

УДК 346.7/349.442:711

Ольга Квасніцька,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ: ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена аналізу правової категорії «забудова» з позиції основних характеристик за функціональним призначенням та плануально-просторовими особливостями, враховано управлінсько-планувальний аспект та показано наявність господарсько-управлінського характеру, ефективність якого залежить від правового регламенту як необхідного складника системи державного регулювання будівельної діяльності.

Ключові слова: забудова, містобудівне законодавство, будівельна діяльність, містобудівна документація, інститут планування, історичний ареал, містобудівні умови та обмеження, малоповерхова забудова, містобудівні розрахунки, історико-містобудівні обґрунтування, державне регулювання, правові регламенти.

Постановка проблеми. Категоріальний арсенал правового регулювання містобудівної діяльності досить широкий і, на жаль, не завжди однозначний, що, у свою чергу, призводить до різного тлумачення та застосування на практиці. Поряд із цим виникають проблеми, пов'язані з відсутністю в законодавстві легального визначення терміна «забудова», який є широковживаним у будівельній сфері, що призводить до різного тлумачення даної дефініції, неоднозначної судової практики, що породжує проблеми теоретико-прикладного осмислення питань планування територій, зонування, функціонального призначення територій та здійснення будівельної діяльності безпосередньо.

Термін «забудова» є комплексною категорією, оскільки застосовується в галузях земельного, цивільного, господарського, адміністративного права, і особлива роль даній правовій категорії відведена містобудівним законодавством при плануванні територій та прийнятті містобудівної документації, а саме генерального плану, плану зонування та детального плану територій. Однак правова природа забудови не може бути розглянута лише в контексті цивільного чи земельного законодавства, які питання збереження історичної забудови українських міст, що включені до списку історичних населених міст України, не може бути вирішено лише в контексті законодавства про охорону культурної спадщини. Адже збереження культурної спадщини повинно відбуватися через комплексне та системне застосування житлового, бюджетного, інвестиційного, господарського та містобудівного законодавства. Отже, характеристика забудови також повинна базуватися на системному та комплексному аналізі значного масиву законодавства різних галузей як публічного, так і приватного права.

Між тим спостерігається тенденція, що у правових дослідженнях будівельної галузі та її місця в системі права за межами аналізу науков-

ців залишаються питання характеристики правової природи забудови, вимоги до забудови, види забудови та не враховується нерозривний зв'язок цих питань, їх вплив на провадження будівельної діяльності, капітального будівництва, будівництва.

Так, у роботі В. Г. Олюхи «Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми», незважаючи на висвітлення питання зонінгу, зонування [1, с. 172-173] та зроблені висновки, що «капітальне будівництво є господарською діяльністю, спрямованою на створення капіталу у вигляді нерухомого майна, забезпечення сталого розвитку території» [1, с. 51], автором не проведено дослідження забудови ні з позиції загальних характеристик за функціональним призначенням, ні з позиції плануально-просторових особливостей, ні з позиції наявних законодавчих обмежень та вимог.

О. В. Стукаленков монографічному дослідженні «Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі» [2, с. 55, с. 305], незважаючи на висновок, що будівельна галузь – це підгалузь адміністративного права управлінського та публічно-сервісного спрямування, правову категорію «забудова» взагалі не досліджує, незважаючи на те, що забудова перебуває у безпосередньому зв'язку з інститутом планування – підгалуззю адміністративного права – і мала би бути проаналізована принаймні з позиції інституту правового планування, де правила забудови є складовою частиною зонування і містять параметри дозволеного будівництва, зони обмежень, зон охорони культурного спадку, правил землекористування, процедур узгоджень.

Поряд із цим проблеми, що пов'язані з відсутністю легального визначення поняття «забудова» та наукових досліджень щодо впливу забудови на будівництво, породжують різне сприйняття учасниками будівельних відносин

положення статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» стосовно сплати пайових внесків у розвиток інфраструктури населеного пункту, що має господарсько-правову природу. Через різне тлумачення з'явилася досить спірна судова практика. Так, у справі № 908/4000/15 від 27 січня 2016 року Вищий господарський суд дійшов висновку, що у разі реконструкції існуючої будівлі без забудови нової земельної ділянки обов'язок укласти договір про пайову участь та сплачувати пайові внески в особи не виникає, така особа не є замовником будівництва в розумінні імперативних норм Закону [3]. Такий висновок було зроблено на підставі аналізу лише одного Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», хоча це питання вимагає системного підходу для з'ясування сутності правового поняття «забудова» та його ролі у будівельній діяльності. Твердження про те, що стаття 40 вищевказаного закону передбачає сплату пайових внесків тільки на забудову земельної ділянки, тобто лише у разі збільшення меж забудови, є занадто звуженим та виключає комплексний підхід до тлумачення даного поняття. Адже у такому разі не враховується, що у разі збільшення поверховості відбувається навантаження на існуючі мережі і, незважаючи на відсутність збільшення площі забудови, виникає потреба в розвитку транспортної та соціальної інфраструктури. Тим більше, збільшення забудови у просторовому розумінні відбулося, про це свідчить функціональний режим забудови, її характер, розпланування і т.д.: малоповерхова забудова, багатоповерхова, змішана; історична і традиційна; рядкова і периметральна.

Отже, завданням цієї статті є здійснення комплексного аналізу та напрацювання уніфікованого підходу до поняття «забудова», ролі основних характеристик забудови при здійсненні будівельної діяльності, визначення ефективних правових меж управлінсько-господарського спрямування при забудові територій із розробленням пропозицій про внесення змін до чинного законодавства.

Варто констатувати, що у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» правова дефініція «забудова» була упущена, незважаючи на те, що сам термін вживається у значній кількості нормативно-правових актів. Так, Земельний кодекс України оперує такою категорією, як «житлова та громадська забудова» (ст. 38), при цьому не розкриваючи суті поняття забудови, що і логічно, адже його регламентація спрямована на категорії земель житлової та громадської забудови, від якої буде залежати функціональне призначення забудови, хоча умовно. Адже розподіл земель на відповідні зони з урахуванням положень ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» [4] передбачається основними містобудівними документами: генеральними планами населених пунктів, планами зонування територій і детальними планами територій.

Категорія «забудова» використовується Цивільним кодексом України в контексті видової класифікації речових прав на майно, а саме право користування чужою земельною ділянкою під забудову (ст. 395); підстав виникнення права користування чужою земельною ділянкою під забудову (ст. 413). При цьому слід зазначити, що як і Цивільний, так і Земельний кодекси вводять такий термін, як «право на забудову земельної ділянки», розкриваючи його зміст без урахування містобудівного законодавства. Стаття 375 ЦК регламентує загальні положення права власника на забудову земельної ділянки, 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». У свою чергу, статтею 90 ЗК України передбачено, що «власники земельних ділянок мають право зводити житлові будинки, виробничі та інші будівлі і споруди». Таким чином, ми отримуємо правову регламентацію суб'єктивного права власника на забудову з різним переліком об'єктів права забудови, але не отримуємо відповідь на питання: що таке «забудова» з позиції управлінсько-господарської діяльності та у якому системному зв'язку перебуває з будівництвом.

Проте питання забудови є актуальним при формуванні містобудівної документації, що є виключно предметом регулювання публічного права, бо, наприклад, відповідно до статті 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» планування територій здійснюється шляхом розроблення та затвердження органами місцевого самоврядування генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій [4]. Однак безперечним є факт, що у господарській сфері характеристика забудови впливає на параметри висотності об'єкта будівництва, щільність забудови земельної ділянки, допустимі відстані від об'єктів, що проєктуються до червоних ліній, допустимі відстані від об'єкта будівництва до існуючих будівель і споруд і т.д. Одним словом, вимоги до забудови, що відображаються в містобудівній документації, знаходять свою деталізацію в містобудівних умовах та обмеженнях, що є складником вихідних даних та підставою для розроблення проєктної документації на будівництво і входить у предмет регулювання господарським правом у рамках державного регулювання окремих видів економічної діяльності.

Якщо проаналізувати законодавство, то слід зазначити, що посилання на термін «забудова» і зв'язок з будівництвом міститься і в таких спеціалізованих законах, як Закон України «Про курорти» від 26.04.2014, в якому визначено, що забудова курортів здійснюється відповідно до затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів курортів, іншої містобудівної документації. Отже, незважаючи на відсильний характер частини першої статті 12 Закону України «Про курорти», даний нормативний акт пов'язує забудову і будівництво через заборону нового будівництва і розширення діючих промислових підприємств та

інших об'єктів, не пов'язаних безпосередньо із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення, потреб курортного та житлового будівництва, або таких, що можуть негативно впливати на природні лікувальні фактори [5].

Прикладом комплексності та тісного взаємозв'язку забудови з будівництвом є обмеження забудови в історичних ареалах, що потім відображається в містобудівній документації і фіксується в містобудівних умовах та обмеженнях. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 318 «Про Затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» [6] передбачено, що у зоні регулювання забудови зберігаються: цінне історичне розпланування і забудова, озеленення та упорядження. Поряд із цим, законодавством встановлені параметри висотності забудови або поверховості, або відмітки. Наприклад, в Одесі, існує два історичних ареали: центральний історичний ареал та історичний ареал Французький бульвар. Наказом Міністерства культури України 20.06.2008 № 728/0/16-08 встановлюється гранична висота забудови на території Центрального історичного ареалу, що виходять на червоні лінії вулиць, вона повинна бути не більше 18,6 метрів від рівня денної поверхні, а висота акцентних будівель на розі кварталів – не вище 21,3 метрів. В історичному ареалі «Французький бульвар» гранична висота визначається поверховістю, а саме забудова у вигляді дискретно розташованих малоповерхових будівель [7]. Відповідно, малоповерхова забудова це забудова території одно-, дво-, триповерховими житловими будинками різних типів [8].

Така невизначеність у нормативно-правових актах та відсутність чітких встановлених правил забудови призвели до суб'єктивного ручного регулювання забудови в історичному ареалі Французький бульвар та тотальному висотному будівництві. А прийнятий зонінг органами місцевого самоврядування не визначив параметри забудови історичного ареалу Французький бульвар чіткими відмітками та виключення суб'єктивного підходу при забудові таких зон.

Крім цього, слід зазначити, що склалася практика, коли визначення параметрів забудови в історичних ареалах залежить від містобудівних розрахунків та історико-містобудівних обґрунтувань. Однак такий стан речей суперечить законодавству, адже містобудівні умови та обмеження забудови ділянок визначаються виключно планом зонування та/або детальним планом території (ст. 18 та 19 Закону України «Про врегулювання містобудівної діяльності»). А, з огляду на ДБН. Б.1.1-14:2012 п.4.4 «Склад і зміст Детального плану території» [9], містобудівний розрахунок розробляється після затвердження детального плану території. При цьому, відповідно до Методичних рекомендацій щодо розроблення історико-містобудівних обґрунтувань (п. 15), затверджених Наказом Міністерства культури України від 17.02.2012 № 122 [10], історико-містобудівні обґрунтуван-

ня виконуються на стадії підготовки передпроектної (проектної) документації.

Отже, констатуємо, що забудова території здійснюється шляхом розміщення об'єктів будівництва (стаття 26 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»), а розміщення об'єктів будівництва можливе лише вразі дотримання стадійності будівного процесу, з урахуванням дозвільних процедур та довірних конструкцій, доходимо висновку **про об'єктивізацію забудови через зонування та взаємозв'язок із діяльністю суб'єктів містобудівної діяльності, що має управлінсько-господарське спрямування.**

Однак, на відміну від будівництва, забудова є статичною, яка через характеристику переважних та допустимих видів забудови, що відображаються в плані зонування, визначає критерії майбутнього зведення об'єкта будівництва. Забудова є невід'ємним елементом інституту правового зонування, однак зміст забудови території включає не тільки розміщення об'єктів будівництва (**управлінсько-планувальний аспект**), але й здійснення будівництва нових об'єктів, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, впорядкування існуючих об'єктів містобудування та технічне переоснащення підприємств (**господарсько-управлінський аспект**).

На жаль, незважаючи на постійні реформи у сфері містобудівної діяльності, ми не отримали чітких та зрозумілих «правил гри», ми не маємо правового регламенту в містобудуванні, яким би був скасований чинний натеper індивідуально-вибірковий підхід, орієнтований на суб'єктивно-адміністративне тлумачення службовцями питань характеристик забудови. Нині за відсутності єдиного правового режиму використання нерухомості в тій чи іншій територіальній зоні суб'єкти таких об'єктів повністю залежать від індивідуального рішення уповноваженого службовця та кулдуарних домовленостей. Право обрати вид, параметри дозволеного використання і будівельних змін на об'єктах нерухомості повинно залежати виключно від містобудівного (правового) зонування, що враховує синергію приватних та публічних інтересів при забудові територій, як це здійснюється в Європейських країнах. Питання забудови в Німеччині вирішуються за допомогою планів забудови, детективних схем та планів використання територій у Франції, місцевих планів у Великобританії, детальних планів у Швеції. Варто зазначити, що нормативно-правові акти, якими встановлюються містобудівні регламенти, мають велику юридичну силу порівняно з документами територіального планування. Це відбувається у зв'язку з тим, що дія нормативно-правових актів поширюється безпосередньо на кожного суб'єкта власності і представника адміністрації. Водночас документи планування не є обов'язковими для приватних осіб, вони є обов'язковими лише для представників адміністрації [11, с. 125, 278; 12, с. 60; 13, с. 3].

Враховуючи, що в світі існує дві системи містобудівного зонування – західноєвро-

пейська та північноамериканська, а політика планування та зонування в Україні тяжіє до західноєвропейського типу, хоча знаходиться ще надто далеко від розвинутих країн, виправданим є підхід до розуміння містобудівного зонування як системи регулювання та введення в містобудівне законодавство правового регламенту – правил забудови, що конкретизують і чітко визначають на рівні органів місцевого самоврядування права щодо видів дозволеного використання і визначених параметрів забудови.

Натепер правова невизначеність, відсутність містобудівних регламентів унеможливають встановлення єдиних правил забудови для однорідних територіальних зон, чим і підтримується збереження правової невизначеності відносно майбутнього розвитку територій. А підхід, за яким у плані зонування визначаються дві частини – графічна та текстова, є не виправданим, адже текстова частина підмінює собою правовий регламент, який законодавством не передбачений.

При цьому затвердження у плані зонування текстової частини залишається неефективним інструментом, адже **правовий регламент обов'язково повинен бути самостійним документом і тільки у такому разі в змозі встановлювати правила забудови і правила землекористування для всіх суб'єктів містобудування без винятку та зупинить нелегітимну практику визначення параметрів забудови на підставі містобудівних розрахунків і історико-містобудівних обґрунтувань**. Для цього важливо в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», розділі 1 «Загальні положення», закріпити легальне визначення такої правової категорії, як «збудова», включити до переліку містобудівної документації «правовий регламент» та надати йому визначення з подальшою регламентацією у Розділі III «Планування територій» та у статті 26 «Збудова територій»

Таким чином, не зосереджуючись на безспірному зв'язку між плануванням і містобудівним зонуванням, зазначимо, що для ринкових відносин та розвитку територій важливим є закріплення в законодавстві і прийняття на місцевих рівнях правового регламенту – документа, яким би встановлювалися правила забудови. Саме **правові регламенти з деталізацією правил забудови** на місцевому рівні стануть вагомим складником у системі регулювання містобудівної діяльності, виключивши можливість централізовано впливати на параметри, щільність та інші характеристики забудови. Правила забудови повинні бути відображені у правовому регламенті, усуваючи при цьому можливість тлумачення або уточнення його положень службовцями у взаємовідносинах із забудовником. Правовий регламент стане ефективним інструментом подальшої реалізації Генерального плану та плану зонування, усуваючи при цьому перманентну правову невизначеність у майбутньому розвитку територій та

граничні параметри будівельних змін об'єктів нерухомості.

Список використаних джерел:

1. Олюха В.Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми : монографія / В. Г. Олюха. – Київ: Центр учбової літератури, 2015. – 302 с.
2. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія / О. В. Стукаленко. – К. : Центр учбової літератури, 2016. – 376 с.
3. Постанова Вищого господарського суду України від 27 січня 2016 року по справі № 908/4000/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55245645>.
4. ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і збудова міських і сільських поселень» : затверджено Наказом Держкоммістобудування від 17.04.1992, № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_3v/pg_gnglwj/index.htm.
5. Про Затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 318 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2002-p>.
6. Про курорти: Закон України від 05.10.2000 № 2026-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 2026-III. – Ст. 12.
7. Про затвердження науково-проектної документації щодо визначення зон охорони пам'яток, меж і режимів використання історичних ареалів м. Одеси та занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України : Наказ Міністерства культури України від 20.06.2008 № 728/0/16-08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mincult.kmu.gov.ua/mincult_old/uk/publish/article/136468.jsessionid=E334260C308427F4F7867374A825E2F4.app1.
8. Державні будівельні норми України. Будинки і споруди. Житлові будинки : від 18.05.2005. – № 80. – Н. – В.2.2-15-2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/FIN19615.html.
9. Державні будівельні норми України. Склад і зміст Детального плану території: від 2012.10.01. – ДБН. Б.1.1-14:2012. – п.4.4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/tehnichne-regulyuvannya/normuvannja/DBN_B.1.1-14-2012.pdf.
10. Методичні рекомендації щодо розроблення історико-містобудівних обґрунтувань: Наказ Міністерства культури України від 17.02.2012 №122 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://consultant.parus.ua/?doc=07WTSE68FD>.
11. Garner J.F. (ed.). Planning law in Western Europe. N.Y., 1977. – 300 p.
12. Baugesetzbuch. 19 Auflage. Munchen, 1989. – 210 p.
13. Basic planning law practice.L., 1988. – 150 p.

Статья посвящена анализу правовой категории «застройка» с позиции основных характеристик функционального назначения и планово-пространственных особенностей, при этом учтен управленческо-планированный аспект и указано на наличие хозяйственно-управленческого характера через необходимость введения на законодательном уровне правового регламента как необходимой части в системе государственного регулирования строительной деятельности.

Ключевые слова: застройка, градостроительное законодательство, строительная деятельность, градостроительная документация, институт планирования, исторические ареалы, градостроительные условия и ограничения, градостроительный расчёт, историко-градостроительное обоснование, государственное регулирование, правовые регламенты.

The article is devoted to the analysis of the legal category “development” from the position of the main characteristics of the functional purpose and planning and spatial features, taking into account the managerially planned aspect and pointing to the existence of an economic and managerial nature through the need to introduce at the legislative level the legal regulations as a necessary part in the system of state regulation of construction activities.

Key words: development, town planning legislation, construction activity, town planning documentation, planning institute, historical areas, town-planning conditions and restrictions, town planning calculation, historical town-planning justification, state regulation, legal regulations.

