

УДК 347.121:711.1

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-3-135-139>

К. Д. Пономаренко, здобувач кафедри
цивільного права Національного університету
«Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ЗАБУДОВИ ЯК ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА НА ЗАБУДОВУ

Стаття присвячена визначенню поняття забудови, процес якої виступає формою реалізації суб'єктивного цивільного права на забудову земельної ділянки. Визначено, що в юридичній літературі та законодавстві немає єдності термінології у сфері здійснення права на забудову. Проаналізовано наявні в юридичній літературі, законодавстві та технічних нормах визначення поняття «збудова». Розрізнено зміст понять «будівництво» та «збудова».

Доведено, що непорядкованість термінологічного апарату в законах та підзаконних актах призводить до неможливості однозначного визначення сфери відносин, на які поширюється законодавство у сфері забудови, в тому числі будівельні норми, норми щодо дозвільних та узгоджувальних процедур; порушення ієрархії нормативно-правових актів, коли конкретні норми і принципи законодавчого акта не враховуються у процесі регулювання відносин у сфері забудови через неможливість їхнього кореспондування з нормами підзаконних актів, що виступають спеціальними в контексті регулювання конкретних видів відносин; зміщення балансу та утруднення взаємодії норм приватно- і публічно-правової спрямованості в регулюванні відносин забудови; підвищення ступеня впливу судової практики на регулювання відносин у сфері забудови, що зумовлює можливість регулювати конкретні відносини практично в ручному режимі.

На протипагу термінології, яка використовується в публічних галузях права, визначено об'єм категорії «збудова» в цивільно-правовому розумінні, до її змісту включено вольову поведінку суб'єктів цивільного права, яка своїм результатом передбачає створення або зміну об'єктів будівництва на окремій земельній ділянці.

Ключові слова: право на забудову, реалізація суб'єктивного права, будівництво.

K. D. Ponomarenko. Concept of development as a form of realization of civil law for development

The article is devoted to defining the concept of construction, the process of which is a form of realization of the subjective civil right to build a land plot. It is determined that there is no uniformity of terminology in the sphere of exercising the right to build in legal literature and legislation. The definitions of the term “development” are available in the legal literature, legislation and technical standards. The content of the concepts of “construction” and “development” is distinguished.

It is proved that the lack of terminological apparatus in laws and regulations leads to the impossibility of unambiguous definition of the sphere of relations to which the legislation in the sphere of construction, including building norms, norms concerning permitting and conciliation procedures, extends; violation of the hierarchy of normative acts, when specific norms and principles of a legislative act are not taken into account when regulating relations in the sphere of development due to the impossibility of their correspondence with norms of by-laws that act special in the context of regulating specific types of relations; shifting of balance and complication of interaction of norms of private and public-legal orientation in regulation of relations of development; increasing the impact of jurisprudence on the regulation of relationships in the field of development, which makes it possible to regulate specific relationships in almost manual mode.

In contrast to the terminology used in the public branches of law, the scope of the category “development” in the civil legal sense, including the content of the willful behavior of the subjects of civil law, which as a result involves the creation or change of construction objects for a separate land.

Key words: right to development, realization of subjective law, building.

© К. Д. Пономаренко, 2019

Постановка проблеми. Будівництво об'єктів різного призначення – невід'ємна складова частина буття сучасної людини. Так, галузь будівництва є базовою на макроекономічному рівні, її стан свідчить про розвиток конкретного суспільства. Практично кожна людина за життя стикається з потребою в побудові певного архітектурного об'єкта або вдається до придбання об'єкта будівництва. Категорія «забудова» широко вживається в текстах нормативно-правових актів, однак зміст, що вкладається в дане поняття, не є очевидним. Коректне ж його визначення важливе для ефективної реалізації нормативних приписів, що регулюють питання реалізації права на забудову. Отже, дослідження сутності забудови є актуальним для науки цивільного права.

Стан дослідження теми. Теоретичні дослідження сутності забудови як форми реалізації суб'єктивного цивільного права на забудову майже відсутні. У той же час господарсько-правові аспекти сутності забудови досліджувалися О. Квасницькою, адміністративно-правові – Р. Ярошевською, П. П'ятковим, А. Романенко, земельно-правові – О. Павленком, Д. Федчишиним. Тому метою цього дослідження є визначення поняття забудови на підставі аналізу чинного законодавства та надбань юридичної доктрини.

Виклад основного матеріалу. Термін «забудова» широко використовується і в цивільному законодавстві. Ч. 1 ст. 375 ЦК України визначає загальні засади здійснення права власника земельної ділянки на забудову, а саме «власник земельної ділянки має право не тільки зводити на ній будівлі та споруди, а й створювати закриті водойми, здійснювати перебудову, а також дозволяти будівництво на своїй ділянці іншим особам» [18]. Надалі ст. 395 ЦК України, врегульовуючи перелік речових прав, називає право користування чужою земельною ділянкою для забудови; у ст. 413 ЦК України визначено підстави виникнення права користування чужою земельною ділянкою для забудови. Одночасно ст. 90 ЗК закріплює право власників земельних ділянок зводити житлові будинки, виробничі та інші будівлі і споруди. Також у ЗК України згадується «житлова та громадська забудова» (ст. 38) [9].

Отже, в цивільному законодавстві закріплено суб'єктивне право забудови земельної ділянки (власної або чужої) з різним переліком об'єктів даного права, однак не визначено обсяг самого поняття забудови. У літературі також відмічається, що як і Цивільний, так і Земельний кодекси, розкриваючи зміст «права на забудову земельної ділянки», не враховують норми містобудівного законодавства [10, с. 68]. Слід зазначити, що профільний Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» серед закріплених у ст. 1 термінів не називає і не розкриває значення забудови [7]. Не містив визначення забудови і попередній Закон «Про планування та забудову територій» [5].

Відповідно до Словника української мови під забудовою мається на увазі спорудження будівель на якій-небудь ділянці [16]. Залежно від функціонального призначення забудови, характеру ділянок, орієнтації, розпланування, віку створення будівель виділяють: житлову і виробничу, малоповерхову, багатоповерхову і змішану, квартальну і вільну, рядкову і периметральну, історичну і традиційну, регулярну і іррегулярну, меридіональну і широтну, суцільну і садибну забудови тощо [3].

О. Квасницька доводить, що «забудова» є комплексною категорією, оскільки одночасно застосовується в галузях земельного, цивільного, господарського, адміністративного права. На думку дослідниці, правова природа забудови не може бути розглянута лише в контексті цивільного, земельного законодавства або законодавства про охорону культурної спадщини [10, с. 67].

Поряд із терміном «забудова» нерідко зустрічаємо й категорію «будівництво». Відповідно до термінології, що використовується в юридичній літературі (наприклад, «Земельний закон не виділяє пріоритетність житлового будівництва чи громадської забудови» [17, с. 268];

«Право на будівництво нерухомого майна (забудову) мають власники земельних ділянок» [15, с. 144]), забудова та будівництво нерідко використовуються як синоніми.

Будівництво – зведення архітектурного об'єкта, який у разі його відповідності проекту, вимогам будівельних норм, державних стандартів, норм і правил приймається в експлуатацію і підлягає реєстрації [14].

Так, О. Квасницька зазначає, що зміст забудови включає не тільки розміщення об'єктів будівництва, а й здійснення будівництва нових об'єктів, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, впорядкування існуючих об'єктів містобудування та технічне переоснащення підприємств [10, с. 69].

Серед причин неузгодженості термінології перш за все необхідно виділити збереження пережитків радянського підходу до забудови, монополію на визначення обсягів, принципів здійснення та форми якої мала держава. Через це діяльність із забудови фактично отримала окремі правові режими в залежності від суб'єкта забудови. Так, будівництво, здійснене фізичними особами, капітальне будівництво в містах та забудова, що здійснюється комунальними і державними силами (в тому числі будівництво доріг, комунікацій тощо), отримали фактично самостійні правові режими, які існують у відриві від загальних норм цивільного права щодо здійснення права на забудову.

Немає однозначного співвідношення даних понять у чинному законодавстві. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про архітектурну діяльність» під архітектурною діяльністю розуміється «діяльність зі створення об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурного рішення та його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проєктів із планування, забудови і благоустрою території, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері» [4]. Забудова і будівництво розглядаються законодавцем як окремі складові частини архітектурної діяльності в Україні. Так, ст. 4 Закону «Про архітектурну діяльність» визначає будівництво як складову частину комплексу робіт, пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури, що охоплює нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт об'єкта. Свідоме обрання такого підходу законодавцем підтверджується і текстом ст. 10. цього ж Закону, згідно з якою «для забезпечення під час забудови території, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проєктної документації, вимог вихідних даних, а також із метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції здійснюється в установленому законодавством порядку державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд».

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про планування та забудову територій» у поняття «будівництво» включається також, крім зазначеного, і впорядкування об'єктів містобудування, розширення та технічне переоснащення підприємств [6]. У наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження положення (стандарту) бухгалтерського обліку «Будівельні контракти» від 28.04.2001 р. № 2055 будівництво визначено як спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів.

Закон України «Про основи містобудування» для цілей врегулювання містобудівної діяльності використовує категорію «містобудування», включаючи в нього прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проєктування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

У підзаконних актах, таких як Державні будівельні норми (ДБН Б.1.1-14:2012, Склад та зміст детального плану території), під забудовою території розуміється розміщення будинків і споруд із зображенням їх на кресленні із зазначенням основних характеристик за функціональним призначенням (житлова, виробнича, багатофункціональна, громадська, курортна, оздоровча, дачна тощо), планувально-просторових особливостей (блокована, садибна, багатоквартирна тощо) та поверховості (висотна, багатоповерхова, середньоповерхова, малоповерхова або із зазначенням конкретної поверховості) [2].

Згідно з Державними будівельними нормами України (ДБН В.2.2-15-2005) малоповерхова забудова – забудова території одно-, дво-, триповерховими житловими будинками різних типів.

Невпорядкованість термінології, що її використовують окремі акти, призводить до негативних наслідків, серед яких – такі:

- неможливість однозначного визначення сфери відносин, на які поширюється законодавство у сфері забудови, в тому числі будівельні норми, норми щодо дозвільних та узгоджувальних процедур. Так, наприклад, спірним видається визначення об'єктів нерухомості, які можуть бути зведені в результаті забудови. Так, відповідно до Методичних рекомендацій стосовно визначення нерухомого майна, що знаходиться на земельних ділянках, право власності на які підлягає державній реєстрації, затверджених наказом Мініюсту України від 14 квітня 2009 року № 660/56, асфальтобетонне покриття як об'єкт капітального типу, який фактично не може використовуватись без відділення від верхнього шару ґрунту, не вважається об'єктом нерухомості, а отже, виникає питання, чи є асфальтобетонне покриття об'єктом забудови;

- порушення ієрархії нормативно-правових актів, коли конкретні норми і принципи законодавчого акта не враховуються під час регулювання відносин у сфері забудови через неможливість їх кореспондування з нормами підзаконних актів, що виступають спеціальними в контексті регулювання конкретних видів відносин;

- зміщення балансу та ускладнення взаємодії норм приватно- і публічно-правової спрямованості в регулюванні відносин забудови;

- підвищення ступеня впливу судової практики на регулювання відносин у сфері забудови, що зумовлює можливість регулювати конкретні відносини практично в ручному режимі.

Отже, в галузях публічного права перш за все йдеться про «збудову» як комплексний вид людської діяльності, що включає в себе планування, побудову та обслуговування об'єктів будівництва на будь-якому рівні (державному, місцевому, індивідуальному), «збудову земельної ділянки» в контексті дозвільно-узгоджувальних процедур, «збудову території» в контексті реалізації функції держави та місцевого самоврядування щодо забезпечення раціонального використання земель, гармонійного розвитку міст, контролю за дотриманням технологічних, екологічних, естетичних та інших норм тощо.

У межах цивільно-правового регулювання можна говорити про обмежений зміст категорії «збудова», включаючи до її змісту вольову поведінку суб'єктів цивільного права, яка своїм результатом передбачає створення або зміну об'єктів будівництва на окремій земельній ділянці.

Список використаних джерел:

1. Державні будівельні норми. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень (ДБН 360-92) : затверджено Наказом Держкоммістобудування від 17.04.1992, № 44. URL : http://www.uazakon.com/documents/date_3v/pg_gnglwj/index.htm.

2. 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 : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0107858-12>.

3. Забудова. *Словopedia*. URL : <http://slovopedia.org.ua/44/53399/297035.html>.
4. Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>.
5. Закон України «Про планування та забудову територій» від 20.04.2000 р. № 1699-III. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-14>.
6. Закон України «Про планування та забудову територій» від 20.04.2000 р. № 1699-III. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-14>.
7. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
8. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
9. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III-ВР. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
10. Квасницька О. Теоретичні та практичні аспекти забудови територій: господарсько-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 67–71.
11. Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 05.07.2011 № 103. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-11>.
12. Про затвердження Типових регіональних правил забудови : Наказ Держбуду України від 10.12.2001 № 219. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0004-02>.
13. Саврук С.М. Правовий статус забудовника як головного суб'єкта права на забудову: його співвідношення із статусом замовника будівництва. *Вісник господарського судочинства*. 2010. № 6. С. 150–156.
14. Сафонов Ю.М. Економіко-правові основи капітального будівництва : навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 239 с.
15. Саяпіна І. Законодавство та судова практика щодо будівництва (нове будівництво та реконструкція), визначення самочинного будівництва та процедура його легалізації станом на липень 2016 року. *Мала енциклопедія нотаріуса*. 2016. № 4(88). С. 132–150.
16. Словник української мови : в 11 томах. Том 3, 1972. С. 32.
17. Федчишин Д.В. Щодо ознак земель громадської забудови. *Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин* : зб. тез Між-нар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 17-18 трав. 2013 р.) / Хмельниц. ун-т упр. та права. Хмельницький, 2013. С. 268–270.
18. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.