

До спеціалізованої вченої ради Д 41.086.04
Національного університету «Одеська юридична академія»,
65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23

ВІДГУК

**офіційного опонента на дисертаційну роботу
Ріпенка Артема Ігоровича «Концептуально-правові засади використання
земель для містобудівних потреб», подану на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право;
аграрне право; екологічне право; природоресурсне право**

Актуальність теми. Містобудівні відносини вже об'єктивно виокремилися в новий нормативний масив у системі національного права. У зв'язку з цими процесами актуалізуються питання щодо встановлення юридичної природи таких відносин, визначення місця містобудівного права в системі права України тощо. Проблеми доктринальної розробки теорії містобудівного права привертають все більшу увагу вітчизняних дослідників. Значний інтерес до цієї проблематики проявляє і юридична практика. Однак серед усіх правових проблем, які зумовлені стрімким розвитком містобудівних відносин, особливо виділяються ті, що пов'язані із землекористуванням. Новітні технології містобудування ставлять перед наукою земельного права низку питань, традиційні відповіді на які вже не задовольняють вимоги сьогодення, тим більше вони не відповідають потребам майбутнього. Перед юридичною доктриною постають нові завдання, що чекають свого комплексного та оперативного вирішення з урахуванням стратегічних перспектив у цій сфері.

Усі ці фактори вимагають проведення глибокого комплексного дослідження концептуально-правових засад використання земель для містобудівних потреб на рівні докторської дисертації.

Усе викладене у сукупності вказує на беззаперечну актуальність та своєчасність теми запропонованої дисертації. За своїми масштабами, проблематикою, суспільною та науковою значущістю обрана тема цілком відповідає важливим та пріоритетним напрямам наукових досліджень за

спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право.

Рецензована дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідницької роботи кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» «Стратегія еволюції аграрних, земельних та екологічних правовідносин у контексті інтеграційного розвитку» на 2016-2020 рр. як складової плану науково-дослідної роботи у межах комплексної теми Національного університету «Одеська юридична академія» «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» на 2016-2020 рр. (державний реєстраційний номер 0116U001842), що додатково підкреслює актуальність тематики дослідження.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечується комплексом досліджень, проведених дисертантом на основі аналізу значної кількості нормативно-правових актів, у тому числі й законодавства ЄС та інших держав (Німеччини, Франції, США, Південної Кореї, Тайваню тощо), а також різноманітних доктринальних позицій вітчизняних та зарубіжних учених у галузі аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права.

Дослідження концептуальних засад правового регулювання використання земель для містобудівних потреб здійснено за допомогою широкого кола загальнофілософських, загальнонаукових, спеціально-наукових і власне правових методів: діалектичного, історичного, формально-логічного, системно-структурного, історико-правового, порівняльно-правового, формально-юридичного та інших методів дослідження правових явищ (стор. 25–26 дисертації), що дало змогу дійти узагальнюючих положень, оцінок і висновків, викладених у дисертаційній роботі.

Достовірність сформульованих у дисертації положень обумовлена

поставленою метою та визначеними завданнями наукового пошуку, вдалою і логічно побудованою структурою дисертаційної роботи, яка дозволила повно і всебічно розкрити концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб.

Наукова новизна поданої до захисту роботи обумовлена тим, що вона є першим у незалежній Україні комплексним дисертаційним дослідженням концептуально-правових засад використання земель для містобудівних потреб. Дисертанту вдалося досягти поставленої мети – визначити концептуально-правові та теоретико-методологічні засади правового регулювання використання земель для містобудівних потреб, визначити концептуальні засади регламентації цих відносин в українському суспільстві, місце та значення відповідних нормативно-правових приписів у системі вітчизняного права, визначити перспективи розвитку правового та законодавчого регулювання відносин з використання земель для містобудівних потреб в Україні та сформулювати відповідні пропозиції.

Дисертація є логічно завершеним дослідженням. Вона складається зі вступу, 4 розділів, що охоплюють 14 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Вдало побудована структура дисертації дозволила розглянути теоретичні та практичні аспекти обраної теми і підготувати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України.

У *вступі* обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її мету та завдання, об'єкт та предмет дослідження, теоретичну, методологічну основу роботи, наукові положення, що характеризують її новизну, практичне і теоретичне значення зроблених висновків і пропозицій, наведено інформацію про їх апробацію.

Перший розділ дисертації присвячений загальнотеоретичним проблемам правового забезпечення використання земель для містобудівних потреб, зокрема: визначенню доктринального та законодавчого поняття містобудування (підрозділ 1.1), огляду наукових досліджень правового

регулювання використання земель для містобудівних потреб (підрозділ 1.2), генезі законодавчого забезпечення використання земель для містобудівних потреб (підрозділ 1.3), а також концептуальним проблемам та перспективам становлення містобудівного права України (підрозділ 1.4).

Другий розділ дисертації присвячений юридичному значенню земель України як просторової основи містобудування, зокрема: правовому режиму земель України як просторової основи містобудування (підрозділ 2.1); законодавчим проблемам формування земельних ділянок для містобудівних потреб (підрозділ 2.2); правовому забезпеченню просторового планування та зонування як передумови використання земель для містобудівних потреб (підрозділ 2.3) та правовим особливостям забудови земельних ділянок як об'єктів нерухомості (підрозділ 2.4).

У третьому розділі досліджуються публічно-правові та приватноправові аспекти використання земель для містобудівних потреб. Матеріал розділу присвячений загальній характеристиці публічно-правового та приватноправового регулювання використання земель для містобудівних потреб (підрозділ 3.1), адміністративному договору як джерелу правового регулювання відносин із використання земельних ділянок для містобудівних потреб (підрозділ 3.2), а також особливостям використання земельних ділянок для містобудівних потреб на окремих правових титулах (підрозділ 3.3).

У четвертому розділі вивчаються науково-практичні проблеми вирішення (врегулювання) спорів щодо використання земель для містобудівних потреб, а саме: надається теоретико-правовий аналіз та класифікація спорів, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб (підрозділ 4.1), досліджуються проблемні процесуально-процедурні аспекти вирішення спорів, що виникають при використанні земель для містобудівних потреб (підрозділ 4.2), а також аналізуються земельна та будівельна судові експертизи в контексті вирішення спорів щодо використання земель для містобудівних потреб (підрозділ 4.3).

Автором у повному обсязі було досліджено вітчизняне законодавство у сфері регулювання відносин використання земель для містобудівних потреб. Окрім наукових праць з містобудівного та земельного права дисертант дослідив значну кількість наукових джерел із інших галузей юридичних наук (загальної теорії права, філософії права, цивільного, екологічного, господарського, адміністративного права тощо), а також напрацювання представників інших наукових напрямів – економіки, землевпорядкування, історії (всього 810 найменувань).

Аналіз структури, змісту і наукових результатів рецензованої роботи свідчить про те, що визначені відповідно до мети дослідницькі завдання дисертант в цілому вирішив. У представленій до захисту дисертації сформульовано низку важливих висновків і практичних рекомендацій, що є новими для земельно-правової доктрини, достатньо аргументованими та виваженими. Вважаю, що така структура роботи дозволила автору охопити і висвітлити всі істотні аспекти правового регулювання використання земель для містобудівних потреб.

Важливим теоретичним досягненням здобувача слід визнати здійснену ним періодизацію розвитку законодавства України у сфері використання земель для містобудівних потреб за період незалежності. Досить обґрунтованим виглядає представлення такого розвитку у вигляді проходження кількох основних етапів: 1) *перехідний етап* (1990–1992), який характеризувався збереженням багатьох ознак, притаманних земельному законодавству радянського періоду; 2) *початковий етап* (1992–2000), що ознаменувався законодавчим регулюванням різних форм власності на землю, а також зародженням сучасного містобудівного законодавства України; 3) *активний етап* (2000–2008), що відзначився: а) значним якісним та кількісним збільшенням нормативно-правової основи; б) спеціалізацією законодавчих засад; в) підвищенням ролі планування та зонування в земельних відносинах; 4) *будівничо-ліберальний етап* (2008–2011), на якому відбулася небезпечна зміна

методологічних засад правового регулювання, яку можна назвати встановленням «будівельного пріоритету» до використання земель, відповідно до якого будівництво перетворилося зі складової містобудування у його мету; 5) *новітній етап* (2011 – до сьогодні), який відзначився кількома характерними тенденціями: а) підвищенням значення планування у використанні земель для містобудівних потреб; б) «пристосуванням» позитивного законодавства до вимог практичної діяльності; в) впровадженням нових еколого-правових механізмів. (стор. 28, 112, 367 дисертації).

Видається аргументованою авторська пропозиція щодо виділення правового режиму земель, що використовуються для містобудівних потреб. Ми підтримуємо автора у тому, що в містобудівній діяльності можуть використовуватися різні об'єкти земельних відносин, і тому правовий режим земель, що використовуються для містобудівних потреб, являє собою окремий різновид – *інтегрований правовий режим*, конкретне наповнення якого варіюється у встановлених законодавством межах залежно від двох груп найбільш важливих факторів: 1) *загально-правових* (об'єкта земельних правовідносин, що використовується для містобудівних потреб (територія, землі, ландшафт, земельна ділянка); категорії земель; адміністративно-територіального розташування (приналежності до певних адміністративно-територіальних одиниць, віднесення до міських чи сільських територій та населених пунктів, розташування у приміських зонах чи у складі міських агломерацій)); 2) *спеціально-правових* (планування використання територій, зонування, обмеження прав на землю) (стор. 141, 368 дисертації). Такий підхід демонструє ґрунтовне та всебічне опрацювання дисертантом проблем правового регулювання використання земель для містобудівних потреб, а також вказує на формування на цій основі аргументованих висновків та пропозицій.

Уважаємо досить обґрунтованим погляд автора щодо безпосереднього впливу процесу формування земельних ділянок на використання земель для містобудівних потреб. Використовуючи цей підхід, дисертант доходить

висновку про те, що законодавче забезпечення формування земельних ділянок демонструє такі характерні особливості: а) *концептуально-правову*, яка полягає у втіленні моделі земельних правовідносин, за якої формування земельної ділянки передувє реалізації прав на неї; б) *інституційно-правову*, яка полягає в диференціації інституційних систем земельно-кадастрової реєстрації, реєстрації речових прав та містобудівного кадастру; в) *техніко-юридичну*, що полягає у двовимірності земельно-кадастрової реєстрації (стор. 183, 186, 194, 369–370 дисертації).

Активного схвалення заслуговує практична сторона дисертаційного дослідження, зокрема здобувач розробив ґрунтовні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства (зокрема, до Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» тощо), що здатні посприяти впорядкуванню правового забезпечення використання земель для містобудівних потреб.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, належним чином обґрунтовані і характеризуються високим ступенем наукової достовірності.

Практична значимість дисертації полягає в можливості використання одержаних результатів для вдосконалення чинного земельного та містобудівного законодавства; при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників із земельного та містобудівного права, а також навчальних курсів і викладанні відповідних навчальних дисциплін; для формування професійної правосвідомості й подолання правового нігілізму тощо.

Таким чином, проведений аналіз рецензованої дисертаційної роботи дає підстави для висновку про те, що сформульовані автором і винесені на захист положення є вагомим особистим внеском дисертанта у розвиток науки земельного права та становлять безперечну наукову новизну.

Оцінюючи роботу в цілому позитивно, слід зазначити, що дисертація

містить окремі положення та висновки, які мають дискусійний характер, не сприймаються однозначно або ж потребують додаткових аргументів щодо їх обґрунтованості:

1. У підрозділі 1.4. дисертації автор намагається всебічно розглянути проблематику становлення галузі містобудівного права. З цією метою дисертант визначає співвідношення містобудівного права із земельним, адміністративним, екологічним, цивільним, господарським, муніципальним та міським правом. У результаті такого наукового підходу автору вдалося розкрити цікаві ознаки містобудівного права як комплексної галузі права та сформулювати власне бачення місця містобудівного права у вітчизняній системі права. Однак, на нашу думку, вказане дослідження було би ще більш ґрунтовним, якби здобувач додатково встановив співвідношення містобудівного права із такими галузями вітчизняного права як аграрне право та природоресурсне право.

2. Однією з головних концептуальних ідей, покладених в основу дисертації, слід визнати пропозицію щодо впровадження концепту «повсюдності містобудування», відповідно до якого всю територію України слід розглядати як містобудівний ресурс, що є об'єктом просторового планування та відповідного використання (стор. 116, 366 дисертації). Виникає запитання, а чи не підміняє автор поняття містобудування та планування? За логікою дисертанта, містобудування поглинає процес планування використання територій та певним чином підкорює його своїм потребам. Така наукова позиція є логічним продовженням широкого розуміння містобудівної діяльності, що пропонується автором. Однак у контексті ідеї «повсюдності містобудування» не достатньо уваги приділено аргументації того, як саме поняттям містобудівної діяльності охоплюється планування використання земель для інших, не містобудівних потреб.

3. Автор пропонує розуміти містобудівні відносини як комплекс суспільних відносин, які виникають не лише на поверхні землі, але й у

надземному та підземному середовищі, та наголошує на тому, що ці відносини вимагають комплексного уніфікованого правового регулювання з урахуванням стратифікації простору (стор. 368 дисертації). Ми погоджуємося із таким концептуальним підходом, проте, на наш погляд, ця важлива думка мала би бути продовжена, зокрема у напрямі практичних пропозицій. Однак із тексту автореферату та дисертаційної роботи залишилося не зрозумілим, в якому законодавчому акті, на думку здобувача, має бути втілене відповідне уніфіковане регулювання?

4. У своїй роботі дисертант досить ґрунтовно обстоює концептуальну ідею інтеграції (об'єднання) трьох кадастрово-реєстраційних систем: земельного кадастру, містобудівного кадастру та системи реєстрації прав на нерухоме майно (підр. 2.2. дисертації). Однак автором не досліджено існуючі «гібридні» різновиди кадастрових систем. Наприклад, цікавим правовим явищем слід визнати функціонування *міського земельного кадастру міста Києва*. Згідно з рішенням Київської міської ради від 18 квітня 2013 р. № 194/9251 «Про ведення міського земельного кадастру» з метою забезпечення вирішення питань передачі (надання) земельних ділянок у власність або в користування із земель комунальної власності міста Києва, для встановлення місця розташування об'єктів землеустрою на території міста, їхніх меж, розмірів, правового статусу, визначення грошової оцінки земельних ділянок, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності та для прийняття відповідних рішень органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування організовується ведення міського земельного кадастру – електронної (автоматизованої) геоінформаційної системи і бази даних, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання, постачання геопросторових даних і відображає черговий стан використання та охорони земель комунальної власності територіальної громади та інших земель міста Києва. Виникає питання, чи не спростовує практика, втілена у відповідному рішенні столичної міської ради, пропозиції здобувача

щодо доцільності інтеграції (об'єднання) кадастрово-реєстраційних систем? Чи не є відповідна практика свідченням зворотних тенденцій? Дослідження дисертантом вказаної локальної системи тільки збагатило б дисертацію з боку аналізу авторської ідеї з позицій існування додаткових кадастрових систем місцевого значення.

5. Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 р., набрання чинності яким відбудеться влітку 2021 року, передбачає суттєві зміни чинного земельного та містобудівного законодавства України. При цьому низка майбутніх змін матиме концептуальний характер, і тому перекликається із багатьма ідеями, закладеними в дисертаційній роботі. Зокрема, здобувач послідовно обстоює думку про доцільність переходу від поділу земель на категорії до їх функціонального зонування. Зважаючи на таку авторську позицію, на скільки, на думку здобувача, просунувся законодавець у бік відмови від традиційного жорсткого категоріального поділу земель у результаті прийняття вказаного Закону?

Однак у цілому висловлені зауваження мають переважно рекомендаційний або дискусійний характер і не впливають на належний рівень, наукову новизну та дослідницьку достовірність результатів дослідження. Представлена дисертаційна робота є ґрунтовним науковим дослідженням, що свідчить про вирішення важливої проблеми в науці земельного права, а саме розробки концептуально-правових засад використання земель для містобудівних потреб.

Дисертаційна робота характеризується єдністю змісту, цільовою спрямованістю та є особистим внеском автора в земельно-правову науку.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій. Наукові положення, висновки і рекомендації, що містяться в дисертаційній роботі А. І. Ріпенка, є достовірними. Достовірність результатів дисертації підтверджується тим, що вони ґрунтуються на ретельному аналізі норм вітчизняного і зарубіжного законодавства, всебічній оцінці наукових здобутків

представників вітчизняної та зарубіжної юридичної науки різних історичних періодів, зарубіжному досвіді й аналізі правозастосовної практики тощо з правового регулювання використання земель для містобудівних потреб в Україні.

Основні висновки і рекомендації, сформульовані у дисертації, повно викладені в одноосібній монографії «Використання земель для містобудівних потреб: теоретичні та практичні проблеми», у 4 навчальних посібниках та підручниках, 30 наукових статях, з яких 16 статей опубліковані у фахових виданнях, перелік яких затверджено МОН України, 6 статей – у зарубіжних виданнях, 8 статей у інших науково-практичних виданнях України, 10 тезах доповідей на конференціях та інших заходах.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертаційна робота «Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб» є самостійним науковим дослідженням, яке містить вагомі теоретичні висновки і практичні рекомендації, що становлять безперечний інтерес для земельно-правової науки та нормотворчої практики.

Одержані в процесі наукового дослідження результати та висновки є достатньо науково обґрунтованими, поглиблюють, доповнюють і розвивають теорію вітчизняного земельного права в частині наукової розробки положень щодо правового регулювання використання земель для містобудівних потреб України.

Тема і зміст дисертації відповідають науковій спеціальності 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Текст репрезентованої дисертації не містить положень захищеної А. І. Ріпенком у 2010 році кандидатської дисертації «Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою».

Анотативна частина дисертації з достатньою повнотою відображають зміст дисертації.

Загальний висновок. Докторська дисертація на тему «Концептуально-

правові засади використання земель для містобудівних потреб» є самостійною, комплексною і завершеною науковою працею, в якій містяться нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують важливу для земельно-правової науки проблему розробки концептуально-правових засад використання земель для містобудівних потреб і свідчать про особистий внесок здобувача в земельну юридичну науку.

За своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, рівнем теоретичного й практичного значення дисертація повністю відповідає вимогам пунктів 9, 11 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24.07.2013 р., а її автор – **Ріпенко Артем Ігорович** заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право».

Офіційний опонент,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
імені академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України

В.М. ЄРМОЛЕНКО

