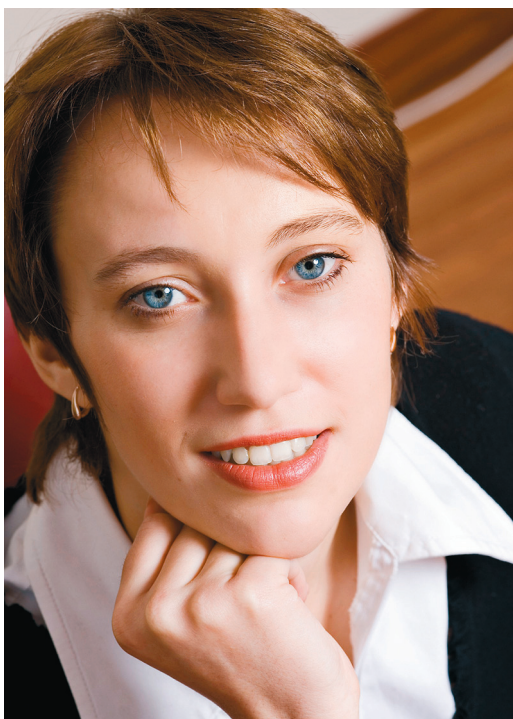


ПОНЯТТЯ та сутність

права на забудову земельної ділянки



С. М. Саврук

здобувач Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

У статті досліджується правова природа, зміст і сутність права на забудову земельної ділянки.

Ключові слова: право на забудову, земельна ділянка, суперфіцій.

В статье исследуется правовая природа, содержание и сущность права на застройку земельного участка.

Ключевые слова: право на застройку, земельный участок, суперфиций.

The author analyzes the legal nature, content and essence of development rights to a land plot.

Keywords: development rights, land plot, superficies.

Правове регулювання відносин у сфері нерухомості було і залишається одним із найбільш актуальних напрямків наукових досліджень різних років. Однак динамічність ринку нерухомості, зміна суспільних інтересів і пріоритетів зумовлює необхідність перегляду існуючих правових механізмів та адаптації їх до потреб суб'єктів цих відносин.

Зокрема, такий правовий інститут, як право на забудову, завдячує своєю появою відомому ще з римського права інституту суперфіцію. Однак право на забудову за своєю суттю є поняттям значно ширшим, ніж власне суперфіцій. Про це, перш за все, свідчать ті ознаки і особливості, які виражають сутність права на забудову і дозволяють визначити його як самостійний правовий інститут.

Слід зазначити, що право на забудову земельної ділянки як самостійний правовий інститут знайшло своє відображення у чинному Цивільному кодексі України (далі – ЦК України), однак його зміст до сьогодні залишається предметом дискусій.

Проблема відсутності єдиного підходу до розуміння поняття права на забудову та його сутності стає дедалі актуальнішою, оскільки негативно позначається на формуванні законодавчої бази, необхідної і достатньої для залучення інвесторів, які планують здійснювати будівництво об'єктів нерухомості на придатних для цього земельних ділянках, набутих ними на законних підставах. Існуючі протиріччя між земельним та цивільним законодавством України у питаннях набуття прав на земельні ділянки для здійснення комплексної їх забудови потребують детального аналізу та подальшого вирішення. З цією метою передусім необхідно дослідити історичні передумови становлення і трансформації права на забудову, існуючий механізм реалізації цього права та його основні ознаки, а також виділити ті визначальні критерії, які стануть основою для формулювання змісту цього поняття.

Історія права забудови сягає своїм корінням ще Древнього Риму, але необхідність в його чіткішому врегулюванні постала тоді, коли ріст міст у XIX ст.

призвів до масового будівництва споруд «на чужій землі». Ускладнення вимог до будівельних та санітарних характеристик тих чи інших споруд, а також ажіотажний попит на міську землю в кінці XIX ст. зумовив необхідність запровадження міською владою окремих дозволів на будівництво та оформлення прав на землю, що фактично стало передумовою для законодавчого закріплення поняття «права на забудову» в його нинішньому розумінні.

Насамперед зауважимо, що при визначенні сутності права на забудову відомі цивілісти минулого керувалися основними постулатами римського приватного права, в якому право забудови виступало як речове, успадковане або відчужуване право оплатного володіння чужою земельною ділянкою у межах встановлених законом строків тільки з метою зведення будівель і споруд [1, с. 411].

Правовою підставою для формування саме такого визначення права забудови став традиційний поділ майнових прав на речові і зобов'язальні, що розглядався у римському праві як *omnium actionem summa division*, тобто як основа, що охоплює всю систему прав.

За цим критерієм право на забудову було віднесене до категорії речових прав, що виражають статику майнових відносин і закріплюють належність речей суб'єктам цих відносин. А праву на забудову як різновиду речових прав, у першу чергу, були притаманні такі основні ознаки: безстроковий характер, перевага у задоволенні вимог, що випливають з речових прав, порівняно з вимогами, що випливають із зобов'язальних прав (спеціальні способи захисту), абсолютний характер, ознака слідування за річчю.

Проте з розвитком суспільних відносин та вдосконаленням системи іс-

нуючих прав юристам і вченим того періоду стало зрозуміло, що критерій поділу майнових прав на речові та зобов'язальні хоча і є одним із найпоширеніших, але не може бути єдиним критерієм поділу таких прав.

Так, зокрема, Г. Ф. Шершеневич і Ю. С. Гамбаров визнавали, що певна частина майнових прав не відноситься ані до речових, ані до зобов'язальних, тому існуюча система майнових прав не вичерпується цими правами. Співставлення речових прав із зобов'язальним було виправданим в умовах, коли об'єктами обігу були переважно прості речі і права вимоги. Така думка досить чітко простежується у працях Ю. С. Гамбарова, який, зокрема, зазначав, що «твердження про вичерпний характер розподілу прав на речові і зобов'язальні (додано нами. – С. С.) можна вважати переданим в архів...» [2, с. 436].

Сьогодні підтвердженням цієї тези слугує закріплення поняття «права на забудову» у чинному законодавстві України.

Так, згідно зі ст. 375 ЦК України власник земельної ділянки має право зводити на ній будівлі та споруди, створювати закриті водойми, здійснювати перебудову, а також дозволяти будівництво на своїй ділянці іншим особам. Право власника на забудову здійснюється ним за умови дотримання архітектурних, будівельних, санітарних, екологічних та інших норм і правил, а також за умови використання земельної ділянки за її цільовим призначенням.

Відповідно до частини першої ст. 413 ЦК України, власник земельної ділянки має право надати її в користування іншій особі для будівництва промислових, побутових, соціально-культурних, житлових та інших споруд і будівель (суперфіцій). У Земельному кодек-

сі України містяться аналогічні норми про суперфіцій, які з'явилися дещо пізніше, а саме після набрання чинності Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27 квітня 2007 р. [3, с. 8].

Зі змісту вищезазначених статей вбачається, що український законодавець виділяє такі правові категорії, як «право на забудову на своїй земельній ділянці» і «право на забудову на чужій земельній ділянці». Разом з тим, обидві ці категорії охоплюються єдиним поняттям «право на забудову», якому теж притаманні основні ознаки кожного виду прав, які ним охоплюються.

Саме таке законодавче закріплення права на забудову і є підтвердженням того, що право на забудову є поняттям значно ширшим, ніж власне право суперфіцію. Однак такий підхід зумовив і неоднозначність у тлумаченні поняття «права на забудову», неможливість віднесення його тільки до категорії речових чи зобов'язальних прав та необхідність розгляду права забудови чужої й своєї земельної ділянки як окремих складових ширшого поняття «права на забудову».

При визначенні права забудови чужої земельної ділянки (права суперфіцію) український законодавець використав традиційний підхід до його розуміння як інституту речового права, що, зокрема, зазначено у ст. 395 ЦК України. Такий підхід завдячує своєю появою тривалим дослідженням римських юристів і полягає в тому, що суперфіцій визначається як речове, повне, успадковуване і відчужуване право користування та отримання доходів від будівлі, що належить назавжди або на встановлений строк тому, хто збу-

дував її на чужій ділянці за погодженням з власником. Від права, що належить орендарю будівлі, суперфіцій відрізняється тим, що перше – тільки зобов'язальне право, а останнє – разом з тим і речове [4, с. 460].

Незважаючи на багатовікову історію права суперфіцію, формування чіткого розуміння суті цього права, запровадження єдиного механізму його втілення у практику надання земельних ділянок під забудову сьогодні є одним із найактуальніших питань для більшості юристів, що займаються земельним правом.

Це пов'язано, перш за все, з останніми змінами у Земельному кодексі України, згідно з якими набуття земельних ділянок державної і комунальної власності в оренду і у власність здійснюється лише на аукціонах. Порядок проведення таких аукціонів на сьогодні чітко не визначений, а механізм набуття прав на земельні ділянки у таких умовах достатньо складний. Саме тому стало питання про можливість заміни в окремих випадках права оренди правом суперфіцію. І хоча незначна практика такої заміни вже існує, дискусійним залишається питання про співвідношення суперфіцію і оренди з точки зору їх сутності і можливості застосування до суперфіцію окремих правових норм, аналогічних застосовуваним при регулюванні права оренди.

Для вирішення цього питання слід звернутися до історії формування права суперфіцію, яке завдячує своєю появою розповсюдженню у Древньому Римі інституту договірної оренди земельних ділянок. Зокрема, римські великі землевласники не могли забезпечити належний догляд своїй землі і були змушені передавати її в договірну оренду. Але договірна оренда в достатній мірі не забезпечувала захист

інтересів орендарів від можливих претензій третіх осіб. Тому преторська практика розробила спеціальні позови для захисту прав орендарів, які фактично перетворили договірну оренду в речове право користування чужою землею. При цьому був використаний також досвід сусідніх народів (Греції, Єгипту, Карфагена), де вже широко застосовувалися речові права користування чужими землями. На основі цих двох інститутів Юстиніан створив новий правовий інститут користування чужою землею для передачі міських земель під забудову – *superficies* (суперфіцій) [5, с. 162].

Вищезазначений історичний факт лише підтверджує, що право на забудову чужої земельної ділянки (суперфіцій), яке історично виникло з інституту оренди, на сьогодні є різновидом ширшого правового інституту «права на забудову». При цьому праву суперфіцію притаманна така специфічна видова ознака, як речовий характер, що, в свою чергу, створює певні особливості його застосування, однак не суперечить законодавчим вимогам щодо набуття права оренди і може бути застосоване за аналогією з орендою, що є його додатковою перевагою.

Окрім права суперфіцію (права забудови чужої земельної ділянки), складовою частиною розширеного поняття «права на забудову» є право на забудову на своїй земельній ділянці, яке згідно з ЦК України виникає у власника земельної ділянки у зв'язку з належністю йому такої ділянки. Право власника на забудову на своїй ділянці не є речовим і не може бути відчужене. Пов'язано це, перш за все, з тим, що право на забудову є проявом права власності, чи іншого, передбаченого чинним законодавством України виду права на землю, і виникає лише за наявності тако-

го права (права на земельну ділянку). Крім того, його набуття певним чином залежить від волі третіх осіб, в тому числі від органів державної влади та місцевого самоврядування. Воля уповноважених органів виражається через надання необхідних дозволів на будівництво, оскільки будівництво повинно здійснюватися з дотриманням містобудівних обмежень, будівельних норм і правил, встановлення та контроль за дотриманням яких є обов'язком відповідних державних органів. У свою чергу, таке право обмежується наявністю дозвільної документації, якою встановлені чіткі межі дії суб'єкта права. При цьому будь-які дозволи мають строковий характер, що зумовлює загалом строковий характер самого права.

Крім того, право на забудову характеризується комплексністю підстав набуття, серед яких, окрім дозвільної документації, оформленої за рішенням державних органів, слід виділити набуто відповідно до вимог чинного законодавства України право на земельну ділянку, якому також притаманні певні обмеження, що впливають на характер права на забудову.

Так, право на земельну ділянку (незалежно від того, це право власності чи користування) певним чином обмежується законодавчою вимогою дотримання цільового призначення цієї ділянки. Тобто здійснення будівництва дозволяється лише на земельних ділянках з відповідним цільовим призначенням. Здійснювати будівництво житла можна лише на землях житлової та громадської забудови, а об'єктів комерційної нерухомості – на землях промисловості. При цьому функціональне (цільове) призначення земельної ділянки повинно відповідати об'єкту, який на ній збудований. Таким чином, належність земельної ділянки на певному правово-

му титулі конкретному суб'єкту не дає йому права використовувати її на свій розсуд, а лише відповідно до цільового призначення. Крім того, Земельний кодекс України містить обмеження щодо використання земельних ділянок в охоронних та захисних зонах, обмеження на здійснення господарської діяльності на землях певних категорій, інші правові та екологічні обмеження.

Такі обмеження права на земельну ділянку зумовлюють аналогічні обмеження права на забудову, набуття якого напряду залежить від наявності права на земельну ділянку.

Таким чином, праву суб'єкта на забудову земельної ділянки передусім кореспондує обов'язок цього суб'єкта перед уповноваженими державними органами щодо дотримання обмежень і строків набуття та здійснення цього права, а лише потім – обов'язок третіх осіб не порушувати це право. Вищезазначені обмеження права на забудову свідчать швидше про відносність цього права, ніж про його абсолютність.

Разом з тим, відносини власника земельної ділянки з іншими особами з приводу будівництва можуть бути тільки відносинами зобов'язальними, що, в свою чергу, дозволяє застосовувати до таких правовідносин способи захисту, не притаманні речовим правам.

За своєю суттю право власника на забудову на своїй земельній ділянці не може бути віднесене до категорії речових прав. Однак йому притаманні такі ознаки, як дозвільний та зобов'язальний характер, що є характерною особливістю саме цього права.

Зауважимо, що право на забудову на чужій та право на забудову на своїй земельній ділянці хоча і мають специфічні, притаманні лише їм ознаки, але за своєю суттю можуть бути об'єднані в єдине право на забудову, яке поєд-

нує в собі сукупність ознак, притаманних кожному із зазначених видів права. Проте ці ознаки дозволяють виділити право на забудову як специфічну юридично забезпечену можливість вчиняти певні дії у передбачений законом спосіб, що за змістом є ширшою, ніж суперфіцій чи будь-яке інше право, користування земельною ділянкою для певної мети.

Загальною ознакою такого права є його дозвільний характер, який виражається у необхідності отримання забудовником спеціальних дозволів на здійснення будівництва, незалежно від статусу земельної ділянки, на якій ведеться будівництво. В той же час статус земельної ділянки впливає на всі інші ознаки права на забудову, які пов'язані з особливостями набуття земельних ділянок для спорудження об'єктів нерухомості.

Враховуючи зазначене, можна виділити родові та видові ознаки права на забудову.

Серед родових ознак права на забудову можна назвати такі:

1. Зобов'язальний характер права на забудову означає, що право на забудову може виникати тільки внаслідок договору, однією зі сторін якого виступає власник земельної ділянки, а іншою – забудовник. При цьому на стороні власника земельної ділянки може виступати як уповноважений орган державної влади, так і приватна особа, а на стороні забудовника – юридична особа, що придбала земельну ділянку. Формою закріплення договірних відносин у такому випадку може стати договір купівлі-продажу чи оренди земельної ділянки, або договір суперфіцію. Разом з тим, одночасно зі статусом землекористувача чи власника земельної ділянки, який набувається у зв'язку з укладенням таких договорів, юри-

дична особа набуває статус забудовника. Набуття статусу забудовника у таких випадках підтверджується і ст. 1 Закону України «Про архітектурну діяльність», згідно з якою забудовником є особа, яка відповідно до закону отримала право власності або користування земельною ділянкою для містобудівних потреб та виконує передбачені законодавством дії, необхідні для здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудування. В той же час для здійснення прав забудовника недостатньо лише придбання земельної ділянки для забудови, а необхідно отримати всю, передбачену законодавством дозвільну документацію. Зобов'язальні відносини, що виникають при оформленні дозвільної документації, не мають тільки договірний характер і опосередковують набуття права на будівництво.

2. Строковий характер права на забудову означає, що договір про право на забудову (договір суперфіцію) та договір оренди земельної ділянки під забудову укладаються на визначений у ньому строк. Цим право на забудову відрізняється від права власності та інших прав на землю, які є безстроковими правами [6]. Крім того, для права на забудову характерний і строковий характер дозвільної документації на будівництво. Характерною особливістю права на забудову, що відрізняє його від оренди, є встановлення і мінімальних строків договору, причому достатньо великих, у порівнянні зі строком експлуатації зведених будівель. Встановлення мінімального строку дії договору про право на забудову має на меті саме захист забудовника і третіх осіб від частих змін умов договору про використання земельної ділянки.

3. Оплатність як ознака права на забудову полягає в обов'язковій платі за

користування земельними ділянками для забудови. При цьому застосовується як багаторазовий платіж у вигляді орендної плати та плати за договором суперфіцію або одноразового платежу за договорами відчуження земельних ділянок.

Видовою ознакою такого права можна визначити ознаки, притаманні лише суперфіцію, зокрема речовий характер.

Названі ознаки права на забудову характеризують його за критерієм способу набуття земельних ділянок. Вибір такого критерію є не випадковим, оскільки право на забудову реалізується через можливість забудовника споруджувати об'єкти нерухомості на «свій» власній чи «чужій» земельній ділянці, спосіб набуття якої є одним із способів набуття права на забудову загалом.

Узагальнюючи викладене та з огляду на відсутність законодавчого визначення такої категорії, як «право на забудову», що створює підґрунтя для наукових дискусій та спорів з цього приводу, можна запропонувати таке визначення цього поняття:

«право на забудову – юридично забезпечена можливість забудовника споруджувати об'єкти нерухомості на набутих для цієї мети земельних ділянках після оформлення необхідної дозвільної та проектної документації стосовно будівництва, що виражається через застосування специфічних правових механізмів комплексного, речовозобов'язального характеру».

При цьому, слід зауважити, що значна частина земель населених пунктів уже забудована, а відсутність вільних земельних ділянок спонукає зацікавлених осіб до їх активного пошуку, що сприяє появі нових способів набуття прав на землю і будівництво, які потребують постійного правового дослідження та аналізу. За таких умов питання вдосконалення наявних способів набуття та забудови земельних ділянок залишатиметься актуальним щонайменше кілька років, а створення нових, обґрунтованих механізмів такого набуття буде затребуваним як на науково-теоретичному, так і на практичному рівнях.

Література

1. *Шершеневич Г. Ф.* Учебникъ русскаго гражданскаго права. Т. 1. Изд. 11. – М.: Изданіе Бр. Башмаковыхъ, 1914. – 483 с.
2. *Гамбаров Ю. С.* Гражданское право. Общая часть. – М.: Зерцало, 2003. – 816 с.
3. *Саврук С.* Такий непростий суперфіцій (не плутати з орендою) // Правовий тиждень. – 2010. – № 28 (206). – С. 8.
4. *Барон Ю.* Система римского гражданского права: В 6 кн. / Пред. канд. юрид. наук В. В. Байбака. – СПб.: Издатель-
- ство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 1102 с.
5. *Підпригора О. А.* Основы римского частного права: підруч. для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1997. – 336 с.
6. *Чернышов А.* Право застройки как инструмент формирования рынка доступного жилья в России // Экономика России, XXI век. – № 17 (с), 18 ноября 2006 года. / <http://www.ruseconomy.ru>