

До спеціалізованої вченої ради ДФ 26.236.013  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України,  
01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

## **ВІДГУК**

**опонента Яремак Зоряни Василівни**

**на дисертаційну роботу Череміса Олександра Олександровича на тему:  
«Земельне правопорушення у сфері містобудування як підстава юридичної  
відповідальності», поданої на здобуття ступеня доктора філософії в галузі  
знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

*Актуальність теми дослідження.* Закріплення в Основному законі нашої держави та деталізація у профільному галузевому законодавстві (Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», Земельному кодексі України) положення про те, що земля є основним багатством та перебуває під особливою охороною держави зумовлює постійний інтерес до правових питань використання та охорони земель. Як наголошується в Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, у структурі земельних ресурсів країни та землекористуванні спостерігаються значні диспропорції, поглиблення яких може становити загрозу навколишньому природному середовищу та життєвому середовищу, а також ефективності господарської діяльності, стійкому розвитку національної економіки в цілому. Цьому сприяють і процеси урбанізації, які призводять до подальшого подрібнення земельних ділянок та необґрунтованої зміни їх цільового призначення. Сфера містобудування в результаті розвитку будівельної індустрії, збільшення кількості об'єктів промислової та соціальної інфраструктури, функціонування ринку житла є на сьогодні вкрай затребуваною, а відтак

характеризується масовістю правопорушень, в тому числі і земельних правопорушень у сфері містобудування.

Юридична відповідальність за земельні правопорушення є однією із найважливіших форм охорони земель. Саме тому питання правової регламентації юридичної відповідальності за земельні правопорушення, формування єдиної, цілісної, взаємоузгодженої системи правових норм, що регламентують правовідносини у сфері юридичної відповідальності за земельні правопорушення, підвищить ефективність боротьби із цим негативним явищем.

З огляду на це, *дисертаційна робота О. О. Череміса, що стосується дослідження теоретико-правових та практичних питань юридичної відповідальності за земельні правопорушення у сфері містобудування, є надзвичайно актуальною.* Ґрунтовне теоретичне осмислення та опрацювання проблем сприятиме розвитку сучасної правової доктрини та підвищенню ефективності правового регулювання та правозастосовної практики юридичної відповідальності у цій сфері.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** В основу дисертації були покладені результати наукових досліджень, які автор проводив, беручи участь у виконанні наукових робіт у межах планової науково-дослідної роботи відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Правове регулювання відносин щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в Україні в умовах реалізації державної політики децентралізації управління» (номер державної реєстрації 0117U002702).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна та достовірність.** Використання широкого кола науково-теоретичних, методологічних, емпіричних джерел (287 найменувань), на які посилається автор, свідчить про

належну фахову обізнаність та підготовку. Дисертант виявив добрий рівень знань та вміння аналітичного опрацювання наукової літератури, нормативно-правових актів та матеріалів судової практики, пов'язаних із правовим регулюванням земельного правопорушення у сфері містобудування та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності у випадку їх вчинення. Важливо, що робота загалом побудована на аналізі поглядів та теоретичних висновків вчених, тлумаченні приписів правових актів, позицій судових інстанцій, виходячи з чого, автор обґрунтовує власні висновки.

Структура дисертації обумовлена завданнями дослідження і відповідає внутрішньому логічному зв'язку розробки його етапів. Основний зміст роботи включає вступ, 3 розділи, поділених на 9 підрозділів, висновки. Дисертаційний матеріал викладено юридично грамотно та змістовно. Положення, що виносяться на захист, є логічним результатом проведеного дисертаційного дослідження і характеризуються обґрунтованістю та належною доведеністю.

Автором застосовані різноманітні методи наукового аналізу досліджуваних проблем, здійснена критична оцінка положень чинного законодавства та практики його реалізації. В процесі дослідження було використано широкий спектр як загальних, так і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання, застосування яких дало можливість всебічно проаналізувати об'єкт дослідження. Всі методи застосовані у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставленої мети та завдань.

Мета та завдання поставлені у дисертаційній роботі у спосіб, що забезпечує належне дослідження проблеми, яка є предметом уваги дисертанта. Метою дисертаційного дослідження визначено концептуальне опрацювання феномену земельного правопорушення як підстави юридичної відповідальності шляхом проведення комплексного аналізу теоретичних і практичних проблем містобудування відповідної сфери та пошуку шляхів для їх вирішення.

Досягненню мети передувало розв'язання визначених дисертантом завдань, і, як показав зміст роботи, ці завдання успішно вирішені.

**Дисертація відповідає необхідним вимогам щодо наукової новизни, а саме, в ній вперше комплексно досліджено питання земельного правопорушення у сфері містобудування та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності у випадку їх вчинення.** Новаторський підхід до характеристики теоретичних аспектів теми дозволив автору вийти на цілком логічну та обґрунтовану концепцію земельного правопорушення у сфері містобудування, побудованої на засадах публічно-приватного характеру земельних правовідносин, які виникають, змінюються і припиняються у рамках різних форм власності на землю.

Комплексний аналіз дав змогу зробити автором висновки про земельні правопорушення як особливий вид галузевих правопорушень так званого «складного типу», яким притаманні загальні ознаки правопорушень як міжгалузевої категорії, а також спеціальні ознаки: 1) особливий об'єкт посягання – правовий режим земель (загальний об'єкт), правовий режим земельної ділянки, права землевласників, землекористувачів та інших осіб тощо (конкретний об'єкт); 2) протиправність, що має подвійну правову природу, яка визначається як земельним, так і адміністративним, кримінальним, цивільним та іншим законодавством (с. 20-21 дисертації). На основі цього логічно обґрунтовано міжгалузевий характер інституту юридичної відповідальності у сфері містобудування, якому притаманні загальні ознаки юридичної відповідальності як міжгалузевого правового інституту, що регламентує всі сфери життєдіяльності людини (є гарантією забезпечення конституційності, законності, справедливості, відображає зв'язок індивіда з суспільством чи його членами у певних правовідносинах, є юридичним обов'язком суб'єкта та правовою формою державного примусу тощо), а також специфічні риси юридичної відповідальності в земельно-правовій галузі (с. 26, 33 дисертаційної

роботи). Такий системний підхід до досліджуваної проблематики дав змогу сформулювати авторське визначення категорії «земельного правопорушення у сфері містобудування» та розробити класифікацію земельних правопорушень у сфері містобудування за змістом.

Грунтовний аналіз елементів складу земельного правопорушення у сфері містобудування (об'єкта, суб'єкта, об'єктивної та суб'єктивної сторони) дозволив охарактеризувати склад земельного правопорушення у відповідній сфері, що залежить від виду юридичної відповідальності, підставою застосування якого воно є (підрозділ 1.2).

Варто відзначити важливість дослідження історичного розвитку правового регулювання відносин щодо відповідальності за земельні правопорушення у сфері містобудування. Дисертант, на підставі узагальнення та системного аналізу історичних нормативно-правових джерел, наукової літератури, у підрозділі 1.3 ґрунтовно проаналізував генезу наукових та законодавчих підходів, провів періодизацію виникнення і розвитку інституту відповідальності за земельні правопорушення у сфері містобудування. Це дало можливість обґрунтувати етапи становлення і розвитку, охарактеризувати особливості та визначити перспективи вдосконалення даного правового інституту.

Заслуговує на увагу і детальний аналіз особливостей юридичної відповідальності щодо земельних правопорушень у сфері містобудування. Зокрема, цікавим та доведеним вважаю підхід автора щодо розмежування заходів адміністративного примусу та адмінвідповідальності (с. 91-92 роботи) та зроблений висновок, що «штраф за приписами КУпАП та Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» є єдиним безальтернативним видом адміністративного стягнення для усіх суб'єктів відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Дослідження цінне своїми численними обґрунтованими пропозиціями конкретних змін і доповнень існуючих нормативно-правових актів, що спрямовані на підвищення їх регулятивної цінності та ефективності застосування, а саме:

а) доповнити диспозицію статтю 53-1 КУпАП положенням щодо заборони використання земельної ділянки без оформлених в установленому порядку документів, що встановлюють право власності на землю;

б) з метою мінімізації випадків самочинного будівництва, при розробці проекту Містобудівного кодексу України передбачити механізм адміністративного примусу щодо знесення самочинного будівництва, надавши постанові органу державного архітектурно-будівельного контролю статусу виконавчого документу;

в) включити статті 531 та 535 КУпАП «Самовільне зайняття земельної ділянки» до глави 6 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність»;

г) доповнити статтю 531 КУпАП положенням про заборону використання земельної ділянки без документів, що встановлюють право власності на землю;

г) внести зміни до пп. 3 п. 11 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23 травня 2011 року № 553 та викласти його в такій редакції: «видавати обов'язкові для виконання приписи щодо: усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил. У разі, якщо особа в установлений строк добровільно не виконала вимоги, встановлені у приписі, орган державного архітектурно-будівельного контролю подає позов до суду про зупинення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства»;

д) доповнити статтю 158 Земельного кодексу України новою частиною, в якій передбачити, що за згодою сторін земельного спору у сфері

містобудування він може бути вирішений із застосуванням процедури примирення сторін за участю професійного судді;

е) законодавчо закріпити поняття «земельні ресурси» як визначальної землеохоронної категорії;

є) гармонізувати існуючі кримінально-правові норми щодо злочинів земельно-правового характеру у сфері містобудування та закріпити їх в одному розділі КК України, яким може бути розділ VIII «Кримінальні правопорушення проти довкілля»;

ж) в рамках розділу VIII «Кримінальні правопорушення проти довкілля» виділити окремо групи злочинів, предметом яких виступають різні природні об'єкти (земля, надра, атмосферне повітря, водні об'єкти, рослинний і тваринний світ і т. ін.).

Варто відзначити важливість для правозастосовчої та судової практики розділу 3 дисертаційної роботи, в якому дисертант аналізує питання процедури притягнення до відповідальності за земельні правопорушення у сфері містобудування. Зокрема, практичну цінність становлять проаналізовані в роботі проблемні аспекти визначення судової юрисдикції земельних спорів у сфері містобудування (с. 165-168), особливостей доказування у справах про земельні правопорушення у сфері містобудування (с. 184-194 дисертації) тощо.

У зв'язку із вищенаведеним можна дійти висновку щодо оригінальності, самостійності та наукової новизни дисертаційної роботи, яка подана на рецензування.

**Практичне значення отриманих результатів** визначається можливістю їх використання для подальших теоретичних досліджень, пов'язаних з проблематикою особливостей земельного правопорушення у сфері містобудування та притягнення до юридичної відповідальності за його вчинення;

з метою вдосконалення чинного законодавства України, зокрема: Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23 травня 2011 року № 553 та інших, якими регулюються відносини щодо притягнення до юридичної відповідальності за земельні правопорушення у сфері містобудування; для вдосконалення правозастосовної практики (щодо уніфікації практики застосування норм чинного законодавства з питань юридичної відповідальності за земельні правопорушення у сфері містобудування); у освітньому процесі, під час викладання навчальних дисциплін «Земельне право України», «Адміністративне право України», «Кримінальне право України», «Трудове право України», «Містобудівне право України» та інших профільних навчальних дисциплін.

**Повнота викладу в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації.** Основні положення і висновки, зроблені під час дослідження, відображено у дев'яти наукових працях, зокрема у трьох наукових статтях, опублікованих у виданнях, що входять до переліку наукових фахових видань України із юридичних наук; в одній статті у фаховому виданні України, включеному до міжнародних наукометричних баз даних; одній статті у науковому періодичному фаховому виданні іншої держави, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку і Європейського Союзу, з наукового напрямку, за яким підготовлено дисертацію; в чотирьох тезах доповідей на наукових конференціях. Аналіз опублікованих здобувачем наукових статей та тез доповідей на науково-практичних конференціях (Додаток А дисертації) дозволяє дійти висновку про належну повноту викладу наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в опублікованих наукових працях.



У дисертації О. О. Череміса «Земельне правопорушення у сфері містобудування як підстава юридичної відповідальності» не виявлено порушень академічної доброчесності.

Позитивно оцінюючи актуальність проведеного дослідження, наукову новизну, обґрунтованість і достовірність отриманих результатів, високий теоретичний рівень і практичну значущість висновків, **доцільно вказати на окремі зауваження щодо певних положень роботи, які потребують додаткового обґрунтування:**

1. Позитивно сприймаючи концепцію автора про дисциплінарну відповідальність за земельне правопорушення у сфері містобудування (підрозділ 2.3 дисертації), визнаючи обґрунтованими висновки дисертанта щодо специфічних ознак дисциплінарної відповідальності за земельне правопорушення у сфері містобудування, варто було б першочергово визначити місце дисциплінарної відповідальності в системі юридичної відповідальності за дане правопорушення, адже Земельний кодекс України визначає вичерпний перелік видів юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства: цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність.

2. Підрозділ 3.1. присвячений дослідженню повноважень органів щодо розгляду справ про земельні правопорушення. При цьому дисертант аналізує положення ст. 158 Земельного кодексу України, яка визначає органи, що вирішують земельні спори. На захисті хотілося б почути докладніше щодо розуміння та розмежування *органів, які вирішують земельні спори, та органів, що мають юрисдикційні повноваження щодо розгляду справ про земельні правопорушення в сфері містобудування та притягнення винних осіб до кримінальної, адміністративної, цивільної, дисциплінарної, матеріальної відповідальності*. Окрім того, здобувачем не враховано останні зміни, що внесені в Земельний кодекс України на основі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи

управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 р., відповідно до якого центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, позбавлено повноважень щодо розгляду земельних спорів.

3. Не зовсім коректним видається твердження автора, що «вирішення земельних спорів є особливою формою *управлінської діяльності* державних органів не лише *судової*, а й *виконавчої влади та органів місцевого самоврядування*» (с. 169 дисертації), адже судова гілка влади не здійснює управлінську діяльність, а реалізовує особливу, притаманну лише їй функцію – правосуддя.

4. Аналізуючи процедуру розгляду справ про адміністративні правопорушення, дисертант виокремлює 4 стадії такої процедури (с. 179 дисертації): стадія порушення справи про правопорушення в будівельній галузі; розгляд справи про правопорушення в будівельній галузі; оскарження постанови про накладення штрафу та постанови про закриття справи; виконання постанови. Доцільно було б детальніше розкрити зміст, визначити правові колізії та практичні проблеми стадії виконання постанови, адже недостатньо лише винесення обґрунтованого рішення, а необхідно також і його реалізація, що є важливою гарантією законності, забезпечення своєчасності й повноти виконання рішень, що приймаються органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Загалом же варто зауважити, що *висловлені зауваження у своїй більшості є дискусійними або мають рекомендаційний характер, стосуються лише окремих положень дослідження, тому вони в жодному разі не впливають на високу позитивну оцінку рецензованої роботи в цілому.* Дисертант О. О. Череміс володіє достатніми теоретичними знаннями, має необхідний практичний досвід застосування законодавчих положень, що стали предметом дисертаційного дослідження, вдало аналізує проблемні питання та критично їх оцінює.

### **Загальний висновок.**

Дисертаційне дослідження О. О. Череміса виконане на високому науково-дослідницькому рівні, містить науково обгрунтовані теоретичні результати, які є особистими здобутками автора. Дисертація є цілісною, завершеною науково-прикладною працею. Наукові положення, висновки, рекомендації належним чином аргументовані, достовірні та новітні. Рецензована дисертація містить раніше не захищені наукові положення та отримані автором нові науково обгрунтовані результати.

Як висновок, дисертаційне дослідження на тему «**Земельне правопорушення у сфері містобудування як підстава юридичної відповідальності**» відповідає вимогам п.п. 9, 10, 11 та 12 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167 (із наступними змінами), а його автор – **Череміс Олександр Олександрович** – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

### **Опонент:**

**кандидатка юридичних наук, доцентка,  
завідувачка кафедри трудового, екологічного  
та аграрного права Прикарпатського національного  
університету імені Василя Стефаника**



**З. В. Яремак**

ПІДПИС З. В. Яремак ЗАВІРЯЮ  
Начальник відділу кадрів  
Державного вищого навчального закладу  
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника  
код 02125266  
" 06 " 04 2021 р.

