



Аріна САВЧЕНКО,
кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

«БУДІВЕЛЬНА АМНІСТІЯ» САМОЧИННОГО БУДІВНИЦТВА, ЧИ ПОЗАСУДОВИЙ ПОРЯДОК ЙОГО ЛЕГАЛІЗАЦІЇ

Будівництво як галузь виробничої діяльності пов'язане переважно зі створенням нових та модернізацією вже існуючих будівель та споруд різного призначення, які є кінцевим продуктом (результатом) будівельної діяльності. Тому питання дослідження правових наслідків існування об'єктів самочинного будівництва та їх усунення або легалізація продовжують посідати вагоме місце як в доктрині, так і в судовій практиці нашої держави. Про це свідчить той факт, що за 2013–2016 роки Верховний Суд України (далі — ВСУ) розглянув безліч справ, предметом яких були колізійні питання врегулювання спірних відносин з приводу об'єкта самочинного будівництва.

Так, розтлумачивши у 2013 році положення ч. 1 ст. 376 ЦК України, ВСУ цілком правомірно зайняв правову позицію, що самочинним будівництвом є не тільки новостворений об'єкт, а й об'єкт нерухомості, який виник у результаті реконструкції, капітального ремонту, перебудови, надбудови уже існуючого об'єкта, здійснених без одержаного дозволу місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, розробленої та затвердженої в установленому порядку проектної документації, дозволу на виконання будівельних робіт, наданого органами архітектурно-будівельного контролю, оскільки в результаті таких дій об'єкт втрачає тотожність з тим, на який власником (власниками) отримано право власності [1].

У 2014 році у Висновках Верховного Суду України, викладених в постановках,

ухвалених за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 355 ЦПК України, за II півріччя 2014 року ВСУ зазначив, що об'єкт нерухомості відноситься до самочинного будівництва за наявності однієї із наведених умов: земельна ділянка не відведена для цієї мети; відсутній належний дозвіл на будівництво; відсутній належним чином затверджений проект; під час будівництва допущені істотні порушення будівельних норм і правил [2]. Оскільки кожна із вказаних ознак (умов) є самостійною, достатньо наявності хоча б однієї з них для визнання будівництва самочинним, що, у свою чергу, призводить до настання самостійних цивільно-правових наслідків існування такого об'єкта нерухомості.

Так, відповідно до положень ст. 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [3] забудова територій здійснюється шляхом розміщення об'єктів будівництва. Суб'єкти містобудування зобов'язані дотримуватися містобудівних умов та обмежень під час проектування і будівництва об'єктів. Зрештою право на забудову земельної ділянки реалізується її власником або користувачем за умови використання земельної ділянки відповідно до вимог містобудівної документації.

Водночас проектування та будівництво об'єктів здійснюється власниками або користувачами земельних ділянок за загальним правилом у такому порядку:

- 1) отримання замовником або проектувальником вихідних даних;

- 2) розроблення проектної документації та проведення у випадках, передбачених ст. 31 цього Закону, її експертизи;
- 3) затвердження проектної документації;
- 4) виконання підготовчих та будівельних робіт;
- 5) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;
- 6) реєстрація права власності на об'єкт містобудування.

Проте відповідно до ч. 2 розділу I Порядку прийняття в експлуатацію і проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт від 24.04.2015 № 79 встановлено процедуру та умови прийняття в експлуатацію збудованих без дозволу на виконання будівельних робіт і проведення технічного обстеження: індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, збудованих у період з 5 серпня 1992 року до 12 березня 2011 року [4].

Особливо продуктивним на прийняття нормативних документів щодо регулювання правового положення самочинно збудованих споруд, а саме на введення спрощених процедур або так званих «будівельних амністій» був 2015 рік. Зокрема, у своїй постанові від 24.06.2015 ВСУ надав правовий висновок про те, що згідно з ч. 7 ст. 376 ЦК України в разі істотного відхилення від проекту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб, істотного порушення будівельних норм і правил суд за позовом відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування може ухвалити рішення, яким зобов'яже особу, яка здійснила (здійснює) будівництво, провести відповідну перебудову. Якщо проведення такої перебудови є неможливим або особа, яка здійснила (здійснює) будівництво, відмовляється від її проведення, таке нерухоме майно за рішенням суду підлягає знесенню за рахунок особи, яка здійснила (здійснює) будівництво [5].

Ще більшої актуальності зазначеному аспекту або підставі для визнання права власності на об'єкт самочинного будівництва надали вересневі зміни 2015 року до ч. 9 ст. 35 та ч. 7 ст. 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [3]. Суть цих змін полягає у тому, що декларацію про початок виконання підготовчих робіт та (або) декларацію про початок виконання будівельних робіт може бути скасовано органом державного архітектурно-будівельного контролю у разі встановлення під час перевірки порушень вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта та вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, порушень містобудівного законодавства у разі невиконання вимог приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю.

Таким чином, у правовому просторі нашої держави поряд зі спеціальним порядком набуття права власності на самочинно збудований об'єкт будівництва — за рішенням суду (судовий), існує й інший — позасудовий або адміністративний порядок легалізації зазначених об'єктів.

Відповідно до листа Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 13.04.2010 № 22-19/1-2033 для «зняття» статусу самочинного будівництва забудовнику необхідно здійснити передбачений законодавством комплекс заходів, а саме: оформити належним чином правовстановлюючі документи на земельну ділянку під уже збудований об'єкт, розробити проект, погодити і затвердити його в установленому законодавством порядку, отримати дозвіл інспекції державного будівельного контролю на проведення будівельних робіт і ввести об'єкт в експлуатацію сертифікатом відповідності збудованого об'єкта проектній документації, вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил [6].

Відповідно до розділу 3 Порядку прийняття в експлуатацію і проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних)

будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт (далі — Порядок) [4] прийняття в експлуатацію об'єктів здійснюється безоплатно органом державного архітектурно-будівельного контролю протягом 10 робочих днів з дня подання заяви власниками (користувачами) земельних ділянок, на яких розміщені такі об'єкти, за результатами технічного обстеження цих об'єктів шляхом реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації (далі — декларація), яка складається за формою, наведеною в додатку 3 до Порядку.

Об'єкт не може бути прийнятий в експлуатацію згідно з Порядком у разі наявності відхилень від вимог державних будівельних норм, визначених такими нормами як недопустимі (заборонені).

Безумовно, застосування технічних норм та правил у будівництві обумовлено вимогами безпеки будівель та споруд, а також забезпеченням охорони навколишнього природного середовища. Як наслідок, у п. 2 зазначеного Порядку визначено, що технічне обстеження — комплекс заходів, спрямованих на встановлення технічного стану будівельних конструкцій та інженерних мереж об'єкта з метою визначення можливості або неможливості його надійної та безпечної експлуатації. Таке технічне обстеження проводиться відповідно до Порядку з урахуванням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, а також особливостей, передбачених пунктом 6 цього розділу.

Будівельні норми, державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів містобудування розробляються і затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури, іншими центральними органами виконавчої влади в порядку, визначеному законом. Аналіз вказаної документації дозволяє дійти висновку, що під час будівництва забудовник повинен суворо

дотримуватися архітектурно-будівельних, технічних, санітарних та пожежних норм.

Відповідно до Закону України «Про будівельні норми» [7] *будівельні норми* — це затверджений суб'єктом нормування підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури. У ст. 16 Закону України «Про основи містобудування» [8] зазначено, що будівельні норми, державні стандарти, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують розробку і реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини.

У ДБН В.1.1.7-2002 «Пожежна безпека об'єктів будівництва» [9] містяться вимоги щодо дотримання пожежних норм, що є обов'язковими для фізичних та юридичних осіб, незалежно від їхньої форми власності та належності, які здійснюють будівельну діяльність на території України. Цих вимог слід дотримуватися під час опрацювання проектної документації на нове будівництво, розширення, реконструкцію, технічне переоснащення, реставрацію, капітальний ремонт будинків і приміщень різного призначення. Зауважимо, що зазначена проектна документація підлягає експертизі (перевірці) органами державного пожежного нагляду в порядку, встановленому законом.

Отже, будівельне проектування повинно бути здійснене з дотриманням норм та стандартів, які забезпечують пожежну безпеку будівель та споруд, під якою розуміється такий стан об'єкта, при якому заходи попередження пожеж та протипожежного захисту відповідають нормативним вимогам.

Також для того, щоб об'єкт будівництва був легалізованим, він повинен відповідати санітарним нормам, про що безпосередньо зазначено в ст. 11 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [10]. Згідно з цією

нормою об'єктами санітарно-епідеміологічної експертизи є схеми, передпроектна документація, що стосується районного планування та забудови населених пунктів, курортів тощо.

Підприємства, установи, організації та громадяни при розробленні та використанні нових технологій, проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції та технічному переобладнанні підприємств, виробничих об'єктів і споруд будь-якого призначення, плануванні та забудові населених пунктів, інших об'єктів зобов'язані дотримуватися вимог санітарного законодавства. Адже будівництво об'єктів нерухомості передусім спрямоване на створення найбільш сприятливих умов для життя громадян, збереження та зміцнення їх здоров'я і не повинно бути даниною модним тенденціям.

Згідно з Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні [11] державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється шляхом видачі передбачених законодавством висновків та дозволів, а також погодження схем проектною документації, що стосується районного планування та забудови населених пунктів; документів про надання земельних ділянок під будівництво та інші види землекористування; проектною та технічною документації на будівництво, реконструкцію, введення в експлуатацію нових та реконструйованих об'єктів виробничого, соціально-культурного та іншого призначення, санітарно-захисних зон підприємств. Також проводиться перевірка та видаються висновки на відповідність об'єктів і споруд, що вводяться в експлуатацію, санітарним нормам.

Метою технічних норм у будівництві, відповідно до ДБН.А.1.1-1-93 «Система стандартизації та нормування у будівництві» [12] є захист від небезпечних геологічних процесів, шкідливих експлуатаційних впливів та пожеж. Дотримання цих норм полягає у захисті будівель та споруд від небезпечних геологічних процесів — таких, як землетруси, зсуви, підтоплення, затоплення, осідання тощо. Тобто дотримання цих норм забезпечує захист територій, будинків і споруд, їх стійкість, а також безпеку людей та

функціонування систем життєзабезпечення у складних інженерно-геологічних умовах. Дотримання технічних норм під час зведення об'єкта будівництва захистить його в процесі експлуатації від впливів навколишнього природного середовища та шкідливих експлуатаційних впливів (шум, температура тощо). Слід також виконувати вимоги щодо рівня показників експлуатаційного режиму.

Поглиблений аналіз вищенаведених нормативно-правових актів свідчить, що архітектурно-будівельні, пожежні, санітарні та технічні норми та правила, яких суворо повинні дотримуватися під час будівництва об'єкта нерухомості, введенні законодавцем у «будівельно-правовий обіг» з чітко визначеною метою. Недаремно недотримання або істотне порушення таких норм і правил під час зведення об'єкта нерухомості або будь-яка інша «будівельна самодіяльність», що може в подальшому призвести до негативних наслідків: руйнування збудованого об'єкта, заподіяння шкоди життю та здоров'ю людей, порушення прав інших осіб тощо вважається самочинним будівництвом.

Однак усунення відповідних порушень, узгодження суспільних та приватних інтересів, а також відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок зведення неправомірного об'єкта нерухомості, є правовою підставою для збереження об'єкта самочинного будівництва.

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що у питаннях про визнання права власності на об'єкти самочинного будівництва недопустимими (забороненими) повинні вважатися лише ті відхилення від вимог державних будівельних норм, які неможливо усунути та які перешкоджають майбутній експлуатації зведеної будівлі чи споруди. Ідеться про порушення архітектурно-будівельних та технічних норм, що не були дотримані в процесі будівництва об'єкта і в подальшому призведуть до негативних наслідків, оскільки їх неможливо усунути. Як наслідок, об'єкт не може використовуватися за призначенням та бути допущеним до експлуатації. Порушення ж санітарних та пожежних норм, як правило, можливо усунути на будь-якій стадії будівництва, а також після його завершення без заподіяння

шкоди та руйнування об'єкта будівництва. А у випадку неможливості усунення порушень будівельних норм та правил об'єкт будівництва підлягає знесенню, оскільки відсутнє юридичне обґрунтування правових підстав для його збереження.

Відповідно до розділу III Порядку прийняття в експлуатацію зазначених об'єктів проводиться безкоштовно Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та її територіальними органами за результатами технічного обстеження їх будівельних конструкцій та інженерних мереж, а також за наявності документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, на якій розміщений об'єкт, шляхом реєстрації поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації.

Замовник або його уповноважена особа подає до Державної архітектурно-будівельної інспекції за місцезнаходженням об'єкта заяву про прийняття в експлуатацію об'єкта, до якої обов'язково додаються: два примірники заповненої декларації; звіт про проведення технічного обстеження будівельних конструкцій та інженерних мереж об'єкта з висновком про їх відповідність вимогам надійності і безпечної експлуатації; засвідчені копії: документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, на якій розміщено об'єкт; технічного паспорта, виданого бюро технічної інвентаризації.

Зауважимо, що Інспекція повертає декларацію замовнику лише в тому разі, якщо вона подана чи оформлена з порушенням вимог, установлених цим Порядком. Повернення декларації з інших підстав не допускається.

Зауважимо, що зареєстрована декларація є підставою для укладення договорів про постачання на прийнятий в експлуатацію об'єкт необхідних для його функціонування ресурсів — води, газу, тепла, електроенергії, включення даних про такий об'єкт до державної статистичної звітності та оформлення права власності на нього.

За наявності правостановлюючих документів щодо об'єкта, який вводиться в експлуатацію, зареєстрована декларація

є також підставою для внесення змін до технічного паспорта об'єкта, виготовленого бюро технічної інвентаризації.

І вже у разі відмови відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування легалізувати самочинне будівництво власник має право звернутися до суду з позовом про визнання права власності на такий об'єкт нерухомості або для того, щоб суд зобов'язав зазначені органи виконати певні дії щодо його легалізації в порядку ч. 5 ст. 376 Цивільного кодексу України (далі — ЦК) [13].

Тобто звернення до суду з позовом про визнання права власності на самочинне будівництво повинно мати місце не через бажання особи уникнути встановлених законодавством дозвільних процедур, а за наявності даних про те, що порушене питання було предметом розгляду компетентного державного органу, рішення якого чи його відсутність дають підстави констатувати наявність спору про право. Адже згідно з ч. 1 ст. 15 ЦК кожна особа має право на захист свого цивільного права лише в разі його порушення, невизнання або оспорування [13].

Отже, позитивні зміни в містобудівному законодавстві стали передумовою появи альтернативного порядку легалізації об'єкта самочинного будівництва, який має відповідати низці умов. По-перше, бути позасудовим, тобто право повинен визнавати орган, який не належить до судової влади; по-друге, цей порядок повинен бути прямо названий як такий законом; по-третє, при вирішенні питання про визнання права компетентний орган зобов'язаний перевірити відповідність об'єкта вимогам ст. 376 ЦК України, тобто збереження будови не повинно порушувати державні будівельні норми.

Таким чином, позасудовий порядок легалізації права власності на самочинно зведений об'єкт може застосовуватися переважно у випадках здійснення будівництва без належного дозволу чи належно затвердженого проекту. У всіх інших випадках питання стосовно визнання права власності на самочинно зведений об'єкт нерухомості повинні вирішуватися виключно в судовому порядку, тому що саме суд може встановити, чи пору-

шує збереження самочинного об'єкта права та охоронювані законом інтереси інших осіб або створює загрозу життю чи здоров'ю громадян, а також інші спірні питання.

Доцільно також зазначити, що в разі істотного порушення будівельних норм і правил, яке не може бути усунене забудовником у процесі будівництва чи після його завершення, що унеможливорює його нормальне використання за своїм призначенням, не може йтися про визнання права власності на зазначений самочинний об'єкт ні в судовому, ні в позасудовому (адміністративному) порядку.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [3] передбачено правову можливість збереження об'єкта самочинного будівництва у разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, якщо можлива його перебудова з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів

інших осіб, істотного порушення будівельних норм. Якщо така перебудова є неможливою, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю видає особі, яка здійснила (здійснює) таке будівництво, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил з визначенням строку для добровільного виконання припису.

Разом з тим, власник, який оформив право власності на самочинну будову шляхом позасудового порядку, може бути позбавлений цього права в судовому порядку, оскільки орган державної влади, на відміну від судового органу, не перевіряє факту самочинності зведеного об'єкта. Це, у свою чергу, підтверджує виправдане переважання судового розгляду даної категорії справ, під час якого предметом судової оцінки є питання стосовно правової природи самочинного будівництва. ✖

Список використаних джерел

1. Постанова Верховного Суду України від 04.12. 2013 № 6-130цс13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/EFAF8CA26D99A1EDC2257C92003A6E48>
2. Висновки Верховного Суду України, викладені в постановах, ухвалених за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстави, передбаченої п. 1 ч. 1 ст. 355 ЦПК України, за II півріччя 2014 року: лист Верховного Суду України від 01.03. 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://golovbukh.ua/regulations/8435/8437/465862/>
3. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 02.11.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
4. Про затвердження порядку прийняття в експлуатацію і проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт: наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 24.04.2015 № 79 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 39. – С. 147.
5. Постанова Верховного Суду України від 24.06. 2015 року № 6-381цс15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/A924F86EE9F06E28C2257E7A0023B4B4>
6. Щодо прийняття в експлуатацію самочинно побудованого гаражу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/docs/tdoc17957.php>
7. Про будівельні норми: Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 5. – Ст. 41.
8. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 638.

- МЕН № 5 (89), жовтень, 2016 р.
9. Пожежна безпека об'єктів будівництва. ДБН В.1.1.7-2002: наказ Держбуду України від 03.12.2002 № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budinfo.com.ua/dbn/82.htm>
 10. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
 11. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 25. – С. 127.
 12. Система стандартизації та нормування у будівництві (зі змінами). ДБН А.1.1-1-93: наказ Мінбудархітектури України від 27.04.1993 № 46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budinfo.com.ua/dbn/1.htm>
 13. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.