

## ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.5/15>**Сергієнко О.В.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

### ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЯК СКЛАДОВА ПОНЯТТЯ МІСТОБУДУВАННЯ

*Статтю присвячено дослідженню правової категорії використання земель як частини категорії містобудування як особливої категорії відповідного галузевого законодавства України. Метою статті є дослідження змісту термінів планування земель, використання земель, забудова та забудова земель як правових категорій, як юридичних так і філософських феноменів, вплив цих понять на формування нормативної бази містобудівного права, законодавства та правової системи України, з'ясування істинного змісту нормативно-правових актів, з'ясування чинників, що зумовлюють існування таких категорій права та обумовлюють їх об'єктивну необхідність. Вагоме значення у статті приділено як правовому та і філософському осмисленню цих понять в першу чергу з точки зору понятійного апарату української мови.*

*З цією метою у статті здійснено аналіз відповідних правових категорій, а також з'ясування їх змісту, опираючись на семантику української мови та у взаємозв'язку з науковою мовою права. Особливу увагу приділено застосуванню класифікації як основоположного методу наукового пізнання, який дає змогу впорядковувати правове поле України, та сприяти впровадженню наукового підходу до правотворчої діяльності з метою отримання об'єктивного результату, важливого для суспільства. Правильне право-творення, право-розуміння і право-застосування є вагомими чинниками вдалого економічного розвитку нашої держави. Саме тому чітке формулювання норм права дає змогу змодельовати правомірну поведінку суб'єктів містобудівної діяльності, головна мета яких полягає у створенні якісного життєвого середовища, цілісність та належна функціональність якого зокрема залежить і від дієвого правового механізму. Зазначено, що нормативно-правова база України має недостатнє уявлення про зміст такого поняття, що вимагає постійного осмислення, задіяння філософського та наукового підходів до забезпечення належної дієвості права. Законодавство щодо цих питань повинно буди поверненим обличчям не тільки до споживача, але і у суспільно важливі галузі, як містобудування, і до потреб і вимог суспільства, включаючи охорону навколишнього природного середовища та протидію техногенному впливу людини.*

**Ключові слова:** містобудування, містобудівна діяльність, планування земель, освоєння земель, використання земель, забудова, забудова земель, споруди, будови.

**Постановка проблеми.** Впроваджене у сучасному праві поняття містобудування було лише першим кроком до перетворення законодавства незалежної України від «совецького» до сучасного європейського. Це перетворення вимагало змінити уявлення про галузь не тільки у Народних депутатів Верховної Ради, чи фахових спеціалістів галузі, але і у всього Народу України. Воно також вимагало видозмінення усіх суміжних галузей права, які теж потребували нового уявлення про свою залученість до обслуговування містобу-

дування як галузі особливої діяльності людини. Шлях безпосередніх змін розпочався з прийняття Закону України «Про основи містобудування» [1] як основоположного для даної галузі, проте недостатність його положень, а також їх невиваженість одразу викликала потребу у прийнятті низки інших галузевих Законів, серед яких необхідно виділити Закон України «Про архітектурну діяльність» [2] та Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [3]. Але навіть з їх прийняттям, питання удосконалення містобудів-

ного права перебуває у постійному центрі уваги і законодавця і суспільства. Зміни до законодавства вносяться безперервно, і часто вносять новий зміст, інколи докорінно змінюючи правила. Тому правове розуміння відповідних явищ є важливим задля забезпечення належного забезпечення суспільно-важливих відносин, таких як містобудування. Велика законодавча робота вимагає від законодавця наявності великої кількості знань, розуміння певних явищ та наукового підходу до своєї роботи. Недостатність будь-якої із цих складових є причиною створення недосконалого законодавства, що вимагає відповідного перетворення і самого законодавця.

Статтю присвячено дослідженню правової природи містобудування як основної категорії, на якій базується відповідна галузь права.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми.** Дослідження проблем правового регулювання забудови земельних ділянок приділяли увагу О. В. Гаран, М. О. Баймуров, Р. В. Миронюк, А. І. Ріпенко, Ф. Й. Француз, М. М. Дьомін, М. П. Недюха, Л. Р. Біла-Тіунова, К. О. Рибак та ін..

**Метою статті** є дослідження змісту понять планування території, забудови території та використання територій в цілності містобудівного законодавства, як основоположні поняття цієї царини права.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

- з'ясувати філософський та правовий зміст понять територія, планування територій, використання територій, забудова територій, опираючись на розуміння цих категорій в містобудівній галузі;
- виявити правову природу містобудування в частині використання територій, їх перетворення, включаючи забудову;
- здійснити аналіз правового закріплення використання територій як невід'ємної складової містобудування та надати дієві рекомендації щодо його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до абзацу другого статті 2 Закону України «Про основи містобудування» одним із головних напрямів «містобудівної діяльності є: планування, забудова та інше використання території...» [4]. Розберемо це речення на його змістовні складові. Побудова зазначеного речення вказує на можливість його подвійного тлумачення.

Перше тлумачення виходить з того, що зміст цього речення можна розкласти і на три складові.

Перша складова – «планування» – «дія за значенням планувати», тобто «складати план чи проєкт (будівлі, споруди і т. ін.)...; розмічувати яке-небудь місце під що-небудь відповідно до плану...; складати план...; вирівнювати поверхню ґрунту (поливних, зрошувальних і т. ін. ділянок) механічним способом» [5, с. 979], або це «процес розробки планів, одна з функцій управління, яка полягає у визначенні здійснення наміченої на конкретний період програми дій... конкретного об'єкта..., з зазначенням мети, змісту, обсягів, методів і засобів, строків виконання та ін.» [6, с. 979]. Якщо перша група визначень з тлумачного словника української мови носить (в основному) відтінок використання земель, то визначення з юридичної енциклопедії має набагато ширший зміст, далеко поза межами будівництва споруд, спорудження будівель, чи вирівнювання ґрунту. Саме загальність цього поняття у останній доводить необхідність уточнення того виду планування, про яке йде мова у Законі, тобто необхідність окреслення саме того виду планування, яке ми відносимо до містобудування. Друга складова – «збудова» – «спорудження будівель на якій-небудь ділянці» [5, с. 377]. Питання щодо ознакової (зазвичай грецизмом називаємо «категорія») суперечності між поняттями «будова» та «споруда», і як наслідок цього «збудови», «будівництва» та «спорудження» – свідомо віднесемо до окремого дослідження, зазначивши лише те, що розбіжності у єдиному розумінні цих питань присутні у багатьох країнах цивілізованого Світу. Головний зміст цих взаємопов'язаних одне з одним понять – описати діяльність людини щодо створення особливих предметів, які невід'ємно поєднані з землею, тобто які з'являються у результаті перетворення землі. Це перетворення відбувається не лише на поверхні землі, а і під поверхнею, і у більшості випадків – над поверхнею. Третя складова – «інше використання територій» – очевидно є спробою законодавця окреслити будь-яке використання земель, незалежно від перших двох, і тим самим прирівнявши поняття землекористування до поняття містобудування. Можлива причина таких узагальнень і прирівнювань може бути як складність (а можливо складеність) самого поняття «містобудування», так і відсутність у законодавця цілісного розуміння як царини земельного права, так і царини містобудівного права. Практика вживання словосполучень з прикметником «інший» є неприйнятною у сучасному праві. Нерозуміння законодавцем галузі, галузевих законів, відсутність розуміння цілості явищ, не

повинне призводити до встановлення правила, яке стає настільки загальний, що об'єднує в собі різноприродні явища, як у нашому випадку містобудування, землекористування та використання навколишнього природного середовища. Останнє не враховує тваринну складову людини, а покладається на людино-центричне уявлення людини самої про себе як вищої істоти.

Друге тлумачення покладається на розуміння того, що слова «планування», «забудова» та «використання» є однорідними ознаками [7] до іменника «територія», тож головним словом, яке впливає на тлумачення змісту такого розуміння є саме поняття «територія». Маємо три однорідні словосполучення «планування території», «забудова території» та «кінше використання території», кожне з яких є окремим юридичним поняттям, і ці поняття є взаємно поєднаними, становлять єдину цілісність понять, і одні з яких є однорівневими ознаками, а інші перебувають у підпорядкуванні (становлять частину іншого).

Слово «територія» є латинізмом як в українській мові, так і мовах країн, які ми відносимо до сім'ї романської спільноти права: і у романо-германській, і у англо-саксонській. Розповсюдження цього слова у Європі в першу чергу пов'язане з діяльністю Римської імперії, яка широко просувала уявлення, сформовані у дослідженні державного права, чи точніше – дослідженні уявлень про право як прояву держави [8, с. 7]. Саме з становленням державності пов'язане виникнення «Руської землі», яке «розуміли лише у загальному політичному значенні – держава» [9, с. 26]. Тож за часів Русі її володіння було прийнято називати «землею», що з проникненням римського права поступово було замінено на «територію». Проте, зважаючи на природу української мови, правильним було б застосування слова «край», власне кажучи, слово Україна утворено від слова «край», так само як і слово «країна», яке утворюючи словосполучення «рідний край», ми вживаємо саме у розумінні Батьківщина [10, с. 320]. Отже в подальшому для позначення землі України, в даному дослідженні буде використовуватися слово «країна», в той час як для позначення земель її громад уживатимемо слово «край». Таким чином земля країни – це частина планети Земля, обмежене уявною межею на її поверхні, разом з просторами над і під нею, віднесене до певної держави чи міждержавного об'єднання, в нашому випадку – держави Україна. Земля країни має дві поверхневі складові: земля, у розумінні Земельного кодексу України [11], та поверхневі води, у розумінні

Водного кодексу України [12]. Але при цьому теж необхідно розуміти, що самі по собі поняття країни і краю можуть створювати двозначності у тлумаченні. З цією метою правильно вживати їх у словосполученнях, зокрема «землі країни», «землі краю». Окрім того, необхідно врахувати, що забудова – це завжди невід'ємне поєднання предметів з землею, і у випадку поверхні води ми розуміємо, що поєднання відбувається з землею на дні, або поєднаний з берегами предмет іншою своєю частиною знаходиться у товщі води, або над поверхнею води.

Законодавство незалежної України щодо містобудування почало формуватися з кінця 90-х років XX століття, і саме тому почало вбирати в себе наявні у Світі надбання, зокрема і щодо поняття міста. Це розуміння у країнах багатьох країнах сформовано навколо поняття «urban», яке ми можемо перекласти українською низкою значень: «міський», «міста», «міст». Але притаманною цим містам ознакою є те, що мова йде про великі поселення, і в цьому розумінні ми повинні для себе з'ясувати про яке явище омістянення йде мова: чи у розумінні зростання великих населених утворень (переміщення людей до міст) [13] і, як наслідок, їх концентрація, чи будь-який процес зміни співвідношення місто-село, чи все таки сам процес розселення, і як наслідок діяльність людини з видозмінення навколишнього природного середовища у потрібному собі напрямку. Отже, містобудування, яке ми англійською позначаємо як «urban planning», нашою думкою, що задум з планування земель має на меті пошук і означення того середовища, яке людина має намір перетворити, в першу чергу – утворенням міст. Отже, не будь-яке «планування земель» є містобудуванням, ним є тільки «задум (латинізмом зазвичай вживаємо – «план») перетворення земель», або ж «задум освоєння земель».

Однією із видів такого освоєння є їх забудова, тобто забудова земель – є складовою загального – містобудування, а не рівною йому ознакою. Очевидно, що не будь-яке інше використання земель є їх перетворенням, а тільки те, яке відповідає меті пристосування їх для потреб людини. У цьому розумінні землі відновлення (латинізмом зазвичай називаємо – «рекреації»), які людина використовує без їх перетворення – не є землями містобудування, як і ті землі, якими людина не користується взагалі. До останніх не можемо відносити забруднені землі, оскільки вони перетворені людиною на непридатні в результаті людської діяльності. А це у свою чергу підштовхує

нас до розуміння, що землі, на які здійснюється навіть непрямий вплив людини – стають землями містобудування.

Обидва розглянуті тлумачення мають свої особливості. Так перше, говорить про містобудування не лише як використання земель, але і як про діяльність, результатом якої є предмети – спорури. А обидва тлумачення поширюють містобудування на будь-які земельні відносини, навіть ті, які не мають стосунку до містобудування. Тож очевидно, що пошук вдалого словотворення правила – запорука його правильного праворозуміння і правозастосування. Тож, можемо надати законодавцю рекомендацію змінити положення зазначеної норми Закону на «створення задуму освоєння територій, включаючи їх забудову».

**Висновки.** Використання земель є основоположною складовою поняття містобудівної діяльності. Це в першу чергу пов'язано з двома основними чинниками: бажанням людини перетворювати навколишнє природне середовище для задоволення власних потреб, та у природі особливого виду діяльності – спорудженні, тобто невід'ємному поєднанні з землею нерухомих предметів.

Оскільки за правовою природою містобудування є сукупністю суспільних відносин учасників містобудівної діяльності щодо створення, перетворення, утримання та знесення предметів містобудування, то ця діяльність вимагає здійснення заходів з планування використання земель, тобто у створенні задуму освоєння земель.

Законодавче закріплення поняття освоєння земель вимагає проведення впорядкування чинного законодавства, це в першу чергу стосується узгодження між собою цілої низки відповідних ознак, зокрема: використання земель, освоєння земель, забудова земель.

Не будь-яке використання земель є складовою містобудівної діяльності, а тільки те, яке є результатом перетворення природного середовища, навіть якщо це перетворення здійснено в результаті непрямих впливів людини.

З метою здійснення упорядкування містобудівного законодавства в цілісності романо-германського права доцільним є прийняття Верховною Радою України Містобудівного кодексу України, як єдиного джерела містобудівних правил. Це дасть змогу узгодити різно-означення та розбіжності та впорядкувати предмети і дії.

#### Список літератури:

1. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2849-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
2. Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
4. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 3038-VI *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / укладач і голов. Ред.: В. Е. Бусел. Київ : Перун, 2007. 1736 с.
6. Юридична енциклопедія [в 6-ти томах] / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, Т.4. 2002. 720 с.
7. Дієприкметник. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.linguist.univ.kiev.ua/WINS/pidruchn/dijesl/dijprikm/adverbe.htm>. Дата запиту 30.11.2023.
8. Підопригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право: підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2022. 528 с.
9. Захарченко П.П. Історія українського права. – Київ : Юрінком Інтер, 2022. 528 с.
10. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; Т.4. ред.: А. А. Бурячок, П. П. Доценко. Київ : КНУ ім. Т.Шевченка, 2019. 436 с.
11. Земельний кодекс України від 21 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
12. Водний кодекс України від 06 червня 1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
13. Time to think urban: UN-Habitat brochure 2013. 24th Session Governing Council, Nairobi, 15-19 April 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhabitat.org/time-to-think-urban-un-habitat-brochure-2013>. Дата запиту 30.11.2023.

**Serhiienko O.V. LEGAL CATEGORY OF LAND USE AS A COMPONENT OF THE CONCEPT OF URBAN PLANNING**

*The article is devoted to the study of the legal category of land use as part of the category of urban planning as a special category corresponding to the sectoral legislation of Ukraine. The article is aimed at studying the content of the terms of land planning, land use, development and development of land as legal categories, both legal and philosophical phenomena, the influence of these concepts on the formation of the normative base of urban planning law, legislation and the legal system of Ukraine, clarifying the true content of normative legal acts, clarifying the factors that determine the existence of such categories of law and determine their objective necessity. Significant importance in the article is given to both legal and philosophical understanding of these concepts primarily from the point of view of the conceptual apparatus of the Ukrainian language.*

*To this end, the article analyzes the relevant legal categories, as well as clarifies their content, based on the semantics of the Ukrainian language and in relation to the scientific language of law. Particular attention is paid to the use of classification as a fundamental method of scientific knowledge, which allows to streamline the legal field of Ukraine, and promote the introduction of a scientific approach to law-making activities in order to obtain an objective result important for society. Correct right-creation, right-understanding and enforcement are significant factors of successful economic development of our state. That is why a clear formulation of the rules of law makes it possible to simulate the lawful behavior of subjects of urban planning, the main purpose of which is to create a quality living environment, the integrity and proper functionality of which in particular depends on an effective legal mechanism. It is specified that the legal framework of Ukraine has an incomplete idea of the content of such a concept, which requires constant understanding, the use of philosophical and scientific approaches to ensure the proper effectiveness of the law. Legislation on these issues should be a turned face not only to the consumer, but also in a socially important industry, like urban planning, and to the needs and requirements of society, including environmental protection and counteraction to man-made human influence.*

**Key words:** *urban planning, urban planning, land planning, land development, land use, building, structures.*