

САМОЧИННЕ БУДІВНИЦТВО: ЦИВІЛІСТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

Закріпивши у ст. 47 Конституції України право кожного громадянина на житло, держава зобов'язується створити умови для будівництва громадянами житла, придбання його у власність та вже не бере на себе обов'язок забезпечити всіх бажуючих житлом з державного або громадського фонду, крім громадян, що мають потребу в соціальному захисті. Проблема забезпечення громадян житлом з належними умовами для проживання залишається протягом багатьох років однією з найактуальніших.

Будівництво житла власними силами та за власні кошти залишається одним з розповсюджених способів реалізації права на житло. Разом з цим, вдаючись до будівництва, фізичні особи не завжди отримують необхідні дозволи на його здійснення, порушують технічні норми та правила або взагалі займають чужі земельні ділянки і розпочинають там власне будівництво. Безумовно, такі дії не є правомірними і в законодавстві визначено наслідки здійснення таких дій.

Дослідження проблемних питань, пов'язаних із визначенням «позитивних» та «негативних» аспектів здійснення самочинного будівництва та його наслідків міститься у роботах Л. Баранова, І. С. Богданова, А. В. Деева, С. П. Гришаєва, Є. Н. Кімінчижи, І. Д. Кузьміної, Г. Михайлова, А. В. Савіної, М. Шульги, Л. В. Щенникової, В. В. Цитович та ін. Разом з цим залишилось поза увагою багато проблемних питань щодо визначення категорії «самочинне будівництво», форм самочинного будівництва та ін.

Метою даної статті є дослідження категорії «самочинне будівництво», його наслідків та можливості легалізації об'єкта самочинного будівництва у радянському праві, сучасному праві України та деяких зарубіжних країн.

Положення ЦК УРСР закріпили поняття «самовільне» будівництво. Зокрема, норми ст. 105 ЦК УРСР передбачали настання невігідних наслідків для особи, яка здійснювала самовільне будівництво житлового будинку, господарських і побутових будівель та споруд.

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 р. (далі — КУпАП України) також використовує термін «самовільне» будівництво, хоча й не розкриває його визначення. Характерно, що з січня 2007 р. передбачається й кримінальна відповідальність за «самовільне» будівництво будівель або споруд (ст. 197-1 Кримінального кодексу України (далі — КК України)). Отже, починаючи з 1963 р. і до цього часу в українському праві існує поняття «самовільне» будівництво.

При цьому, з 1 січня 2004 р., з часу набуття чинності положень ЦК України, в українське законодавство, до уже існуючого, був введений новий термін — «самочинне» будівництво, який передбачений ст. 376 ЦК України. Звер-

тається увага на певну розбіжність термінології між нормами КК України (ст. 197-1 використовує термін «самовільне будівництво») та ЦК України.

З метою усунення в цьому розбіжностей фахівці, порівнюючи ст. 105 ЦК УРСР та ст. 376 ЦК України, обґрунтовано вважають, що: «самовільне» та «самочинне» будівництво — поняття тотожні» [1, 7]. Тотожність цих понять також підтверджується філологами [2, 1287, 1292].

Самочинним будівництвом вважають житловий будинок, будівлю, споруду, інше нерухоме майно, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що була відведена для цієї мети, або без належного дозволу чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм та правил [3, 5].

По своїй правовій суті самочинне будівництво є правопорушенням, тому що суб'єктом такого будівництва ігноруються вимоги законодавства щодо проходження погоджувальної процедури з відповідними державними органами як на стадії землевідведення, так і при підготовці чи при проведенні забудови.

Разом з цим у теорії цивільного права не завжди надають негативну оцінку самочинному будівництву, а розглядають його як узаконений спосіб легалізації відступів від вимог закону, тобто як один з первісних способів набуття права власності [4].

Чинний ЦК України фактично надав можливість легалізувати самочинне будівництво шляхом звернення з позовною заявою про визнання права власності на самочинне будівництво у судовому порядку. Таке рішення законодавця має як позитивні так і негативні прояви.

Позитивні, безумовно, полягають у можливості визнання права власності на самочинне будівництво за особою, якою чи за рахунок якої було здійснено будівництво.

Негативний прояв цієї норми полягає у тому, що суд під час розгляду справ про визнання права власності на самочинне будівництво фактично замінює всі органи, що надають дозволи на забудову. Тим більше у випадках, коли будівництво здійснено на земельній ділянці її власником без відповідних погоджень, що може створювати певну небезпеку технічного стану нерухомого майна для життя та здоров'я осіб, що мешкають у ньому. Якщо ж взяти до уваги поширеність рішення судів про визнання права власності на самочинне будівництво, то цілком закономірними можуть стати руйнування і обвалення, що обертаються численними людськими жертвами.

Як вірно підкреслює Л. В. Щенникова, законодавець, вводячи вказане виключення про визнання права власності на самочинне будівництво, виходив з розумного відношення до вже створеної нерухомості, що закумулявала в собі значні вкладення [5, 18]. Разом з цим можна висловити сподівання, що часткова легалізація такого правопорушення, як самочинне будівництво, все ж таки спрямована на досягнення балансу між публічними та приватними інтересами.

ЦК УРСР 1964 р. різко заперечував можливість визнання за самовільним забудовником якого-небудь права. Такі споруди (дома, дачі) підлягали зносу

громадянином, що здійснив самовільну споруду, або за його рахунок або могли бути безвідплатно вилучені і зараховані до фонду місцевих рад народних депутатів.

Самочинною вважається також і забудова земельної ділянки нерухомим майном, яка була відведена не під забудову, а для іншого цільового призначення.

Норми ст. 105 ЦК УРСР визнавали самовільним побудований житловий будинок або його частину (прибудову) без встановленого дозволу або без належно затвердженого проекту, або з грубим порушенням основних будівельних норм і правил.

Відповідно до ст. 376 ЦК України, самочинним будівництвом вважається житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно, 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

Отже, ЦК України визначає фактично декілька відносно самостійних порушень, які можуть виступати окремими, самостійними підставами для визнання будівництва конкретного об'єкта самочинним. Будинок, побудований без встановленого дозволу, або без належно затвердженого проекту, або з істотними відступами від проекту, або з грубим порушенням основних будівельних норм і правил, вважається самочинно збудованим, і право власності на нього не виникає.

Наявність будь-якого з наведених в законі порушень тягне за собою для особи, що вчинила його, певні негативні наслідки. У радянські часи відповідно до ст. 105 ЦК УРСР за позовом виконавчого комітету місцевої ради народних депутатів такий будинок міг бути безвідплатно вилучений і зарахований до фонду місцевої ради, або за рішенням виконкому місцевої ради знесений громадянином, що проводив самовільне будівництво, або за його рахунок.

Знесення або вилучення самочинно побудованого або будинку, що будується, відбувалось, якщо громадянин не привів його після попередження у відповідність з проектом або вказаними нормами і правилами. Право вибору санкції належить виконкому місцевої ради. У разі самовільного зведення громадянином господарських і побутових будов і споруд, вони за рішенням виконкому місцевої ради зносяться громадянином, що здійснював самовільне будівництво, або за його рахунок.

Рішення виконкому місцевої ради народних депутатів про знос будинку, господарських і побутових будов могло бути оскаржено громадянином в суд (п. 3 ч. 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 7 від 4 жовтня 1991 р.). Разом з тим в п. 3 ч. 1 цієї ж постанови Пленуму Верховного Суду України вказано, що не підлягають судовому розгляду вимоги про визнання права власності на самовільно зведені житлові будинки (прибудови), господарські і побутові будови. Представляється, що ця вказівка Пленуму Верховного Суду України суперечить ст. 55 Конституції і відповідно до п. 8 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» [6] підлягають судовому розгляду [7, 179–180].

В цьому випадку в діях особи матимуть місце ознаки не тільки самочинного будівництва, а й нецільового використання земельної ділянки.

Виходячи з тексту ст. 376 ЦК України, можна зробити висновок, що наявність навіть однієї з наведених у цій статті ознак є достатньою підставою для визнання забудови самочинною. Не виключається і сполучення різних ознак, яке теж свідчатиме про самочинну забудову.

На підставі аналізу положень ст. 376 ЦК України М. Шульга виділяє декілька особливостей при кваліфікації будівництва як самочинного.

По-перше, в ст. 376 ЦК України йдеться лише про самочинне будівництво об'єктів нерухомості (житлового будинку, будівлі, споруди і т.д.) незалежно від їх функціонального призначення. Проте раніше діюче законодавство розрізняло самовільне будівництво житлових будинків, а також господарських і побутових будівель і споруд. Залежно від характеру самовільно зведеного об'єкта закон розрізняв і різні правові наслідки цього правопорушення, які передбачалися для винних осіб.

По-друге, такі об'єкти вже збудовані чи ще будуються правопорушником. Незалежно від стану готовності, вони вважаються самочинними. Отже слід зазначити, що вказане правопорушення є тривалим.

По-третє, цивільний закон пов'язує самочинне будівництво з незаконним використанням земельної ділянки.

До самочинного закон відносить будівництво нерухомого майна як на самовільно зайнятій земельній ділянці, так і на ділянці, яка не була у встановленому порядку відведена під забудову. Якщо у першому випадку самочинне будівництво пов'язано із самовільним зайняттям земельної ділянки, то в другому — із нецільовим використанням відведеної земельної ділянки. Самовільне зайняття і нецільове використання земельної ділянки — самостійні земельні правопорушення.

По-четверте, формула «без належного дозволу» включає як відсутність дозволу на будівництво і дозволу на виконання будівельних робіт, так і наявність вказаних дозволів, які видані некомпетентними органами з порушенням встановленого порядку та ін. і в зв'язку з цим вважаються неналежними.

По-п'яте, самостійними різновидами самочинного будівництва може виступати як здійснення нового будівництва, так і перебудова об'єкта нерухомості, а також з істотними порушеннями будівельних норм і правил [8, 39–40].

Грунтуючись на нормі римського приватного права, згідно з якою правова доля землі визначала правову долю споруди, кодифікуючі цивільні закони багатьох європейських країн закріплювали перехід самовільно зведеної споруди до власника земельної ділянки. Наприклад, ст. 555 Цивільного кодексу Франції і в даний час надає власнику земельної ділянки право у разі створення третьою особою споруд на цій ділянці зберегти ці споруди у своїй власності або зобов'язати третю особу знести їх [5, 21–22].

Звертаючись до законодавства зарубіжних країн, слід відзначити, що цивільне законодавство багатьох з них йде шляхом закріплення права на легалізацію самочинного будівництва за певних обставин. Так, у деяких країнах

суть цієї норми зводиться до можливості визнання права власності на самочинне будівництво як за забудовником, так і за орендарем (власником) земельної ділянки [9, 336–337].

Законодавство визначає певні умови для можливості легалізації самочинного будівництва як за забудовником, так і за власником земельної ділянки, як наприклад:

– якщо право власності на земельну ділянку не зареєстровано, якщо забудовник є добросовісним, перевищення вкладених в будівництво грошових сум над вартістю земельної ділянки і можливості покрити грошовою компенсацією заподіяні власнику нерухомого майна збитки, то право власності визнається за забудовником (Цивільний кодекс Ізраїлю) [10, 141–145];

– якщо забудовник не знав і не міг знати, що зводить будову на чужій ділянці, якщо власник ділянки знав про будівництво і не вживав ніяких заходів, тоді власник ділянки має право на грошову компенсацію у розмірі ринкової вартості землі, тоді право власності визнається за забудовником (Закон про основні майново-правові відносини Югославії) [11, 239];

– якщо вартість будівлі перевищує вартість земельної ділянки, тоді за забудовником може бути визнано право власності, у іншому ж випадку — забудовник отримує компенсацію (Цивільний кодекс Угорщини) [11, 234];

– якщо забудовник здійснив будівництво на чужій земельній ділянці (про що він знав), то він має право вимагати відшкодування його вартості у випадку, коли ця будова входить до необхідних витрат; якщо забудовником здійснено лише прикраси у будівлі — тоді він має право тільки на їх знесення; у випадку коли здійснено помилкове будівництво на чужій земельній ділянці — забудовнику компенсуються тільки необхідні затрати (Цивільний кодекс Латвії) [12, 311–312, 338–339].

Таким чином, питання про виникнення права власності вирішується залежно від принципу суперфіція. Якщо земельній ділянці відводиться домінуюча роль, визнання права власності на споруду за її творцем, що не має прав на ділянку, виключається.

Повертаючись до аналізу норм ЦК України, можна зробити висновок, що у ЦК України — самочинне будівництво визначено як одна з підстав набуття права власності. Розглядаючи питання про самочинне будівництво як одну з підстав виникнення права власності, слід зазначити, що дане припущення, на погляд Л. В. Щенникової, є помилковим: такою підставою повинна бути виключно правомірна діяльність, направлена на створення нових речей (зокрема, нерухомих), а її цивільно-правовим результатом (наслідком), стає набуття права власності на нову річ у особи, що її створила. Самочинне будівництво — дії протиправні, і закон повинен передбачати адекватні їй цивільно-правові наслідки, як знос її особою, що здійснила будівництво, або за її рахунок.

Проте із загального правила про цивільно-правову відповідальність за самочинне будівництво є виключення, що полягає в можливості в судовому порядку одержати право власності на нерухомість, створену з порушенням встановлених порядків і правил. На жаль, це виключення стає загальним правилом

сьогодення. Особи навмисно вдаються до самочинного будівництва з порушенням вимог закону, вважаючи, що рішення суду замінить погодження у всіх інстанціях.

Література

1. Сахацький С. Самовільне зайняття землі і самовільне будівництво // Правовий тиждень. — 2007. — 17 лип. — С. 7.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К. : Ірпінь, 2005.
3. Коблянський В. Як узаконити самовільне будівництво // Все про бухгалтерський облік. 2008. — 24 січ. — С. 5.
4. Цивільне право України : підручник. В 2 т. Т. 1 / за ред. С. О. Харитонова, Н. Ю. Голубської. — Х. : Одісей, 2008. — С. 527; Цивільне право України : підручник. У 2 т. Т. 1 / В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, І. В. Жилінкова [та ін.]; за заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасиво-Фатеевої, В. Л. Яроцького. К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 326.
5. Щепникова Л. В. Самовольное строительство в России: объективная оценка и неожиданные гражданско-правовые последствия // Законодательство. — 2006. — № 3. — С. 18–22.
6. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листоп. 1996 р. № 9 // Електронна база даних «Нормативні акти України»: Версія 9.5.3.
7. Гражданский кодекс Украины : науч.-практ. коммент. — Х. : Одісей, 2000.
8. Шульга М. До питання про самочинне будівництво // Юридичний радник. — 2005. — № 3. — С. 38–41.
9. Гражданский кодекс Республики Казахстан / науч. ред. и предисл. Н. Э. Лившиц. — С.Пб. : Юрид. центр Пресс, 2002.
10. Гражданское законодательство Израиля / сост., предисл., пер. с иврита М. С. Хейфец. С.Пб. : Юрид. центр Пресс, 2003.
11. Основные институты гражданского права зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование / рук. авт. кол. В. В. Залесский. — М. : НОРМА, 1999.
12. Гражданский кодекс Латвийской Республики / науч. ред. и предисл. Н. Э. Лившиц. — С.Пб. : Юрид. центр Пресс, 2001.

Анотація

Терещенко В. Ю. «Самочинне будівництво»: цивілістичні підходи до визначення поняття. — Стаття.

Стаття присвячена визначенню поняття самочинного будівництва. Досліджується його зміст у радянському та сучасному праві України. Аналізуються підстави кваліфікації будівництва як самочинного. Досліджуються умови для легалізації самочинного будівництва за законодавством України та деяких зарубіжних країн.

Ключові слова: самочинне будівництво, поняття самочинного будівництва, кваліфікація будівництва як самочинного, легалізація самочинного будівництва.

Аннотация

Терещенко В. Ю. «Самовольное строительство»: гражданско-правовые подходы к определению понятия. — Статья.

Статья посвящена определению понятия самовольного строительства. Исследуется содержание данной категории в советском и современном праве Украины. Анализируются основания квалификации строительства как самовольного. Исследуются условия для легализации самовольного строительства по законодательству Украины и некоторых зарубежных стран.

Ключевые слова: самовольное строительство, понятие самовольного строительства, квалификация строительства как самовольного, легализация самовольного строительства.

Summary

Tereshchenko V. “Arbitrary Building”: Civil-Law Approaches to the Definition. Article. The article is devoted to determination of concept of arbitrary building. His maintenance in

a soviet and modern right for Ukraine is explored. The grounds of qualification of building are analysed as arbitrary. Terms for legalization of arbitrary building on the legislation of Ukraine and some foreign countries are explored.

Ключевые слова: arbitrary building, concept of arbitrary building, qualification of building as arbitrary, legalization of arbitrary building.

УДК 346.5:330.341.1

М. Д. Василенко

СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Принципове значення у формуванні інноваційної політики країни набуває вироблення чіткої стратегії, спрямованої на формування прогресивних технологічних устроїв, що були б направлені на створення національної інноваційної системи (НІС). Досвід останніх десятиліть свідчить, що в конкурентоспроможності країн визначальним є впровадження ефективних механізмів інноваційної політики, що й забезпечує конкурентоспроможність економіки в стратегічній перспективі. В більшості країн, які пов'язують майбутній економічний розвиток власної країни із здобутками науки та активними інноваційними процесами, розроблені документи, що визначають концептуальне та стратегічне бачення національної інноваційної системи. Такий документ уперше було розроблено у США, його мають Великобританія, Франція, Німеччина, інші країни ЄС, а також Росія, Білорусь, Казахстан та інші. Оскільки ключова роль у формуванні НІС належить державі, вона встановлює стратегічні цілі розвитку та функціонування НІС та забезпечує ресурсну підтримку, включаючи, зокрема, бюджетне фінансування, податкове стимулювання, кредитну підтримку тощо. Особливу значимість у процесах функціонування НІС має організація та стимулювання процесів передачі наукових розробок із сфери одержання знань у виробництво, що досягається за допомогою розвитку системи освіти, ринку інтелектуальної власності, створення інноваційної інфраструктури, фінансового та податкового стимулювання науково-технічної діяльності тощо.

Організаційним і господарсько-правовим проблемам створення НІС присвячено ряд робіт різних авторів. Суб'єктно-об'єктну характеристику відносив у функціонуванні НІС надано в монографії Ю. Атаманової [1]. Комплексному дослідженню питань, пов'язаних зі створенням НІС, присвячені роботи С. Ніколаєнка [2, 3]. В. Івченко обговорює в роботі [4] проблему створення НІС з позицій конкурентоспроможності економіки України. О. Федірко вважає, що інститути технологічного трансферу є головною ланкою НІС, і розглядає структуру системи, що має розроблятися [5]. Однак існує багато спірних і нерозроблених проблем, про що свідчить факт реальної відсутності НІС в Україні, хоча мова про її створення в Україні йде вже багато років. Зазначені проблеми обговорюються в Україні вже не перший рік. В останні роки їм були присвячені парла-