

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ БУДІВНИЦТВА

Забудова земель і її характер, вид будівлі, споруди, які споруджуються, визначають не тільки поточне використання природного об'єкта та ступінь впливу на нього, а й закладають на тривалий період перспективний вплив антропогенної діяльності на навколишнє природне середовище і окремі його компоненти.

Використання земель під час здійснення будівництва ґрунтується на їх здатності виступати в якості просторово-територіального базису для розміщення будівель, споруд. Характеристики земель, призначених для забудови, пріоритетні. Передовсім вони визначають вид подальшого їх використання. Під час зведення будівель і споруд враховуються такі природні характеристики земельних ділянок, як місце їх розташування, рельєф, рівень ґрунтових вод, склад ґрунтів. При здійсненні забудови земель також визначається наявність або відсутність корисних копалин в надрах під ділянкою, якісний стан атмосферного повітря, радіаційний фон.

Особлива цінність землі, її важлива роль для суспільства і необхідність забезпечення при здійсненні будівництва і реконструкції сприятливих умов життєдіяльності на підставі сталого розвитку територій та збалансованого врахування різних факторів зумовлює необхідність закріплення в нормативних актах різної юридичної сили вимоги щодо визначення місця розташування та інших характеристик земельної ділянки, яка забудовується. Так, наприклад, у ДБН А.2.2-3-2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво» (п. 3.15 «передпроектні роботи») передбачено, що до роботи, яка може виконуватись до початку процесу проектування для визначення принципів об'ємно-просторових та містобудівних рішень, відноситься: розроблення пропозицій щодо

розміщення об'єктів будівництва на земельних ділянках (обґрунтування місця розміщення, необхідної території та умов будівництва); опрацювання технологічної та інженерної характеристик об'єкта; попередні інженерні вишукування тощо. Не допускається розроблення проектної документації також без інженерних вишукувань, що повинні бути виконані відповідно до ДБН А.2.1-1 «Вишукування, проектування і територіальна діяльність» на нових земельних ділянках, а при реконструкції та капітальному ремонті об'єктів – без уточнення раніше виконаних інженерних вишукувань та інструментального обстеження об'єктів.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» встановлено, що при виборі земельних ділянок під будівництво, затвердженні норм проектування, проектів планування і забудови населених пунктів, введенні в експлуатацію житлових будинків, будівель культурно-побутового призначення, промислових та інших підприємств і споруд обов'язково має бути отриманий експертний висновок органів та установ санітарно-епідеміологічної служби. Зокрема, Правила передбачають, при виборі території для будівництва нових, а також розвитку існуючих населених пунктів необхідно здійснювати оцінку якості повітряного середовища з метою запобігання можливому несприятливому впливу атмосферного забруднення на здоров'я населення, умови його проживання та відпочинку, стан навколишнього середовища. Оцінка фактичних і прогнозних рівнів забруднення атмосферного повітря повинна проводитися у всіх видах передпроектної та проектної документації з метою обґрунтування заходів, які будуть забезпечувати додержання гігієнічних нормативів. Наведені положення забезпечують гарантії життєдіяльності в межах забудованих територій.

Будівництво деяких видів спеціалізованих споруд знаходиться в прямому зв'язку з природними характеристиками природних об'єктів, які забудовуються. Так, зведення споруд з використання джерел альтернативної енергії неможливо без аналізу сонячної, вітрової активності відповідної місцевості. Гідротехнічні споруди, призначені для використання водних ресурсів, будуються безпосередньо на водних

об'єктах. Одним з критеріїв їх класифікації для визначення ступеня небезпеки таких об'єктів є тип ґрунту (скельні, піщані, глинисті).

Слід підкреслити, що земельна ділянка, на якій передбачається здійснення забудови, повинна відноситися до тієї категорії земель, цільове призначення якої допускає зведення конкретної будівлі або споруди. Її дозволене використання також має відповідати бажаному об'єкту нерухомості. Це положення базується на конституційній характеристиці землі і засноване на цілому ряді принципів земельного законодавства, безпосередньо закріплених в ЗК України. Реалізація цих принципів забезпечує публічні та приватні інтереси в сфері землекористування.

Конституційна вимога щодо ефективного і раціонального використання, а також охорони землі адресована державі, її органам, всім учасникам суспільних відносин, виступає базовою для законодавчого регулювання в даній сфері і визначає право законодавця встановлювати особливі правила, порядок, умови користування землею.

Правову основу збалансованого використання природних об'єктів створюють у процесі містобудівної діяльності категоризація земель і зонування земель. Саме вони визначають юридичну долю земельної ділянки. Залежно від того, чи має розміщення будівель або споруд на земельних ділянках основний або додатковий характер, встановлені законом категорії земель умовно можна поділити на дві групи. До першої групи належать: землі житлової та громадської забудови; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення; землі водного фонду (мова йде про ту частину земель, які зайняті гідротехнічними та іншими спорудами, розташованими на водних об'єктах). Другу групу складають землі сільськогосподарського призначення; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення.

Якщо звернутися до офіційних даних щодо розподілу земель України по угіддях, можна виявити певне підтвердження підходу до такої класифікації категорій земель. За даними на 01 січня 2016 р. під забудовою зайнято 2552,9 тис. га (4,2 % до загальної площі території України). У тому числі: під житловою забудовою – 488,9 тис. га. (0,8%);

землі промисловості – 224,7 тис. га. (0,4%); землі під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами та відповідними спорудами – 157,1 тис. га. (0,3%); землі комерційного та іншого використання – 55,4 тис. га. (0,1%); землі громадського призначення – 281,3 тис. га. (0,5%); землі змішаного використання – 29,0 тис. га. (0,1%); землі, які використовуються для транспорту та зв'язку – 496,8 тис. га. (0,8%); землі, які використовуються для технічної інфраструктури – 74,2 тис. га. (0,1%); землі, які використовуються для відпочинку та інші відкриті землі – 745,5 тис. га. (1,2%).

Поділ земель з урахуванням домінуючого цільового призначення та ступеня призначеності їх для забудови дозволяє виявити найбільш загальні риси їх правового режиму. Так, землі, віднесених до другої групи в більшій мірі обмежені щодо забудови та подальшого використання забудованих земель. Наприклад, на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти. Йдеться, зокрема, про будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю природних заповідників (стаття 16 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Подальша конкретизація правового режиму земельної ділянки, яка потенційно може бути забудована, відбувається шляхом встановлення її певного цільового призначення та дозволеного використання. Ці параметри також деталізують функціональне призначення будівлі або споруди, в тому числі з позиції використання для конкретних видів економічної діяльності. Так, наприклад, у складі земель сільськогосподарського призначення знаходиться понад 1 тис. га забудованих земель. Наявність досить значної площі земель під забудовою пояснюється можливістю будівництва на цих землях будівель та споруд, що використовуються для виробництва, зберігання та переробки сільськогосподарської продукції, садових будинків, що характеризує відповідні види цільового призначення. Основне ж призначення даних земель полягає не в зведенні об'єктів нерухомості, а у

використанні для сільськогосподарського виробництва, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності.

Вимога щодо обов'язкового врахування цільового призначення земель під час здійснення будівництва ґрунтується на положеннях Земельного кодексу України. Відповідно до статті 20 ЗК України види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель конкретної категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою. Земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їх власниками або користувачами виключно в межах вимог щодо користування землями певного виду використання, встановлених статтями 31, 33-37 ЗК України. А земельні ділянки, що належать до земель оборони, використовуються виключно згідно із Законом України «Про використання земель оборони».

Для будівництва і реконструкції об'єкта нерухомості, що не відповідає вимогам цільового призначення, дозволеного використання земельної ділянки, в межах якої він буде розташований, необхідно змінити категорію, цільове призначення або дозволене використання земельної ділянки, за умови якщо така можливість передбачена чинним законодавством.

Окремо слід підкреслити, розмір сформованої земельної ділянки, її конфігурація та площа (технічні характеристики) впливають на можливість використання для будівництва будівлі або споруди певного призначення, поверховості і (або) на площу забудови. Вимоги до параметрів об'єкта, який забудовується, містяться в різних нормативних актах. Так, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її

благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією.

Наприклад, ДБН В.2.2-4-97 «Будинки та споруди дитячих дошкільних закладів» закріплює, що будинки дошкільних закладів слід розмішувати на окремих земельних ділянках, які розташовуються згідно з вимогами містобудівних норм. Площі земельних ділянок дошкільних закладів, що розміщуються у житловій забудові, слід приймати з розрахунку на одне місце: в дошкільних закладах загального типу та дошкільних дитячих будинках місткістю до 80 місць – не менше ніж 45 кв.м; в будинках дитини тієї ж місткості – не менше ніж 40 кв.м; в дошкільних закладах загального типу, дошкільних дитячих будинках і будинках дитини місткістю понад 80 місць – не менше ніж 40 кв.м; в комплексах дошкільних закладів місткістю більше 350 місць – не менше ніж 35 кв.м. По периметру ділянки створюється захисна смуга із дерев, чагарників і газонів завширшки 3 м. Будинки повинні розташовуватися не ближче 25 м від червоної лінії вулиць.

Закріплення граничних розмірів земельних ділянок і граничних параметрів дозволеного будівництва, реконструкції об'єктів капітального будівництва забезпечує реалізацію різних завдань: ефективного використання земельних ділянок; захисту інтересів власників земельних ділянок, об'єктів капітального будівництва, а також осіб, які проживають на відповідній території; зниження фінансових і адміністративних витрат у сфері містобудівної діяльності. Порушення встановлених вимог виступає підставою для визнання забудови незаконною та інших негативних наслідків для особи-забудовника.

Комплекс природних, юридичних і технічних характеристик земельної ділянки лежить в основі і економічної складової прийняття рішення щодо будівництва того чи іншого об'єкта. Таким чином, саме природний об'єкт (земельна ділянка), його правовий режим і природні характеристики визначають функціональне призначення, технічні параметри споруджуваної на ньому будівлі або споруди. Єдиний випадок, коли об'єкт нерухомості безпосередньо зумовлює правовий режим земельної ділянки, пов'язаний з наявністю на ньому об'єкта історико-культурного призначення. Зокрема, встановлений особливий порядок віднесення земель до даної категорії (ст.ст.13-15, 33 Закону України «Про

охорону культурної спадщини)), який включає обов'язкову процедуру державної реєстрації об'єктів культурної спадщини. Стаття 35 Закону передбачає необхідність отримання спеціального дозволу для проведення певних видів робіт (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» від 13.03.2002 р. № 318 та «Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, в історичних ареалах населених місць, а також досліджень решток життєдіяльності людини, що містяться під земною поверхнею, під водою на території України» від 13.03.2002 р. № 316). При визначенні історичних ареалів слід керуватися також ДБН Б.2.2-3-2008 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження історико-архітектурних опорних планів, спеціальної науково-проектної документації для визначення історичних ареалів населених місць України».

При подальшому розвитку відносин та забудові території існуючі об'єкти капітального будівництва можуть впливати на правовий режим «сусідньої» земельної ділянки. Так, зокрема, Наказом МОЗ України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» встановлено, що у сельбищній зоні населеного пункту допускається розташування лише промислових підприємств, які не є джерелами викидів шкідливих речовин, не створюють шуму, вібрації, електромагнітних та іонізуючих випромінювань вище нормативних рівнів, що не потребують обладнання під'їзних залізничних шляхів, інтенсивного руху автомобільного транспорту. При цьому відстань до житлових будинків, ділянок дитячих дошкільних закладів, шкіл, закладів охорони здоров'я, відпочинку та фізкультурних споруд слід встановлювати за погодженням з органами державного санітарного нагляду, але не менше 50 м від межі території об'єкту.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст. 18) закріплено, що зонування території здійснюється з дотриманням вимог щодо відображення існуючої забудови територій, інженерно-транспортної інфраструктури, а також основних елементів планувальної

структури територій. При підготовці планів зонування території межі територіальних зон встановлюються з урахуванням існуючого планування території та землекористування, а також із запобіганням можливості заподіяння шкоди об'єктам капітального будівництва, розташованим на суміжних земельних ділянках. Очевидно, що дана норма спрямована на захист інтересів окремих правовласників, охорону приватних інтересів.

Не тільки характеристики земельної ділянки визначають властивості, призначення та вид будівель, споруд, а й характер зв'язку із земельною ділянкою визначає правовий режим відповідної споруди. Нерозривний зв'язок із землею – неодмінний і обов'язковий атрибут будівлі або споруди як об'єктів нерухомості, що забезпечує їх цілісність і зумовлює їх юридичний статус. Такий зв'язок із землею визнається загальною системною ознакою нерухомої речі.

Будівля або споруда, об'єкт незавершеного будівництва як об'єкт матеріального світу конструктивно прикріплений до землі. Це визначає його стаціонарність та сталість місцезнаходження щодо системи координат. Відсутність існуючого технічного зв'язку між об'єктами тягне руйнування зведеного об'єкта нерухомості і спричиняє шкоду його призначенню.

Чинне законодавство допускає будівництво носієм як речового, так і зобов'язального права на земельну ділянку із набуттям права власності на збудований об'єкт нерухомості. Юридичний зв'язок земельної ділянки із будівлею або спорудою має вирішальне значення для визначення самочинного будівництва. Відповідно до статті 376 Цивільного кодексу України житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без належного дозволу чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Таким чином, природно-технічні та юридичні характеристики земельної ділянки, на яких базується її правовий режим, визначають властивості, призначення та вид будівель або споруд, які будуються на ділянці. В кінцевому рахунку характер зв'язку із земельною ділянкою має практичне і теоретичне значення, оскільки детермінує правовий режим будівлі або споруди як законно або самочинно зведеного об'єкта.

Рекомендовано до друку Вченою радою Київського національного університету будівництва і архітектури, протокол № 7 від 27 жовтня 2017 р.

Редакційна колегія

Куліков П.М. – д.е.н., проф., КНУБА (голова)

Скуратовський С.І. – народний депутат України, голова Комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства ВРУ

Дідовець Ю.В. – Заслужений юрист України, депутат Київської міськради

Собчук Г. – д.т.н., проф., директор Представництва Польської Академії Наук в Києві, почесний професор КНУБА

Волошкіна О.С. – д.т.н., проф., КНУБА

Корнієнко М.В. – к.т.н., проф., КНУБА

Магновський І.Й. – д.ю.н., проф., НУ «Одеська юридична академія»

Мамонтов І.О. – Заслужений юрист України, к.ю.н., доц., КНУБА

Морозовська Т.В. – к.ю.н., доц., ДП «Державний інститут судових економіко-правових та технічних експертних досліджень»

Назаренко І.І. – д.т.н., проф., КНУБА, президент Академії будівництва України

Перегуда Є.В. – д.п.н., проф., КНУБА

Плоский В.О. – д.т.н., проф., КНУБА

Приймак О.В. – д.т.н., проф., КНУБА

Трофімович В.В. – к.т.н., проф., КНУБА

Чернишев Д.О. – к.т.н., доц. КНУБА

Рецензенти:

Бортнік Надія Петрівна – доктор юридичних наук, професор

Шевченко Анатолій Євгенійович – доктор юридичних наук, професор

Матеріали друкуються в авторській редакції.

Р 31 Будівельне право: проблеми теорії і практики [зб. наук. пр.] – Київ–Тернопіль : – 2017. – Матеріали Першої наук.-практ. конф., (Київ, 3 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. – «Бескиди» – 2017. – 236 с.