

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.10>

**Савченко С.В.,**

здобувач кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID: 0000-0002-2889-5569

## ПРАВА СУБ'ЄКТІВ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ДАЧНОГО БУДІВНИЦТВА

### ENTITY RIGHTS FOR THE USE OF LAND FOR COUNTRY CONSTRUCTION

*Метою статті є здійснення правового аналізу закріплених у законодавстві прав суб'єктів щодо використання земель для дачного будівництва, виявлення прогалин у чинному законодавстві та формулювання власних висновків і пропозицій із цієї проблематики.*

*Науковою новинкою є вивчення проблем правового регулювання використання земель для дачного будівництва та на цій основі – формулювання доктринальних висновків і надання рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання земельних відносин із погляду використання земель для дачного будівництва.*

*Основне призначення дачної земельної ділянки полягає в забезпеченні відпочинку носія земельних прав. У рамках цього виду дозволеного використання закон прямо дозволяє будівництво об'єктів нерухомості – житлового будинку, а також господарських споруд. Будівництво відповідних об'єктів нерухомості та вирощування сільськогосподарських культур – це право, але не обов'язок власника дачної земельної ділянки. Виходячи з цієї обставини, можна зробити важливий висновок: на дачній земельній ділянці може і не бути ніяких будівель і споруд, якщо громадянину для відпочинку достатньо влаштування намету.*

*За своєю суттю дачне будівництво дуже близьке до індивідуального житлового будівництва. Принципова відмінність цих видів будівництва полягає в основному функціональному призначенні об'єкта нерухомості, який виникає внаслідок будівництва. Результатом житлового будівництва є об'єкт, який фактично і юридично призначений задовольнити потребу людини в житловій площі. Основне функціональне призначення об'єкта нерухомості, зведеного в рамках дачного будівництва, – задоволення потреби людини у відпочинку, а не в житлі.*

*Питання щодо меж використання громадянами дачних земельних ділянок можуть бути успішно вирішені в рамках планів зонування території в межах несених пунктів та у разі відсутності плану зонування території за межами населеного пункту у детальному плані території. З метою уточнення прав і меж по використанню дачних земельних ділянок було б доцільним закріпити визначення дачної земельної ділянки в ДБН Б.2.2-12:2019.*

**Ключові слова:** дачна земельна ділянка, землі рекреаційного призначення, дачне будівництво, рекреаційні зони, житловий будинок, земельні правовідносини.

*The purpose of the article is: 1) to carry out a legal analysis of the rights of the subjects enshrined in the legislation on the use of land for country construction; 2) to identify gaps in current legislation; 3) to formulate own conclusions and proposals on this issue.*

*The scientific novelty is to study and identify problems of legal regulation of use of lands for country construction and on this basis to formulate doctrinal conclusions and provide recommendations for improving the legal regulation of land relations in terms of use of lands for country construction.*

*The main purpose of the country land is to ensure the rest of the holder of land rights. Under this type of permitted use, the law directly allows the construction of real estate – residential buildings, as well as outbuildings. The construction of the relevant real estate and the cultivation of crops is a right, but not a duty of the owner of the country land. Based on this circumstance, we can draw an important conclusion: on the country land may not be any buildings and structures, if a citizen for recreation is enough to set up a tent. Based on the law, it can also be concluded that the presence on the country land of ornamental crops, trees and shrubs does not contradict the legal regime of such land.*

*In essence, country house construction is very close to individual housing construction. The fundamental difference between these types of construction is the main functional purpose of the property, which arises as a result of construction. The result of housing construction is an object that is actually and legally designed to meet human needs in living space. The main functional purpose of the real estate object erected within the framework of country construction is to satisfy a person's need for rest, not for housing.*

*Issues regarding the limits of use of country land plots by citizens can be successfully resolved within the framework of zoning plans within the demarcated points and in the absence of a zoning plan outside the settlement in the detailed plan of the territory. In order to clarify the rights and boundaries for the use of country land plots, it would be appropriate to consolidate the definition of country lands in SBN B.2.2-12: 2019.*

**Key words:** country land plot, lands of recreational purpose, country house construction, recreational zones, dwelling house, land legal relations.

**Постановка проблеми.** Землі рекреаційного призначення відіграють дуже важливу роль у повсякденному житті, тому що вони є дорогоцінними ресурсами держави та використовуються для організації відпочинку населення, туризму і проведення спортивних заходів. Як зазначається у спеціальній літературі, у ст. 50 ЗК України надається визначення земель рекреаційного призначення із конкретизацією сфери їх використання, а саме для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів [1, с. 272]. Тобто основне призначення таких земель – організація усіх форм відпочинку.

Ст. 51 ЗК України визначає, що до земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристичних та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих і спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації [2].

**Стан наукового дослідження проблеми.** Питання щодо складу та використання земель рекреаційного призначення досліджували В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, Л.А. Самусенко, Т.Б. Саркісова, М.М. Скляр, М.В. Шульга та ін. Стосовно використання земель для дачного будівництва спеціальних досліджень не проводилося.

**Метою статті** є здійснення правового аналізу закріплених у законодавстві прав суб'єктів щодо використання земель для дачного будівництва, виявлення прогалин у чинному законодавстві та формулювання власних висновків і пропозицій із цієї проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасній правовій літературі актуалізується питання щодо статусу дачних земель, оскільки зараз ці земельні ділянки згідно із законодавством належать до земель рекреаційного призначення. Раніше законодавець відносив їх земель населених пунктів. Слід погодитися із тим, що дачні земельні ділянки не можуть входити до складу земель громадської та житлової забудови, тому що рекреаційні зони у межах населених пунктів за чинним законодавством належать до земель рекреаційного призначення [3, с. 145]. Проте останнє не стосується таких зон, розташованих у межах земель природно-заповідного, водного фондів, земель лісогосподарського призначення, земель оздоровчого та історико-культурного призначення.

Отже, землі рекреаційного призначення відмежовуються від інших, «суміжних» категорій земель за

своїм основним цільовим призначенням. Незважаючи на те, що й у складі інших категорій земель можуть перебувати земельні ділянки, які можуть використовуватися для рекреаційних цілей (наприклад, земельні ділянки рекреаційних зон природно-заповідного, водного фондів, рекреаційних зон у межах земель лісогосподарського призначення, оздоровчого та історико-культурного призначення), такі землі не належать до земель рекреаційного призначення. Правовий режим «суміжних» із землями рекреаційного призначення категорій земель має переважаче значення над правовим режимом земель рекреаційного призначення. Вважаємо, що це є закономірним, оскільки земельне законодавство, спрямовуючи свою регулюючу дію на використання, управління й охорону земель різного цільового призначення, забезпечує їх збереження та відтворення, встановлюючи більш суворі (порівняно із правовим режимом земель рекреаційного призначення) приписи щодо основного цільового призначення таких земель.

Винятком є земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації. Незважаючи на те, що такі земельні ділянки розташовуються переважно в межах земель житлової та громадської забудови, законодавець особливо виокремлює серед них ті, які використовуються для рекреаційних цілей, – земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації. І це є цілком справедливим, оскільки кількість названих земельних ділянок є обмеженою й вони підлягають особливій правовій охороні. Розповсюдження на них більш «суворого» правового режиму земель рекреаційного призначення (порівняно із правовим режимом земель житлової та громадської забудови) якраз і сприятиме їх збереженню та відтворенню [4, с. 89].

Єдиною незручністю для власників рекреаційних земель є те, що на них покладаються додаткові зобов'язання стосовно дотримання охоронного режиму їх використання. На таких землях забороняється господарська діяльність, яка може призвести до змін природного ландшафту, негативно вплинути на навколишнє природне середовище або перешкоджати використанню рекреаційних земель за призначенням.

Основні права й обов'язки користувачів землями рекреаційного призначення, в тому числі землями для дачного будівництва, передбачені Конституцією України (ст. 13, 14, 22, 26, 41, 50, 66), ЗК України (ст. 95–97) та іншими законодавчими актами.

У п. 3.10 ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» поняття «будинки дачний»

визначено як житловий будинок садибного типу для використання протягом року для відпочинку, тимчасового перебування або постійного проживання. У свою чергу, під садибним будинком (індивідуальним будинком) розуміється житловий будинок із присадибною ділянкою та господарськими спорудами, призначеними для одного домогосподарства [5]. Житлові будинки садибного типу складаються із житлових і допоміжних (нежитлових) приміщень. Допоміжними приміщеннями будинків є: передпокій, кухня, коридор, веранда, вбиральня, комора, приміщення для автономної системи опалення, пральня тощо.

Території дачної та садової забудови призначаються для організації відпочинку громадян, ведення садівництва та городництва з будівництвом дачних, садових будинків для тимчасового або постійного проживання (п. 6.1.43). Територію дачної та садової забудови слід розподіляти на зони індивідуального (сади, дачні ділянки) та загального користування. Зона індивідуального користування з вулично-дорожньою мережею має складати до 90% від загальної території такої забудови (п. 6.1.46).

З наведеного вбачається, що основне призначення дачної земельної ділянки полягає в забезпеченні відпочинку носія земельних прав. Закон прямо дозволяє будівництво об'єктів нерухомості – житлового будинку, а також господарських споруд.

У рамках індивідуального будівництва створення житлового будинку це імперативний обов'язок власника земельної ділянки. Зведення житлового будинку в рамках дачного будівництва як виду використання земельної ділянки має розглядатися як право, а не обов'язок власника земельної ділянки. Ця обставина повинна бути основою для розмежування правових режимів зазначених земельних ділянок.

Дачне будівництво можна розглядати як процес створення на земельній ділянці об'єктів нерухомості, покликаних забезпечити задоволення потреби людини у відпочинку.

За своєю суттю дачне будівництво дуже близьке до індивідуального житлового будівництва. Принципова відмінність цих видів будівництва полягає в основному функціональному призначенні об'єкта нерухомості, який виникає внаслідок будівництва. Результатом житлового будівництва є об'єкт, який фактично і юридично призначений задовольнити потребу людини в житловій площі. Основне функціональне призначення об'єкта нерухомості, зведеного в рамках дачного будівництва, – задоволення потреби людини у відпочинку, а не в житті.

Згідно з п. 5 ст. 20 ЗК України використання земельної ділянки має здійснюватися в межах вимог, встановлених законом щодо використання відповідної категорії землі. Право на забудову земельних ділянок ЗК України також визнає як одне з основних прав власника та землекористувача (п. 1 ст. 90, п. 1

ст. 95 ЗК України). Названому праву щодо використання земельної ділянки кореспондує обов'язок щодо дотримання цільового призначення земельної ділянки, яке прямо закріплено в законі (пп. а п. 1 ст. 91, пп. а) п. 1 ст. 96 ЗК України).

Право на зведення відповідних будівель є одним з основних прав власника земельної ділянки щодо її використання. Крім того, крім власника, це право належить орендарям земельних ділянок. Однак таке право щодо використання земельної ділянки прямо обмежено цільовим призначенням і видом дозволеного використання. Відповідні застереження закріплені названими вище положеннями земельного законодавства.

Отже, основне цільове призначення дачної земельної ділянки становить забезпечення відпочинку громадян. Громадянину надано право здійснити забудову ділянки – звести на ньому житловий будинок, а також господарські споруди. Крім того, на дачній земельній ділянці громадянин має право вирощувати сільськогосподарські культури. Проте дачне будівництво як вид використання земельної ділянки має несільськогосподарський характер.

Закріплюючи право особи щодо належної їй земельної ділянки, закон встановлює юридично закріплену можливість і свободу поведінки цієї особи щодо використання належної їй земельної ділянки. У цьому сенсі категорії «права» кореспондує категорія «юридичного обов'язку». Юридичний обов'язок – вид і міра державно-доцільної, об'єктивно зумовленої поведінки, яка може виражатися у здійсненні певних дій або утриманні від певних дій.

Якщо брати до уваги чинне законодавство, то основна мета (основне призначення) дачної земельної ділянки – «відпочинок», а інші цілі, тобто будівництво та вирощування сільськогосподарських культур, мають бути додатковими. З урахуванням викладеного вище обґрунтованим видається твердження про те, що зведення відповідних об'єктів нерухомості та вирощування сільськогосподарських культур – це право, але не обов'язок власника дачної земельної ділянки. Виходячи з цієї обставини, можна зробити важливий висновок: на дачній земельній ділянці може і не бути ніяких будівель і споруд, якщо громадянину для відпочинку достатньо влаштування намету.

У зв'язку з цим навряд чи можна погодитися з Ю.Г. Жариковим, який вважає, що дачні земельні ділянки повинні використовуватися для зведення відповідних будівель, і лише вільна від забудови частина – для організації відпочинку [6, с. 306].

Одночасно не можна не визнати, що на практиці переважна більшість громадян реалізують передбачене законом право на забудову дачної земельної ділянки. Сьогодні вільні від забудови частини дачної земельної ділянки частіше використовуються для закладки різних декоративних і екзотичних рослин

– дерев, чагарників, квітів і трав, але аж ніяк не сільськогосподарських культур. Поширеним є розміщення різних квітників, альпінаріїв і композицій.

Чинне законодавство цей аспект дачного господарства як виду дозволеного використання тримає «в тіні». Якщо виходити з тези Г.А. Волкова про те, що правове регулювання відносин щодо використання землі здійснюється на основі дозвільного принципу (дозволено лише те, що прямо передбачено законом [7, с. 104]), виникає питання про правомірність перебування на дачній земельній ділянці таких насаджень.

Однак не всі представники земельно-правової науки повністю поділяють цю позицію щодо дозвільного принципу регулювання земельних правовідносин. Так, використання земельної ділянки за цільовим призначенням – це насамперед використання її відповідно до загального правового режиму земель тієї категорії, до якої вона віднесена [8, с. 87]. Виходячи з норм законодавства, можна зробити висновок, що перебування на дачній земельній ділянці декоративних культур, деревно-чагарникової рослинності не суперечить правовому режиму такої ділянки.

Закріпивши право громадян на забудову дачної земельної ділянки, законодавець залишив відкритим також питання про право на утримання на такій земельній ділянці тварин і птахів. Тим часом багато власників дачних земельних ділянок, особливо ті, хто постійно проживає на дачі або регулярно там буває, утримують кіз, кролів, нутрій, бджіл, курей. За радянських часів окремі науковці вважали, що утримання громадянами худоби та птиці на ділянках, наданих їм для дачного будівництва, допустиме як додаткова ціль використання таких земельних ділянок [9, с. 26]. Сьогодні законодавство прямо не передбачає право громадян на утримання та розведення на земельній ділянці з дозволенним використанням «дачне будівництво» сільськогосподарських та інших тварин і птахів.

Практикуючі фахівці вважають, що земельна ділянка повинна використовуватися строго відповідно до цільового призначення. Тобто утримання та розведення тварин і птахів має здійснюватися виключно на земельних ділянках, спеціально наданих для цих цілей. Правомірне утримання та розведення громадянами тварин і птахів можливо, наприклад, на земельних ділянках, виділених для ведення особистого селянського господарства, правовий режим яких прямо допускає таке використання.

Відсутність однозначного та чіткого рішення з цього питання на практиці нерідко призводить до конфліктів між власниками сусідніх ділянок. Використання частини дачної ділянки зазначеним чином може доставляти власникам сусідніх земельних ділянок певні незручності (шум, специфічні запахи, характерні комахи) та ін.

ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» визначає, що при розташуванні житлових будинків і громадських будівель на земельних ділянках необхідно забезпечувати вимоги санітарних норм і пожежних вимог ДСП 173-96, ДБН В.1.1-7 у тому числі для житлових і громадських будинків на суміжних земельних ділянках. Допустимі відстані від житлових будинків до господарських будівель і споруд наведені в табл. 6.7. ДБН Б.2.2-12:2019. У примітці до п. 7.6.7. зроблено наголос на тому, що утримання худоби у меншій кількості, ніж позначено в нормах, допускається згідно з санітарними і зооветеринарними нормами на присадибних ділянках без їх розмежування та функціонального розподілу.

З метою легалізації садових будинків і дач як місць постійного проживання Кабінет Міністрів України постановою від 29 квітня 2015 р. № 321 визначив порядок переведення дачних і садових будинків, що відповідають державним будівельним нормам, у жилі будинки. Головна відмінність дачного будинку від жилого полягає в цільовому використанні.

Нову дачну забудову рекомендується розміщувати за межами населених пунктів на земельних ділянках із цільовим призначенням для індивідуального дачного будівництва. Території дачної забудови, які розташовані в межах населених пунктів чи приміських зонах, належать до рекреаційних зон з озеленими територіями обмеженого використання. При переведенні дачної забудови у райони садибної забудови має бути забезпечена відповідність показників соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури нормативам садибної забудови в межах населених пунктів (п. 6.1.49).

Межі використання земельних ділянок, які розташовані в межах населених пунктів, за загальним правилом, повинні визначатися містобудівною документацією. Можливі додаткові цілі використання земельної ділянки повинні бути закріплені у плані зонування території. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Зонування території встановлює для кожної зони дозволені та допустимі види використання територій для містобудівних потреб, умов та обмежень щодо їх забудови [10].

Враховуючи те, що земельні ділянки для дачного будівництва частіше розміщені за межами населеного пункту, містобудівною документацією частіше виступає детальний план території. Розроблення детального плану території за межами населених пунктів і внесення змін до нього здійснюються на підставі розпорядження відповідної районної державної адміністрації, крім випадків, коли законами встановлений інший порядок.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» детальний план території визначає функціональне призначення, режим і параметри забудови однієї чи декількох земельних ділянок, розподіл територій згідно з будівельними нормами, державними стандартами і правилами, а також містобудівні умови й обмеження (за відсутності плану зонування території) або уточнення містобудівних умов та обмежень згідно із планом зонування території.

Саме цей документ повинен визначати «наповнення» індивідуального житлового будівництва як виду дозволеного використання для кожної такої

земельної ділянки в кожному населеному пункті. Це твердження справедливо і щодо земельної ділянки з дозволеним використанням «для дачного будівництва».

**Висновки.** Таким чином, зазначені вище питання щодо меж використання громадянами земельних ділянок можуть бути успішно вирішені в рамках планів зонування території в межах несених пунктів та за відсутності плану зонування території за межами населеного пункту у детальному плані території. З метою уточнення прав і меж по використанню дачних земельних ділянок було б доцільним закріпити визначення дачної земельної ділянки в ДБН Б.2.2-12:2019.

#### Список використаних джерел:

1. Донець О.В. Проблеми визначення (поняття) земель історико-культурного призначення. *Сучасні проблеми юридичної науки та практики* : Всеукр. наук.-практ. конф. молод. учен. та здобув. / за заг. ред. М.І. Панова. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 271–273.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
3. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за заг. ред. В.В. Медведчука. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
4. Склад М. До питання про розмежування земель рекреаційного та земель іншого цільового призначення. *Підп-во, госп-во і право*. 2008. № 2. С. 87–89.
5. ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій». URL: [http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN\\_OR.pdf](http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_OR.pdf). (дата звернення: 06.07.2020).
6. Земельное право : учебник / под ред. С.А. Боголюбова. Москва : ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. 415 с.
7. Волков Г.А. Принципы земельного права России. Москва : ОАО «Изд. дом «Городец», 2005. С. 102–111.
8. Галиновская Е.А. Использование земельного участка по целевому назначению. *Право и экономика*. 200. № 8. С. 86–90.
9. Брауде И.Л. Правовые основы индивидуального жилищного строительства. Москва : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1957. С. 26–27.
10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.