

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА У МІСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF INDIVIDUAL URBAN CONSTRUCTION UNDER UKRAINIAN LEGISLATION

Сафончик О.І., д.ю.н., професор,
професор кафедри цивільного права

Національний університет «Одеська юридична академія»

ORCID ID: 0000-0001-6781-8219

Представлена стаття присвячена питанням правового регулювання індивідуального будівництва у місті за законодавством України. У статті здійснено теоретико-правовий аналіз реалізації права на забудову як критерію правомірності будівництва. Наголошено, що будівництво, як матеріально-виробнича, економічно-господарська, соціально та екологічно значуща діяльність, відіграє важливу роль у житті суспільства, що надає йому юридичної значущості. Таким чином, будівництво розглядається як правовий процес.

Встановлено, що поняття «межі здійснення суб'єктивного права» дозволяє оцінювати дії забудовника як законні або незаконні. У статті розглядається відмінність між «правом на забудову», що є частиною правомочностей власника земельної ділянки, та «правом для забудови», яке розглядається як окреме речове право.

Відповідно до законодавства України, будівництво є законним способом реалізації низки суб'єктивних прав, зокрема права на житло, права власності на землю, права користування земельною ділянкою тощо. Реалізація цих прав через будівництво відбувається шляхом застосування «права на забудову». Запропоновано виділяти такі форми цього права, що ґрунтуються на титулах власності на землю, суперфіції, постійному землекористуванні та оренді. Відповідно, визначаються межі здійснення права на забудову для власника земельної ділянки, суперфіціаря, постійного землекористувача та орендаря.

Методологічною основою визначення здійснення права на забудову є комплексний підхід, що об'єднує загальноправові, цивілістичні та земельно-правові принципи регулювання суб'єктивних прав.

У підсумку зроблено висновок, що реалізація права на забудову визначаються правовими обмеженнями, закріпленими у принципах права та законодавчих актах України, а також обмеженнями й обтяженнями прав на землю, що накладають певні обов'язки на власників і користувачів земельних ділянок.

Ключові слова: цивільне право, цивільне законодавство, цивільні правовідносини, речові права, право власності, здійснення права приватної власності, право власності на землю, індивідуальне будівництво

The present article deals with the issues of legal regulation of individual urban construction under Ukrainian legislation. It provides a theoretical and legal analysis of exercising the right to construction as a criterion of the legality of construction. The author emphasizes that construction, as a manufacturing, economic, social, and ecologically significant activity, plays a crucial role in the life of society, which gives it legal significance. Thus, construction is considered as a legal process.

It is established that the concept of "limits of exercise of a subjective right" allows assessing the developer's actions as legal or illegal. The article discusses the difference between the "right to develop", which is part of the powers of the land plot owner, and the "right for developing", which is regarded as a separate real right.

According to the legislation of Ukraine, construction is a legal way to exercise a set of subjective rights, including the right to housing, land ownership, the right to use a land plot, etc. Enjoying these rights through construction occurs via applying the "right to develop". The author proposes to distinguish the following forms of the relevant right based on land titles, superficies, permanent land use, and lease. As a result, the author defines the limits of exercising the right to develop for a land plot owner, superficies, permanent land user, and lessee.

The methodological basis for determining the exercise of the right to develop is a comprehensive approach that combines general law, civil law, and land law principles of regulating subjective rights.

It is concluded that the exercise of the right to develop is outlined by legal restrictions enshrined in the principles of law and legislative acts of Ukraine, as well as restrictions and encumbrances on land rights that impose certain obligations on owners and users of land plots.

Key words: civil law, civil legislation, civil law relations, real rights, ownership, exercise of private property rights, land ownership, individual construction

Вступ. Будівництво споруд різного призначення є невід'ємною частиною сучасного життя. Ця галузь відіграє ключову роль на макроекономічному рівні, адже її стан відображає рівень розвитку суспільства. Майже кожна людина протягом життя стикається з необхідністю зведення архітектурного об'єкта або придбання нерухомості. Хоча термін «збудова» широко використовується в нормативно-правових актах, його зміст не завжди є очевидним. Точне визначення цього поняття є важливим для ефективного застосування правових норм, що регулюють забудову. Тому дослідження цієї категорії має значну актуальність для цивільного права.

Сьогодні в будівельному секторі України спостерігається поступова стабілізація, однак залишається низка проблем. Обмежені ресурси житлового кредитування, недосконала інфраструктура ринку нерухомості, високі ризики та витрати – все це гальмує його розвиток. Крім того, доступність житла для населення ускладнюється постійним зростанням цін, що пов'язано з монополізацією ринку та непрозорими процедурами надання земельних

ділянок, а також значними адміністративними бар'єрами у сфері будівництва.

Нестабільність інституцій та механізмів регулювання житлового ринку проявляється у низці проблем: повільній адаптації ринкових інструментів до українських економічних умов, неефективній модернізації старих механізмів, відсутності комплексного підходу до інституційного розвитку. В результаті сучасний ринок житла в Україні має риси нестабільного, спекулятивного середовища з різкими коливаннями цін, високими ризиками та недостатньо визначеними правилами гри.

Таким чином, український ринок нерухомості й досі функціонує в умовах перехідної економіки, що відрізняє його від ринків країн із розвинутою економічною системою. Це зумовлює необхідність його подальшого вивчення для визначення перспектив розвитку та ефективного регулювання.

Рівень задоволеності житлових потреб населення є ключовим показником загальної якості життя. Житлові умови становлять невід'ємну складову матеріального

добробуту та водночас відображають соціальну нерівність. Недостатня доступність житла уповільнює економічний розвиток і може спричинити соціальні та політичні напруження [1, с.94].

Метою статті є проведення комплексного аналізу та формування уніфікованого підходу до поняття «забудова», визначення значення її основних характеристик у процесі будівельної діяльності, а також встановлення ефективних правових меж регулювання забудови територій.

Сфера наукових досліджень. Вагомий внесок у розв'язання окремих проблем будівництва в Україні зробили М.К. Галантич, О.О. Квасніцька, Р.А. Майданник, В.О. Кутателадзе, Р.О. Мовчан, С.О. Зубков, А.С. Савченко, І.В. Спасибо-Фатєєва, В.Ю. Терещенко, В.С. Ткаченко, І.М. Панченко, К.Д. Пономаренко, Є.О. Харитонов, Т.Є. Харитонova та інші українські вчені.

Виклад основного матеріалу. На законодавчому рівні будівництво охоплює зведення нових об'єктів, реконструкцію, розширення, добудову, реставрацію та ремонт, а також виконання монтажних робіт.

У чинному законодавстві також використовується термін «капітальне будівництво». Відповідно до п. 2 Порядку державного фінансування капітального будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. № 1764, під капітальним будівництвом розуміється процес створення нових, а також розширення, реконструкції, технічного переоснащення діючих підприємств та об'єктів виробничого і невиробничого призначення [2]. Це включає проведення проєктних робіт, тендерних процедур, консервацію та розконсервацію об'єктів, утримання дирекцій підприємств, що будуються, а також придбання технологічного обладнання, не передбаченого кошторисом об'єкта.

У деяких нормативно-правових актах поняття «капітальне будівництво» та «будівництво» використовуються як синоніми. Наприклад, Цивільний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення застосовують термін «будівництво», тоді як Господарський кодекс України оперує поняттям «капітальне будівництво». Це пояснюється тим, що в правозастосовній практиці термін «капітальне будівництво» настільки поширився, що фактично замінив собою поняття «будівництво» і навіть почав трактуватися у ширшому значенні.

Термін «забудова» широко використовується у цивільному законодавстві України. Відповідно до ч. 1 ст. 375 ЦК України, власник земельної ділянки має право не лише зводити на ній будівлі та споруди, а й створювати закриті водойми, здійснювати реконструкцію та надавати дозвіл на будівництво іншим особам [3].

Крім того, ст. 395 ЦК України, визначаючи перелік речових прав, включає право користування чужою земельною ділянкою для забудови, а ст. 413 ЦК України регулює підстави виникнення такого права [3]. Водночас ст. 90 ЗК України закріплює право власників земельних ділянок зводити житлові, виробничі та інші будівлі й споруди. Також у ЗК України згадується поняття «житлова та громадська забудова» (ст. 38) [4].

Таким чином, цивільне законодавство передбачає суб'єктивне право забудови як власної, так і чужої земельної ділянки, однак не містить чіткого визначення цього поняття. Науковці також зазначають, що ані Цивільний, ані Земельний кодекси, розглядаючи право на забудову, не враховують норм містобудівного законодавства.

Варто відзначити, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» не містить визначення забудови [5], так само як і попередній Закон «Про планування та забудову територій» [6].

Відповідно до Словника української мови, забудова означає спорудження будівель на певній території. Вона класифікується за різними критеріями: функціональним

призначенням (житлова, виробнича), висотністю (малоповерхова, багатоповерхова, змішана), планувальною структурою (квартальна, вільна, рядкова, периметральна), історичною приналежністю (історична, традиційна), геометричною організацією (регулярна, іррегулярна, меридіональна, широтна) та щільністю забудови (суцільна, садибна) тощо [7].

Отже, термін «забудова» є багатогранною правовою категорією, яка використовується у земельному, цивільному, господарському та адміністративному праві. Правова природа забудови не може бути розглянута виключно в межах цивільного чи земельного законодавства або законодавства про охорону культурної спадщини.

Паралельно з терміном «забудова» часто застосовується й поняття «будівництво». У юридичній літературі вони нерідко вживаються як синоніми. Будівництво розглядається як процес зведення архітектурного об'єкта, який після відповідності проєктній документації та будівельним нормам приймається в експлуатацію й реєструється. Так, Квасніцька О.О. зазначає, що забудова включає не лише розміщення об'єктів, а й будівництво нових споруд, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт, благоустрій територій та технічне переоснащення підприємств [8].

Однією з причин нерегульованості термінології є спадщина радянського підходу до забудови, коли визначення її параметрів перебувало під контролем держави. Це призвело до існування різних правових режимів для різних суб'єктів забудови: фізичних осіб, капітального будівництва в містах та забудови, здійснюваної державними чи комунальними установами (наприклад, будівництво доріг, комунікацій). Унаслідок цього забудова та будівництво регулюються окремими нормами, які не узгоджуються із загальними принципами цивільного права.

Чинне законодавство не дає однозначного визначення співвідношення понять «забудова» і «будівництво». Закон України «Про архітектурну діяльність» трактує забудову та будівництво як складові архітектурної діяльності. Так, відповідно до ст. 4 цього Закону, будівництво охоплює нове зведення, реконструкцію, реставрацію та капітальний ремонт об'єкта. У ст. 10 закріплено, що забудова територій та будівництво об'єктів мають здійснюватися відповідно до містобудівної документації, а контроль за їх виконанням покладається на державні органи [9].

Також Закон України «Про планування та забудову територій» визначає будівництво як процес, що включає упорядкування містобудівних об'єктів, їх розширення та технічне переоснащення [6]. В інших нормативних актах, зокрема в Наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти», будівництво охоплює нове зведення, реконструкцію, добудову, реставрацію і ремонт [10].

Закон України «Про основи містобудування» використовує ширше поняття «містобудування», яке включає прогнозування розвитку територій, планування, забудову, будівництво, реконструкцію історичних зон, реставрацію культурних пам'яток і створення інфраструктури [5].

У підзаконних актах, зокрема у Державних будівельних нормах (ДБН), забудова території визначається як розміщення будівель і споруд із зазначенням їх функціонального призначення (житлова, виробнича, громадська тощо), планувально-просторових характеристик (садибна, багатоквартирна) та поверховості (малоповерхова, середньоповерхова, багатоповерхова) [11, 12].

Через неупорядкованість термінології виникають проблеми із визначенням сфери правового регулювання забудови, зокрема в частині будівельних норм та дозвільних процедур. Це також спричиняє труднощі у встановленні правового статусу об'єктів нерухомості, які можуть бути зведені в результаті забудови.

Згідно з ч. 1 ст. 413 ЦК України, власник земельної ділянки має право передати її в користування іншій особі для будівництва промислових, побутових, соціально-культурних, житлових та інших споруд і будівель (суперфiцiй) [3]. Право забудови виникає після його державної реєстрації у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Зазвичай, підставами для виникнення права користування чужою земельною ділянкою для забудови визнаються лише договір або заповіт. Це прямо зазначено у ст. 413 ЦК України: «Таке право виникає на підставі договору або заповіту». Водночас деякі науковці, зокрема В.О. Кутателадзе та О.О. Михайленко, вважають, що суперфiцiй може також виникати на підставі інших юридичних фактів, таких як рішення суду або встановлення із суспільних потреб [13].

Однак із цією позицією важко погодитися. Формулювання ст. 413 ЦК України чітко вказує на вичерпний перелік підстав виникнення суперфiцiй — договір або заповіт. Якби законодавець передбачав можливість його встановлення на інших підставах, це було б прямо зазначено в законі, як, наприклад, у ст. 402 ЦК України, яка регулює сервітуту й визначає, що вони можуть виникати на підставі договору, закону, заповіту або рішення суду.

Оскільки в ЦК України немає згадок про можливість виникнення суперфiцiй на підставі закону, рішення суду чи суспільних потреб, слід визнати, що право забудови земельної ділянки може встановлюватися виключно шляхом укладання договору або за заповітом.

З огляду на це, істотними умовами договору про встановлення права забудови земельної ділянки (суперфiцiй) є положення щодо самої земельної ділянки, місця розташування споруджуваної будівлі або споруди, строку дії права забудови, плати за його надання, а також характеристик майбутнього об'єкта будівництва.

Предмет договору про встановлення суперфiцiй визначається через дії суперфiціарія з користування земельною ділянкою для зведення конкретних видів споруд чи будівель. У договорі обов'язково мають бути зазначені місцезнаходження земельної ділянки, її кадастровий номер, цільове призначення, правовий режим і площа.

На відміну від сервітуту, суперфiцiй поширюється на всю земельну ділянку, а не на її частину. При визначенні предмета договору варто детально окреслити вимоги до характеристик майбутньої будівлі або споруди, зокрема її місце розташування, площу, поверховість, благоустрій та інші технічні параметри. Ці положення слугуватимуть основою для подальшого проектування й будівництва, виконуючи роль своєрідного «технічного завдання» для користувача.

Набуття прав на земельну ділянку та отримання правовстановлюючого документа. Першим і незмінним етапом реалізації права на забудову є набуття прав на земельну ділянку. Протягом багатьох років найпоширенішим способом отримання земельних ділянок під забудову було оформлення права оренди земель державної та комунальної власності. Це відбувалося на підставі рішень уповноважених органів виконавчої влади або місцевого самоврядування відповідно до проектів відведення земельних ділянок.

Згідно із законодавчими змінами, що набули чинності з 2008 року, набуття земельних ділянок у власність або в оренду з земель державної та комунальної власності здійснюється виключно через земельні торги (аукціони). Загальний порядок їх проведення визначено главою 21 Земельного кодексу України. Водночас частина 5 статті 136 ЗК України передбачає, що проведення земельних торгів регулюється спеціальним законом [4]. Оскільки такого закону немає, практика проведення аукціонів на підставі окремих рішень місцевих рад часто викликає сумніви щодо їхньої легітимності. Це, у свою чергу, стримує потенційних забудовників від вибору цього способу набуття земельних ділянок.

Як альтернатива оренді в Україні розвинулася незначна практика використання договору суперфiцiй. Проте після внесення змін до Земельного кодексу відповідно до Закону про сприяння будівництву суперфiцiй, як і інші права на земельні ділянки державної та комунальної власності, тепер підлягає продажу на конкурентних засадах через земельні торги.

Придбання земельних ділянок із приватної власності. Одним із альтернативних способів набуття земельних ділянок для забудови є їх придбання з приватної власності. Ця процедура зазнала суттєвих змін у зв'язку з ухваленням Закону про оформлення прав на землю. Внесені до Земельного кодексу України поправки передбачають, що право власності на такі ділянки посвідчується цивільно-правовим договором і не вимагає оформлення державного акта при кожному наступному відчуженні. Це значно спрощує процес оформлення прав на землю.

Однак обов'язковою умовою укладання договорів щодо земельних ділянок залишається надання державного акта, який підтверджує право власності першого власника, з відповідною відміткою про перехід права власності.

При цьому слід враховувати, що цільове призначення земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, не завжди відповідає планам забудовників. Наприклад, якщо земельна ділянка передбачена для сільськогосподарського використання, а забудовник планує звести об'єкт комерційної нерухомості, виникає необхідність зміни її цільового призначення. Це, у свою чергу, потребує проходження додаткових процедур.

Після внесення змін до Закону України «Про планування і забудову територій» стадія отримання дозволу на будівництво була скасована. Натомість законодавство запровадило новий етап, який можна умовно назвати «реалізацією намірів забудови» [6].

Відповідно до ст. 24 цього Закону, замовник, який має намір здійснити забудову земельної ділянки, що належить йому на праві власності чи користування, подає відповідну заяву (клопотання) до органу виконавчої влади або місцевого самоврядування. У цій заяві зазначаються призначення майбутньої будівлі або споруди, а також орієнтовні характеристики забудови.

Орган місцевого самоврядування перевіряє відповідність заявлених намірів містобудівній документації та місцевим правилам забудови. Якщо проєкт відповідає вимогам, протягом двох тижнів із дня реєстрації заяви забудовнику надаються містобудівні умови та обмеження, які визначають особливості забудови конкретної земельної ділянки.

Відповідно до ст. 35 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», що прийшов на зміну попередньому, визначено, що після отримання права на земельну ділянку та з урахуванням її цільового призначення замовник може розпочати підготовчі роботи, передбачені будівельними нормами та правилами, повідомивши про це орган державного архітектурно-будівельного контролю. Форма повідомлення про початок таких робіт, порядок його подання, а також процедура внесення змін до поданого повідомлення визначаються Кабінетом Міністрів України. [5]

Якщо наміри забудови суперечать містобудівній документації, державним будівельним нормам або встановленим правилам використання території, орган місцевого самоврядування протягом місяця надає заявнику обґрунтований висновок щодо невідповідності та рекомендації щодо можливих змін у проєкті.

У разі відсутності місцевих правил забудови або при забудові земельної ділянки за межами населеного пункту відповідний орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування протягом двох тижнів після реєстрації заяви надає забудовнику дозвіл на розроблення містобудівного обґрунтування.

Якщо забудовник бажає реалізувати проєкт, що не відповідає чинним містобудівним умовам та обмеженням,

він може подати додаткові пропозиції та обґрунтування до відповідного органу влади. Після затвердження містобудівних умов місцевою радою вони стають підставою для отримання вихідних даних, необхідних для проєктування та подальшого будівництва.

Якщо відповідний орган ухвалює рішення про передачу земельної ділянки державної чи комунальної власності для забудови, таке рішення водночас надає право отримати вихідні дані для проєктування, виконання проєктно-вишукувальних робіт і реалізації проєкту відповідно до вимог законодавства.

Висновки. Процес будівництва житла в Україні є складним і багатоступеневим, регульованим численними нормативно-правовими актами. Законодавство визначає ключові етапи реалізації житлового будівництва: від набуття прав на земельну ділянку до отримання необхідних дозволів та виконання будівельних робіт.

Одним із основних моментів у сфері житлового будівництва є порядок набуття прав на земельні ділянки. В Україні діє дворівневий підхід: забудовники можуть отримати ділянки як із земель державної та комунальної власності (переважно через аукціони), так і шляхом придбання ділянок приватної власності. Важливою зміною стало спрощення

механізму набуття прав на землю, що зменшило бюрократичні перешкоди та сприяє активізації ринку нерухомості.

Дозвільна система також зазнала трансформацій. Було введено механізм «реалізації намірів забудови», який визначає порядок отримання містобудівних умов та обмежень, необхідних для подальшого проєктування та будівництва. Органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у визначенні відповідності забудови до містобудівної документації та правил використання території.

Законодавство передбачає також процедуру погодження підготовчих будівельних робіт, що є важливим кроком перед початком основного будівництва. Встановлений порядок подання повідомлень до органів державного архітектурно-будівельного контролю дозволяє забезпечити прозорість та контроль у будівельній сфері.

Загалом, сучасні підходи до регулювання житлового будівництва спрямовані на баланс між державною політикою та ринковими механізмами. Запроваджені зміни спрощують бюрократичні процедури, що сприяє активному розвитку житлового сектору, залученню інвестицій та покращенню якості житлового фонду в Україні. Однак, ефективна реалізація цих положень потребує подальшого вдосконалення законодавства, підвищення прозорості рішень органів влади та посилення контролю за дотриманням будівельних норм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кичко І.І. Методичні питання забезпечення потреби в житлі. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2012. № 4. С. 92-100
2. Про затвердження положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти»: Наказ Міністерства фінансів України від 28.04.2001 №205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0433-01#Text>
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
5. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17. 02. 2011 р. № 3038-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
6. Про планування та забудову територій: Закон України від 20.04.2000р. № 1699-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-14>
7. Будова. Словопедія. URL: <http://slovopedia.org.ua/44/53399/297035.html>
8. Квасніцька О. Теоретичні та практичні аспекти забудови територій: господарсько-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 67-71
9. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>
10. Про затвердження положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти»: Наказ Міністерства фінансів України від 28.04.2001 №205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0433-01#Text>
11. Державні будівельні норми. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень (ДБН 360-92): Затверджено Наказом Держкоммістобудування від 17.04.1992, № 44. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_360_92_ua/1-1-0-116
12. Державні будівельні норми. Склад та зміст детального плану території (ДБН Б. 1.1-14:2012): затверджено Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 12.03.2012 № 107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0107858-12#Text>
13. Кутателадзе В.О. Право користування чужою земельною ділянкою для забудови за цивільним законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». 2010, Одеса. 195 с.