтовується необхідність удосконалення системи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Водночас окремі аспекти співвідношення контрольних і сервісних функцій органів публічної адміністрації залишилися недостатньо висвітленими. Зокрема, доцільним було б більш детально проаналізувати європейські підходи до забезпечення балансу між контрольними повноваженнями держави та створенням сприятливих умов для здійснення будівельної діяльності.

4. У дисертації значна увага приділяється питанням цифровізації містобудівної діяльності та впровадження сучасних інформаційних технологій у сферу публічного адміністрування. Водночас недостатньо висвітлено адміністративно-правові аспекти захисту персональних даних та інформаційної безпеки під час функціонування електронних систем у сфері містобудування. Зокрема, доцільним було б більш детально проаналізувати європейські стандарти у цій сфері та перспективи їх імплементації в національне законодавство.

5. У дисертації досліджуються питання інституційного забезпечення адаптації законодавства України до права Європейського Союзу, однак недостатньо уваги приділено ролі судової практики у цьому процесі. Зокрема, заслуговували на окремий аналіз питання врахування судами України принципів і підходів, сформованих у практиці Суду Європейського Союзу, а також значення адміністративного судочинства для забезпечення належного застосування оновленого містобудівного законодавства.

6. У дисертації обґрунтовується необхідність гармонізації національного містобудівного законодавства з правом Європейського Союзу, проте недостатньо уваги приділено фінансово-організаційним аспектам реалізації запропонованих змін. Зокрема, поза межами детального аналізу залишилися питання ресурсного забезпечення органів публічної адміністрації, спроможності територіальних громад до впровадження нових європейських стандартів, а також можливі ризики нерівномірного застосування оновлених

механізмів містобудівного регулювання в різних регіонах України. Більш ґрунтовне висвітлення зазначених аспектів сприяло б підвищенню практичної цінності сформульованих автором пропозицій.

Наведені зауваження мають переважно дискусійний характер, не знижують загальної позитивної оцінки дисертації та можуть бути предметом подальшої наукової дискусії.

Водночас слід відзначити належний рівень апробації результатів дисертаційного дослідження. Основні положення та висновки роботи були оприлюднені автором на науково-практичних конференціях, семінарах та інших наукових заходах, а також відображені у наукових публікаціях, кількість і зміст яких відповідають установленим вимогам до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Це свідчить про достатній рівень наукової перевірки та фахового обговорення отриманих результатів.

Також необхідно зазначити, що дисертаційне дослідження виконано з дотриманням принципів академічної доброчесності. Аналіз змісту роботи, автореферату та опублікованих праць дисертанта не дає підстав для висновку про наявність академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації чи фальсифікації результатів дослідження. Використані автором наукові положення, ідеї та результати інших дослідників належним чином ідентифіковані та супроводжуються відповідними посиланнями на джерела.

**Загальний висновок.** Дисертація Сичевського Володимира Павловича «Адаптація законодавства України у сфері містобудування до законодавства Європейського Союзу: адміністративно-правові аспекти» є завершеним самостійним науковим дослідженням, у якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що мають важливе теоретичне та практичне значення для розвитку науки адміністративного права.

За актуальністю теми, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю наукових положень, висновків і рекомендацій, теоретичним та практичним значенням дисертація відповідає вимогам, що висуваються до кандидатських



дисертацій за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, зокрема постанови Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 «Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів», а її автор – Сичевський Володимир Павлович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук.

**Офіційний опонент –**

**доктор юридичних наук, професор,**

**заслужений працівник освіти України,**

**завідувач кафедри адміністративного права**

**та адміністративної діяльності**

**Національного юридичного університету**

**імені Ярослава Мудрого**



**Р.В. Шаповал**

|           |                     |
|-----------|---------------------|
| підпис    | <i>Шаповал Р.В.</i> |
| Засвідчую | <i>[Signature]</i>  |
| Нач.ВК    | <i>[Signature]</i>  |
| •         | •                   |