

АГРАРНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.41

<https://doi.org/10.31548/law2020.01.003>

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКИ МІСТОБУДІВНОГО І ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

В.М. ЄРМОЛЕНКО, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: vemlaw@gmail.com

Анотація. У статті піднімається актуальна проблема вивчення особливостей формування міжгалузевих взаємозв'язків у системі права, безпосереднім об'єктом яких є галузі земельного та нещодавно виниклого містобудівного права. Розглянуто територіальне планування як одну з підвалин містобудівного права. Наведено європейську тенденцію поступової заміни територіального планування плануванням просторовим. Проаналізовано земельне законодавство і теоретичні напрацювання щодо планування територій, а також здійснено дослідження окремих заходів планування територій, зокрема природно-сільсько-господарського районування і зонування земель.

Ключові слова: містобудівне право, земельне право, територіальне планування, зонування земель

Актуальність.

Останнім часом набуває пріоритетності питання з'ясування міжгалузевих взаємозв'язків, зумовлене суголосно об'єктивними потребами. Постійно триваючий процес ускладнення структури вітчизняної системи права за рахунок виникнення нових галузей і правових інститутів, які мають виключно комплексний харак-

тер, детермінує необхідність виявлення рівня комплексності нововиниклих нормативних утворень, тобто їх залежності від впливу інших галузей права. Цим вияснюється співставлення можливостей комплексних галузей (інститутів) щодо самостійного врегулювання однорідних суспільних відносин за рахунок «власних» і «запозичених» правових норм і механізмів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Як зазначає І.І. Каракаш, взаємозв'язок між галузями права свідчить про взаємопроникнення відповідних груп суспільних відносин та засад їх законодавчого врегулювання (Каракаш, 2017: 32). Нечисельні юридичні дослідження міжгалузевих зв'язків усе ж дають можливість визначати їх як відносини взаємної залежності, обумовленості і спільності між різними правовими галузями, включаючи і їх окремі частини. При цьому обґрунтовується необхідність побудови єдиного правового термінологічного ряду (системи загальноправових понять): «міжгалузеві зв'язки», що включають «міжгалузеву взаємодію» і «міжгалузевий взаємний вплив». Міжгалузева взаємодія являє собою взаємний динамічний зв'язок певної галузі та інших частин системи права, яка послідовно відбивається на всіх стадіях правового регулювання і у всіх елементах його механізму. Міжгалузеві зв'язки, крім того, включають і зв'язки статичного характеру, які проявляються у зовнішній формі права, його джерелах. Міжгалузевий взаємний вплив – це процес впливу один на одного різних правових утворень, що деякою мірою взаємно перетинаються (в предметному і змістовному відношеннях), в результаті чого може відбуватися їх відома трансформація (Чельшев, 2009: 8).

Значно наглядніше характер міжгалузевих зв'язків ілюструє запропоноване В.М. Сирих бачення формування комплексних інститутів, які на відміну від унітарних інститутів, характеризуються тим, що: 1) норми однієї галузі права застосовуються в іншій галузі; 2) норми закріплюються,

як правило, в джерелах галузі, яка їх запозичує; 3) норми проходять суттєву переробку, модифікацію щодо специфіки предмету і / або методи галузі, що їх запозичує; 4) норми застосовуються тільки в межах однієї запозичуючої галузі (Сирих, 2002: 22–23). Таким чином, взаємна трансформація різних правових утворень внаслідок їх перетину не просто може, а має відбуватися, інакше ми одержимо лише дублювання норм однієї галузі в структурі іншої галузі права.

За складом суспільних відносин, що формують предмет містобудівного права, останнє утворює досить розгалужені міжгалузеві взаємозв'язки з іншими галузями права, зокрема із земельним, цивільним, господарським, адміністративним та екологічним правом, найбільш вагомим з яких вбачається взаємодія із земельним правом.

На жаль, спеціальні комплексні дослідження системи вітчизняного земельного права не відводять жодного місця нормам містобудівного права у структурі земельного права, не розглядаючи їх навіть щодо земель житлової та громадської забудови (Сенюта, 2019). Вказане становище складно пояснити інакше як догматичним впливом традиційної моделі земельного законодавства.

Результати.

Так, у ч. 2 ст. 3 ЗК України йдеться про земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, які регулюються Земельним кодексом України, а також нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне по-

вітря, якщо вони не суперечать цьому Кодексу. При цьому відсутнє жодне посилення на використання земель у містобудуванні. Подібний підхід, але вже стосовно містобудівного законодавства, де відсутня конкретна згадка про земельне законодавство, закріплено в ст. 6 Закону України «Про основи містобудування» (1992 р.). Натомість у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вказується, що відносини у сфері містобудування регулюються Земельним кодексом України і Законом України «Про землеустрій».

У цих умовах важливого методологічного значення набуває висновок про необхідність оптимального співвідношення земельного і містобудівного законодавства, яке виключає дублювання і колізії норм, прогалини в правовому регулюванні, що має забезпечити ефективне управління земельними ресурсами, раціональне використання земель (Чмихало, 2013: 8).

Одним з «кітів», на якому власне тримається містобудівне право, є територіальне планування. Як зазначається в науковій літературі, цей вид містобудівної діяльності, метою якого є визначення призначення території та планування її розвитку, безпосередньо пов'язаний з такими повноваженнями органів управління у сфері земельних відносин як прийняття рішення про резервування земельної ділянки, її вилучення для державних чи муніципальних потреб, надання зацікавленим громадянам чи юридичним особам земельних ділянок із земель державної або муніципальної власності (Чмихало, 2013: 11–12.). Тому не можна однозначно відносити територіальне планування до царини земельного права, адже тут відбувається паралельне перети-

нання і зі сферою адміністративного права. Одночасно не можна відкидати той факт, що більшість норм, які опосередковують процедуру територіального планування, все ж належать до структури земельного права.

Історично у планувальному лексиконі домінувало планування територіальне, що на сьогодні в більшості європейських країн поступово замінюється терміном «просторове планування» (відповідно до поняття «просторовий розвиток»). Фактично це означає набагато глибший аналіз причинно-наслідкових зв'язків між об'єктами геопросторових процесів, власне структури простору. Отже, хоча термін є певною мірою штучним (євро-англійським), з наукової точки зору він більш обґрунтований – здійснюючи ефективне планування, ми дійсно намагаємось організувати простір, розмістити щось в просторі (Маруняк, 2014: 23). При цьому частковим проявом просторового планування можна вважати поширене в європейських країнах ландшафтне планування (Маруняк, 2014: 26).

Разом з тим, необхідно виходити з вітчизняних реалій нормотворчості, коли за основу взято саме територіальне, а не просторове планування. Важливість планування територій у містобудуванні підкреслює факт прийняття в 2000 році Закону України у первісній назві «Про планування і забудову територій», який пізніше (2011) було замінено Законом «Про регулювання містобудівної діяльності». Звідси планування територій по суті набуває ознак центральної системоутворювальної ланки в ланцюзі підстав виникнення містобудівного права. Міжгалузеву природу цього важливого субінституту формує ціла низка норм земельного і містобудів-

ного законодавства. Так, територіальне планування віднесено виключно до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (пункти «б» і «д» ч. 1 ст. 15-1 ЗК України).

Сучасною юридичною доктриною планування в земельному праві розглядається як один з принципів правового регулювання земельних відносин, як функція державного регулювання земельних відносин, як нормативно закріплений зовнішній вираз соціальної діяльності суб'єктів публічного і приватного права, спрямованої на розроблення і узаконення передбаченої у земельному, містобудівному, екологічному та іншому законодавстві планувальної документації (Ушаповська, 2019: 6, 14–15). Це широке розуміння, з якого випливає, що планування земель в містобудуванні є лише одним з його аспектів. Аналогічний висновок напрошується і з аналізу відповідного законодавства. Правовому механізму планування і використання земель присвячено гл. 30 ЗК України (статті 177–180), окремими заходами якого визнається державне і регіональне програмування, природно-сільськогосподарське районування і зонування земель. На перший погляд, містобудівним потребам відповідає зонування земель, про що прямо вказується у ч. 1 ст. 180 ЗК України, а не їх природно-сільськогосподарське районування, яке також є лише видовим проявом родового поняття «районування». Водночас слід підкреслити умовність застосовуваних понять та їх деяку взаємозамінність. Так, у чинному законодавстві крім природно-сільськогосподарського одержали закріплення різні види ра-

йонування, зокрема районування порід тварин (Про бджільництво, 2000: ст. 12) і сортів рослин (Про виноград та виноградне вино, 2005: ч. 3 ст. 2), районування водних об'єктів з поділом на категорії небезпеки (Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики ..., 2010: розд. III), сейсмічне (Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази, 2011: (розд. III) і ресурсно-екологічне районування території України (Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства, 2002: п. 4 розд. VI), нарешті застосовуване безпосередньо в містобудуванні економічне районування (Про Генеральну схему планування території України, 2002: п. 1 розд. 4). У свою чергу, зонування крім містобудівної діяльності застосовується і у природно-сільськогосподарському районуванні, у якому виокремлюється п'ять природно-сільськогосподарських зон (Полісся, Лісостепу, Степу, Степу Посушливого, Сухостепова) (Порядок здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель, 2004).

Формування правового механізму планування територій у містобудуванні відбувається повністю в руслі принципу утворення комплексних галузей права, коли містобудівне законодавство, взявши за основу вищенаведені загальні положення земельного законодавства, деталізує їх щодо власних потреб. Так, надане у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначення планування територій, розгалужується на 14 напрямів містобудівної діяльності, одним з яких є визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та

громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів. За своїм змістом вказана діяльність є розширеним аналогом визначення містобудівного зонування, наданого в п. 3.2. ДБН Б.1.1-22:2017 «Склад та зміст плану зонування території». Існує думка, що зонування є альтернативою принципу «цільового призначення земель», який є несумісним з умовами ринкової економіки (Мірошніченко & Марусенко, 2009: 404). Проте у зазначеній ч. 1 ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» одним з пунктів поряд із зонуванням (п. 5) передбачається обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням (п. 3), що виключає у містобудуванні протиставлення зонування та цільового використання земель, втім як і у земельному законодавстві (ст. 20 ЗК України).

У сучасних земельно-правових дослідженнях сукупність правових норм, присвячених зонуванню земель у межах населених пунктів, розглядається як основа для формування самостійного правового інституту земельно-права (Ігнатенко, 2014: 12). Місце зонування у структурі містобудівного права ще належить встановити.

Узагальнюючи співвідношення між земельним і містобудівним законодавством у регулюванні містобудівних відносин, слід виходити з основоположного висновку О.П. Анісімова, що у частині визначення «умов і порядку користування» земельними ділянками всіх категорій (в першу чергу, категорії земель населених пунктів) належить керуватися містобудівним законодавством, а в частині «розпорядження» – земельним і цивільним законодавством. Іншими словами, містобудівне законодавство

визначає перелік територіальних зон міського округу чи поселення, для яких містобудівними регламентами визначено, як можна використовувати земельну ділянку, з яких наявних параметрів і видів користування власник (землекористувач, орендар) може вибрати варіант, який його влаштовує. Земельний кодекс визначає оборотоздатність земельних ділянок усіх категорій, порядок проведення торгів, приватизації ділянок тощо. Цивільний кодекс визначає форму угод із землею і умови їх дійсності, обов'язковість державної реєстрації тощо (Анісімов, 2009: 78). При цьому слід врахувати положення ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у якій виокремлені особливості регулювання земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності.

Висновки і перспективи.

У наявності не просто запозичення містобудівним правом земельно-правових норм у вигляді звичайного дублювання, а їх перероблення, пристосування під містобудівні вимоги, що повністю відповідає специфіці формування комплексних правових утворень. Одержане узагальнення відбиває внутрішню будову містобудівного права, а також дає основу для подальшого визначення взаємозв'язків містобудівного права з іншими галузями.

Список використаних джерел

1. Земельне право України: навчальний посібник; за ред. І.І. Каракаша і Т.Є. Харитонової. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Оdesa: Юридична література, 2017. 588 с.
2. Сырых В.М. Комплексные институты как компоненты системы российского пра-

- ва. Журнал российского права. 2002. № 10. С. 22–27.
3. Сенюта Л.Б. Система земельного права України як галузі права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 16 с.
 4. Чмыхало Е.Ю. О соотношении земельного и градостроительного законодательства. Аграрное и земельное право. 2013. № 9. С. 8–15.
 5. Маруняк Є.О. Територіальне (просторове) планування: зміст, еволюція та основні сучасні напрями. Український географічний журнал. 2014. № 2. С. 22–31.
 6. Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. № 31. Ст. 250.
 7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 34. Ст. 343.
 8. Ущиповська О.І. Планування в земельному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 20 с.
 9. Про бюджетництво: Закон України від 22.02.2000 р. № 1492-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. № 21. Ст. 157. (ст. 12).
 10. Про виноград та виноградне вино: Закон України від 16.06.2005 р. № 2662-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 31. Ст. 419. (ч. 3 ст. 2).
 11. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 26. Ст. 21. (розд. III).
 12. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 р. № 3268-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 44. Ст. 457. (розд. III).
 13. Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства: Закон України від 17.01.2002 р. № 2988-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 25. Ст. 172. (п. 4 розд. VI).
 14. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 30. Ст. 204. (п. 1 розд. 4).
 15. Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель: постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681. Офіційний вісник України. 2004. № 21. Ст. 1429.
 16. ДБН Б.1.1-22:2017. Склад та зміст плану зонування території. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/DBN-B-1.1-22.pdf> (дата звернення: 07.09.2019).
 17. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Алерта; КНТ: ЦУЛ, 2009. 507 с.
 18. Ігнатенко І.В. Правові засади зонування земель у межах населених пунктів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 20 с.
 19. Анисимов А.П. Современные проблемы правового регулирования градостроительной деятельности: законодательство и практика. Аграрное и земельное право. 2009. № 7(55). С. 77–81.

References

1. Zemelne pravo Ukrainy [Land Law of Ukraine] (2017); za red. I.I., Karakasha, T.Ye., Kharytonovoi. Vyd. 2-he, pererobl. i dopov. Odesa: Yurydychna literatura, 588 (in Ukrainian).
2. Syrykh, V.M. (2002). Kompleksnye ynstytuty kak komponenty systemy rossiyskogo pra-

- va. Zhurnal rossyiskoho prava [Complex institutions as components of the system of Russian law. Journal of Russian Law], 10: 22–27 (in Russian).
3. Seniuta, L.B. (2019). Systema zemelnogo prava Ukrainy yak haluzi prava [The system of land law of Ukraine as a branch of law]; In: *derzhavy i prava im. V.M., Koretskoho NAN Ukrainy*. Kyiv, 16 (in Ukrainian).
4. Chmykhalo, E.Yu. (2013). O sootnoshenyy zemelnogo y hradostroytel'nogo zakonodatel'stva. *Ahrarnoe y zemelnoe pravo* [On the ratio of land and urban legislation. Agricultural and land law], 9: 8–15 (in Russian).
5. Maruniak, Ye.O. (2014). Terytorialne (prosutorove) planuvannia: zmist, evoliutsiia ta osnovni suchasni napriamy. *Ukrainskyi heohrafichnyi zhurnal* [Territorial (spatial) planning: content, evolution and basic modern trends. Ukrainian Geographical Magazine], 2: 22–31 (in Ukrainian).
6. Pro planuvannia i zabudovu terytorii [About planning and development of territories] (2000): Zakon Ukrainy 20.04.2000 № 1699-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 31, 250 (in Ukrainian).
7. Pro rehulivannia mistobudivnoi diialnosti [On regulation of town-planning activity] (2011): Zakon Ukrainy 17.02.2011 № 3038-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 34, 343 (in Ukrainian).
8. Ushchapovska, O.I. (2019). Planuvannia v zemelnomu pravi Ukrainy [Planning in land law of Ukraine]; *Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho*. Kharkiv, 20 (in Ukrainian).
9. Pro bdzhilnytstvo [About beekeeping] (2000): Zakon Ukrainy 22.02.2000 № 1492-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 21, 157: 12 (in Ukrainian).
10. Pro vynohrad ta vynohradne vyno [About grapes and grape wine] (2005): Zakon Ukrainy 16.06.2005 № 2662-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 31, 419: 2(3) (in Ukrainian).
11. Pro Osnovni zasady (stratehiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku [About the Fundamental Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine until 2020] (2010): Zakon Ukrainy 21.12.2010 № 2818-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 26, 21: III (in Ukrainian).
12. Pro zatverdzhennia Zahalnodержавnoi prohramy rozvytku mineralno-syrovynnoi bazy Ukrainy na period do 2030 roku [On approval of the National Program for Development of the Mineral Resources Base of Ukraine for the period up to 2030] (2011): Zakon Ukrainy 21.04.2011 № 3268-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 44, 457: III (in Ukrainian).
13. Pro Zahalnodержавnu prohramu rozvytku vodnoho hospodarstva [About the National Water Development Program] (2002): Zakon Ukrainy 17.01.2002 № 2988-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 25, 172: VI (4) (in Ukrainian).
14. Pro Heneralnu skhemu planuvannia terytorii Ukrainy [About the General scheme of planning of the territory of Ukraine] (2002): Zakon Ukrainy 07.02.2002 № 3059-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 30, 204: 4(1) (in Ukrainian).
15. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia pryrodno-sil'skohospodarskoho, ekoloho-ekonomichnogo, protyeroziinoho ta inshykh vydiv raionuvannia zemel [On Approval of the Procedure for Implementation of Natural-Agricultural, Ecological-Economic, Anti-erosion and Other Types of Land Zoning] (2004): postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 26.05.2004 № 681. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, 21, 1429 (in Ukrainian).
16. DBN B.1.1-22:2017. Sklad ta zmist planu zonuvannia terytorii [Composition and content of the zoning plan]. Available at: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/DBN-B-1.1-22.pdf> (in Ukrainian).
17. Miroshnichenko, A.M. & Marusenko, R.I. (2009). *Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnogo kodeksu Ukrainy* [Scientific and practical commentary on the Land Code of

- Ukraine]. 2-he vyd., pererob. i dopov. Kyiv: Alerta; KNT: TsUL, 507 (in Ukrainian).
18. Ihnatenko, I.V. (2014). Pravovi zasady zonuвання земель u mezhakh naselenykh punktiv [Legal principles of land zoning within settlements]; Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 20 (in Ukrainian).
19. Anysymov, A.P. (2009). Sovremennye problemy pravovoho rehulyrovanyia hradostroytelnoi deiatelnosti: zakonodatelstvo y praktyka [Modern problems of legal regulation of urban development: legislation and practice]. Ahrarnoe y zemelnoe pravo, 7(55): 77–81 (in Russian).

V.M. Yermolenko (2020). RELATIONSHIP BETWEEN CITY BUILDING LAW AND LAND LAW. *Law. Human. Environment*, 11(1): 19-26.

<https://doi.org/10.31548/law2020.01.003>.

Summary. *The article raises an urgent problem of studying the peculiarities of the formation of inter-sectoral relationships in the system of law, the direct object of which are the branches of land and newly emerged urban law. Spatial planning is considered as one of the foundations of town planning law. The European trend of gradual replacement of territorial planning by spatial planning is presented. The land legislation and theoretical developments concerning the planning of the territories were analyzed, as well as the investigation of the individual measures of the planning of the territories, in particular the natural-agricultural zoning and land zoning.*

Keywords: *town planning law, land law, territorial planning, land zoning*
