



УДК 347.92

ВИЗНАЧЕННЯ КОЛА ОСІБ ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ ПРО ВИЗНАННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ОБ'ЄКТИ САМОЧИННОГО БУДІВНИЦТВА

Стаття містить аналіз положень нормативно-правових актів, які визначають окремі повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування в галузі будівництва. Встановлені особливості судового розгляду справ про самочинне будівництво. Запропоновано авторське бачення проблематики визначення кола осіб у досліджуваній категорії справ, наведені приклади судової практики.

В статье проанализированы нормативно-правовые акты, определяющие компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления в отрасли строительства. На основании проведенного анализа предложено авторское видение проблемы определения круга лиц в исследуемой категории судебных дел, приведены примеры из судебной практики, внесены предложения по ее упорядочению.

The article contains an overview of provisions of the regulatory legal acts, which specify powers of public authorities and council in the area of building construction. There is a seeing of problematic of identifying people in cases in question suggested by author, examples of judicial practice are given.

Останнім часом в Україні недотримання учасниками будівництва встановленого організаційно-правового порядку здійснення будівництва, який регламентується цілою низкою нормативно-правових актів державного, галузевого та місцевого рівнів, набуло системного характеру. Не зупиняючись детально на його соціально-економічних передумовах зазначимо, що на наш погляд, причиною цього є відсутність збалансованого механізму регулювання процедури “легального” будівництва, яке характеризується заурегульованістю, складністю, довготривалістю проходження усіх дозвільно-погоджувальних процедур та є досить затратним для забудовника [1, с. 670]. При цьому слід зауважити, що об'єкти нерухомості збудовані з порушенням встановленого порядку за своїми технічними характеристиками можуть нічим не відрізнитись від тих, які збудовані в установленому законом порядку [2, с. 76]. Разом із тим, неможливо не враховувати той факт, що поряд з, так би мовити, “якісним” будівництвом, існує й інше, наслідком якого є незабезпечення надійності, міцності, стійкості і довговічності об'єктів нерухомості, в результаті чого експлуатація таких об'єктів може стати потенційною загрозою для здоров'я і безпеки проживання громадян, збереження їх майна, настання негативних екологічних наслідків, тощо.

Існуючі в цій сфері наукові розробки російських та українських вчених, таких, як: В. О. Алексєєва, О. Я. Беленької, В. Бублика, О. В. Воронової, О. О. Гризихіної, М. Г. Масевича, Є. О. Мічуріна, Г. С. Мостова, О. М. Козира, В. А. Січевлюка, О. В. Соболевої, М. Шульги та ін., стосуються лише загальних питань права власності, розгляду деяких аспектів будівництва та не здатні повною мірою відповісти на широке коло питань з якими на практиці стикаються — особа, яка здійснила самочинне будівництво, відповідні державні органи, без дозволу яких було здійснене будівництво та, безумовно, суд при вирішенні виниклого спору.

© Холод В. В., 2009.



Відсутність правового заохочування осіб, які мають на меті здійснити будівництво чи реконструкцію вже існуючого об'єкту нерухомості в установленому законом порядку, постає на наш погляд, однією з найголовніших причин вдавання особи до самочинного будівництва з наступним узаконенням його у судовому порядку. Аналіз судової практики, свідчить про те, що таких випадків з кожним роком стає все більше. Так, місцевими судами Одеської області у 2005 р. було розглянуто 926 справ, у 2006 р. — 1 496 справ, у першій половині 2007 р. — 667 справ, у першому півріччі 2008 р. в провадженні Малиновського районного суду м. Одеси перебувало 892 спори про визнання права власності, з них 252 стосувалось визнання права власності на самочинно збудовані/реконструйовані об'єкти нерухомості, або 28,2 % від кількості справ загальної категорії — права власності [3, с. 41]. У 2009 р. тенденція збільшення кількості даної категорії справ зберігалась, проте судова практика від цього не стає стабільнішою. Переважна більшість рішень у справах даної категорії скасовується судом апеляційної інстанції з направленням справи на новий розгляд з підстав вирішення судом питання про права та обов'язки осіб, які не були залучені до участі у справі.

З урахуванням наведеного, метою цієї публікації є визначення кола осіб, які повинні брати участь у справах зазначеної категорії. Їх встановлення дозволить на рівні суду, який розглядає відповідну справу, уникнути вирішення питання про права і обов'язки осіб, які не залучаються до участі у справі, виключить задоволення позовів заявлених неналежними позивачами, запобігатиме розгляду справи за участю неналежних відповідачів, тощо.

З метою посилення боротьби з самочинним будівництвом державні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування створюють відповідні комісії по виявленню фактів самочинного будівництва та боротьби з ним, які на даний час існують майже в усіх адміністративно-територіальних одиницях України. Наприклад, такі комісії були створені за рішенням виконкому Одеської міської ради від 14.12.2006 р., № 732 "Про заходи, спрямовані на припинення самочинного будівництва (реконструкції) в місті Одесі", за розпорядженням голови Миколаївської облдержадміністрації від 10 жовтня 2008 р. за № 435-р "Про заходи щодо забезпечення державного контролю у сфері містобудування та посилення боротьби з самочинним будівництвом", за рішенням 35 сесії Чернівецької міської ради V скликання № 804 від 24.12.2008 р., яким було затверджено Положення про порядок виявлення, упередження та недопущення самочинного будівництва у м. Чернівцях, тощо. Проте, діяльність таких комісій, як свідчить практика, є малоефективною.

Збільшення числа звернень органів державної влади та органів місцевого самоврядування до суду з позовами про зобов'язання привести об'єкти до попереднього стану, призвело до того, що особи, які вчинили самочинне будівництво звертаються з зустрічними позовами про визнання права власності.

Аналіз сучасної судової практики застосування ст. 376 ЦК України, дозволяє виокремити принаймні три види справ цієї категорії: визнання права власності; зобов'язання привести об'єкт згідно з проектом забудови; зобов'язання знести об'єкт.

Не зупиняючись детально на проблемах розгляду кожної, оскільки це виходить за межі проблематики цієї статті, зауважимо, що типовими залишаються помилки щодо встановлення кола осіб, які мають брати участь у справах цієї категорії та їх процесуального статусу. При цьому, принципове значення має встановлення правомочності звернення особи до суду з тим чи іншим позовом, з урахуванням наявності розмежування компетенції.

Правом вимоги визнання права власності на самочинно збудоване нерухоме майно, згідно ч. 3 ст. 376 ЦК України [4], наділена особа, яка здійснила таке будівництво, відповідно належним позивачем у справах цієї категорії буде вважатись остання.

Щодо розгляду справ по застосуванню наслідків самочинного будівництва — зобов'язання привести до попереднього стану чи знесення об'єкту, слід враховувати, що, згідно до диспозиції ч. 7 ст. 376 ЦК України, правом такої вимоги наділені лише відповідні органи державної влади або органи місцевого самоврядування. З урахуванням цього, право на задоволення позову з цієї правової підстави фізична особа немає, а наявну численну судову практику [5-7] задоволення таких позовів фізичних осіб слід визнати помилковою.

Якщо під час судового розгляду встановлено відсутність у позивача права на задоволення позову про застосування наслідків самочинного будівництва за ч. 7 ст. 376 ЦК України, суд повинен відмовити в задоволенні позову [8].



Ч. 3 ст. 376 ЦК України, надає право особі, яка провела самочинне будівництво, за певних умов визнати право власності на самочинно збудоване нерухоме майно за рішенням суду.

Належними відповідачами по справам цієї категорії, в сенсі ст. 376 ЦК України, слід вважати відповідного власника чи користувача земельної ділянки. При цьому необхідно враховувати, що землекористувач наділений автономним захистом свого права користування земельною ділянкою навіть проти власника землі. Це означає, що у разі наявності у забудовника розпорядження про відвід земельної ділянки, виконавчі комітети відповідних рад втрачають право на пред'явлення позову за наслідками ст. 376 ЦК України.

Як свідчить практика, щодо земель приватної форми власності питань не виникає, на відміну від того, коли землі на яких здійснювалось будівництво належать до комунальної чи державної форми власності.

В контексті ст. 3 ЦПК України, кожна особа має право на звернення до суду за захистом свого невизнаного права, зокрема, й права власності на об'єкт самочинного будівництва. Суд розглядаючи такий позов підтверджує наявність чи відсутність у позивача права власності на відповідне майно, тому належним відповідачем в справах цієї категорії буде виступати особа, яка хоч і не оспорує право власності на майно, але і не визнає його. З урахуванням цього, для визначення належного відповідача обов'язково потрібно встановлювати власника (користувача) земельної ділянки, на якій здійснено самочинне будівництво.

Згідно ч.ч. 1, 2 ст. 83 ЗК України, землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст є комунальною власністю. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності [9].

Визначення територіальної громади, її правосуб'єктність, основні функції та повноваження, у тому числі правомочності власника, а також умови і порядок їх здійснення, встановлені в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" [10].

Відповідно до ст. 1 зазначеного закону територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Адміністративно-територіальна одиниця являє собою область, район, місто, район у місті, селище, село. З цього випливає, що територіальна громада — це не адміністративно-територіальна одиниця, і не створені нею органи місцевого самоврядування, а об'єднання жителів у межах адміністративно-територіальної одиниці.

Відповідно до п. 1 ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

Як передбачено п. 5 ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", зазначені органи від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності.

Таким чином, територіальні громади одночасно виступають первинними носіями прав місцевого самоврядування і суб'єктами повноважень щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами, розташованими на їх території, а також на володіння, користування й розпорядження землями комунальної власності. Умови та порядок здійснення правомочностей власника територіальна громада реалізує через створені нею органи місцевого самоврядування.

Представницькі органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради — вправі приймати рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення (п. 31 ст. 26 цього ж Закону). Зокрема, до відання виконавчих органів цих рад належить управління, в межах визначених радою, майном, що належить до комунальної власності, а в сфері будівництва — прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у порядку, встановленому законодавством; здійснення в установленому порядку



державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування, тощо.

Згідно зі ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, не можуть скасовуватися чи обмежуватися центральним або регіональним органом [11]. Відносно районних і обласних рад, то їх повноваження в сфері будівництва мають похідний від повноважень представницьких органів місцевого самоврядування характер, оскільки у вирішенні відповідних питань названі ради діють за дорученням сільських, селищних, міських рад.

Так, наприклад, до компетенції районних адміністрацій Одеської міської ради, відповідно до п. 3.2.7. Положення про районну адміністрацію Одеської міської ради (затв. рішенням Одеської міської ради 04.02.2006 р.) в сфері будівництва зокрема належить:

- у діяльності міської комісії з вибору земельних ділянок;
- організація роботи районної міжвідомчої комісії. Видання розпоряджень про будівництво індивідуального житла, реконструкцію, капітальний ремонт, переобладнання та прибудови жилих та нежилых будинків, споруд та приміщень, розташованих на території району, незалежно від форм власності;
- затвердження проектно-кошторисної документації на реконструкцію, капітальний ремонт та реставрацію об'єктів комунальної власності, розташованих на території району;
- утворення та організація роботи державних та технічних комісій з приймання в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів, незалежно від форми власності об'єкта будівництва, затвердження актів приймання завершених будівництвом об'єктів;
- приймання в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів індивідуальної житлової забудови (крім самовільно збудованих);
- здійснення контролю за недопущенням самовільного будівництва у районі;
- звернення до суду з позовами про знесення жилих будинків разом з господарськими спорудами, зведеними громадянами самовільно;
- здійснення контролю за будівництвом, реконструкцією, капітальним ремонтом та реставрацією будинків та споруд, розташованих на території району у випадках, якщо райдержадміністрація є замовником;
- виступає замовником на ремонт, реконструкцію, реконструкцію з розширенням жилих будинків, будівель та споруд, що знаходяться в управлінні райдержадміністрації [12].

Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2004 р. № 1243, до компетенції виконавчих комітетів міських рад належить утворення державних приймальних комісій та затвердження актів цих комісій.

Таким чином, оскільки від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради, учасниками цивільного процесу у спорах, пов'язаних із захистом права комунальної власності можуть виступати ради, а також їх виконавчі органи (виконавчі комітети, управління, служби та ін.), за умови, що даний орган має статус юридичної особи і що відповідні повноваження передбачені нормативним актом, який регулює діяльність цього органу (положенням тощо). Відповідно належним відповідачем по справам про визнання права власності на самочинно збудоване нерухоме майно буде сільська, селищна, міська рада, яка є власником землі та відповідний виконавчий комітет органу місцевого самоврядування.

Традиційне притягнення до участі у справі у якості відповідача відповідної райдержадміністрації [13-16], органів архітектури та містобудування [17-18], вважаємо помилковим, оскільки питання про прийняття до експлуатації самочинно збудованого об'єкту нерухомості до їх компетенції не належить. Відповідно, ці органи не будуть мати права на апеляційне оскарження ухваленого рішення, відповідно до ст. 292 ЦПК України [19].

Не можна вважати вірною й практику залучення до участі у справі у якості відповідачів чи третіх осіб органів, які здійснюють державну реєстрацію прав власності на нерухоме майно, — відповідні бюро технічної інвентаризації у межах визначених



адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно п. 1.4. Наказу Мініюсту від 07.02.2002 р., № 7/5 “Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно” [20], державна реєстрація прав власності на нерухоме майно здійснюється на підставі правостановлюючих документів, яким, відповідно, й є рішення суду про визнання права власності на самочинне будівництво.

Враховуючи, що підставою для проведення реєстрації права власності на нерухоме майно є рішення суду, яке на час розгляду справи відсутнє, вимога про зобов'язання її проведення (без наявності відмови в її проведенні) є передчасною, так само як й залучення до участі у справі органів БТІ у якості третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору.

Виходячи зі змісту ст. ст. 30, 35, 36, 118 ЦПК України, а також загальних засад цивільного судочинства, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору не можуть бути зобов'язані до вчинення певних дій. Положення третьої особи у цивільному процесі визначено ст.ст. 34, 35 ЦПК України і суттєво відрізняється від правового положення сторін у процесі, зокрема відповідача.

Разом з тим, з метою недопущення порушення прав власника у разі задоволення позову про визнання права власності на самочинно збудований об'єкт нерухомості, суди не позбавлені права на визначення порядку його виконання, наданого ст. 217 ЦПК України. Використання цього процесуального права, з урахуванням неоднакової судової практики, що склалась, дозволить створити умови для попередження випадків невиконання рішення суду, а отже дозволить виконати вимоги ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. [21], відповідно до якої права людини вважаються захищеними лише після повного виконання рішення суду. Невиконання судового рішення є порушенням права особи на суд і стаття 6 Конвенції втрачає свій сенс.

Викладене вище дозволяє дійти висновків, що врахування в судовій практиці внесених пропозицій щодо визначення кола осіб та їх процесуального статусу сприятиме удосконаленню судової процедури, дозволить правильно вирішити справу по суті, уникнути безпідставного порушення прав заінтересованих осіб та запобігти зловживанню своїми процесуальними правами тими особами, які діють поза межами своєї компетенції.

Список використаних джерел

1. Литовченко В. Щодо проблем реалізації прав громадян на житло на прикладі самочинного будівництва / В. Литовченко // Визначальні тенденції генезису державності і права : зб. наук. праць міжнародної науково-практичної конференції “Третє Прибузькі читання”. — Миколаїв, 2007. — С. 670-673.
2. Литовченко В. В. Щодо визначення правового статусу об'єктів новоствореного та реконструйованого нерухомого майна / В. В. Литовченко // Проблеми формування та реалізації державної житлової політики : матеріали Науково-практичного семінару 5 вер. 2008 р. : тези доп. — К., 2008. — С. 76-79.
3. Литовченко В. Судовий захист права власності на новостворені та реконструйовані об'єкти нерухомості: постановка проблеми / В. Литовченко // Підприємство, господарство і право. — 2009. — № 5. — С. 41-45.
4. Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15>.
5. Рішення Бердянського міськрайонного суду від 03 бер. 2009 р. — Справа № 2-904/2009 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/3231137>.
6. Рішення Іллічівського міського суду Одеської області від 08 трав. 2008 р. — Справа № 2-403/08 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/1876126>.
7. Рішення Прилуцького міськрайонного суду Чернігівської області від 16 лип. 2009 р. — Справа № 2-1022/09 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/5818508>.
8. Рішення Ялтинського міського суду Автономної Республіки Крим від 29 січ. 2007 р. — Справа № 2-623/2007 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/1270980>.
9. Земельний кодекс України від 25 жов. 2001 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>.
10. Про місцеve самоврядування : Закон України від 25 трав. 1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум. : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.



11. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум. : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
12. Про затвердження Положення про районну адміністрацію Одеської міської ради : Рішення Одеської міської ради від 04.02.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум. : <http://www.odessa.ua/acts/council/4276>.
13. Ухвала апеляційного суду Одеської області від 10 січ. 2007 р. — Справа № 22ц-190/07 / Архів Апеляційного суду Одеської області.
14. Ухвала апеляційного суду Одеської області від 29 бер. 2007 р. — Справа № 22ц-1142/2007 / Архів Апеляційного суду Одеської області.
15. Рішення Малиновського районного суду м. Одеси від 23 бер. 2006 р. — Справа № 2-2680/06 / Архів Малиновського районного суду м. Одеси.
16. Рішення Малиновського районного суду м. Одеси від 02 квіт. 2007 р. — Справа № 2-3918/07 / Архів Малиновського районного суду м. Одеси.
17. Ухвала апеляційного суду Одеської області від 17 жов. 2006 р. — Справа № 22ц-5421/2006 / Архів Апеляційного суду Одеської області.
18. Ухвала апеляційного суду Одеської області від 06 лют. 2008 р. — Справа № 22ц-362/2008 / Архів апеляційного суду Одеської області.
19. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 бер. 2004 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1618-15>.
20. Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно : Наказ Мін'юсту від 07.02.2002 р., № 7/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0157-02>.
21. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004.

*Рекомендовано до друку кафедрою цивільного права та процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 4 від 18 листопада 2009 року)*

Надійшла до редакції 30.11.2009
Рекомендована до друку 01.12.2009

