

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.4.2>

Савченко С.В.,

здобувач кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0001-6046-3961

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДАЧНОГО БУДІВНИЦТВА

FEATURES OF LEGAL REGULATION USE OF LAND FOR THE IMPLEMENTATION OF THE COUNTRY BUILDING

Стаття присвячена висвітленню правових проблем, що стосуються порядку використання земельних ділянок для здійснення дачного будівництва. Проаналізовано норми чинного земельного законодавства щодо використання земель, наданих для дачного будівництва, метою якого виступає забезпечення відпочинку та оздоровлення громадян. Автор акцентує увагу на тому, що унікальною особливістю земель, визначених названим видом використання, виступає те, що їх використання саме для відпочинку можливе лише після здійснення забудови відповідним типом будівель – дачними будинками. Здійснено порівняння порядків використання земельних ділянок для дачного будівництва та для садівництва. Акцентується увага на тому, що застосування містобудівних норм у процесі будівництва дачних будинків як для будівництва садових будинків видається помилковим, незважаючи на значну схожість обох процедур. Зроблено висновок, що дачне будівництво можливе у двох формах: а) як комплексна забудова території після її відведення дачному кооперативу чи іншому дачному об'єднанню, тобто юридичній особі; б) як індивідуальне дачне будівництво власником або користувачем земельної ділянки, відведеної для індивідуального дачного будівництва. При цьому практика здійснення індивідуального будівництва в межах дачного об'єднання на відведеній для цих потреб ділянці є найбільш поширеною. У цілому аналогічним є і порядок індивідуального дачного будівництва, ділянка для якого відведена поза межами території дачного об'єднання. Проте для останнього випадку відсутня вимога щодо відповідності будівельного паспорту планувальним рішенням проекту дачного товариства. Презюмується, що наведені у статті основні особливості використання земельних ділянок для здійснення дачного будівництва зумовлені специфікою цільового призначення земель, що виконують роль просторової основи для організації відпочинку громадян шляхом надання земельних ділянок для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Методологічною базою дослідження послужили загальнонаукові та спеціально-наукові методи наукового пізнання: діалектичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-логічний, формально-юридичний.

Ключові слова: дачне будівництво, землі рекреаційного призначення, садова земельна ділянка, містобудівна діяльність, земельна ділянка.

The article is devoted to the coverage of legal problems concerning the order of use of land plots for the implementation of suburban construction. Has been analyzed the norms of the current land legislation on the use of land provided for suburban construction. The author emphasizes that the unique feature of the lands, defined by the named type of use, is that their use for recreation is possible only after the construction of the appropriate type of buildings – holiday homes. Has been compared comparison of land use patterns for country building and gardening. Attention is drawn to the fact that the application of town-planning rules in the process of construction of country houses as for the construction of garden houses seems wrong, despite the considerable similarity of the two procedures. It is concluded that suburban construction is possible in two forms: a) as a complex development of the territory after its removal to a suburban cooperative or other suburban association – a legal entity; b) as individual cottage construction by the owner or user of the land set aside for individual cottage construction. In this case, the practice of individual construction within the framework of a cottage association in the area designated for these purposes is the most common. In general, the order of individual cottage construction, the site for which is reserved outside the territory of the cottage association, is similar. However, in the latter case, there is no requirement for compliance of the construction passport with the planning decisions of the project of the dacha. It is assumed that the main features of the use of land plots for the construction of summer cottages are given in the article due to the specific purpose of the lands, which serve as a spatial basis for organizing recreation of citizens by providing land plots for summer construction and construction of other objects of permanent recreation.

The methodological basis of the research was the general scientific and special scientific methods of scientific cognition: dialectical, historical-legal, comparative-legal, formal-logical, formal-legal.

Key words: country building, recreational land, garden land, urban development, land.

Постановка проблеми. Згідно із чинним законодавством головною метою використання земель, наданих для дачного будівництва, виступає забезпечення відпочинку та оздоровлення громадян.

Земельним кодексом України (ст. 51) передбачено, що із цією метою мають використовуватися передовсім землі рекреаційного призначення. Водночас не виключається можливість використання для зазначеної мети земель лісогосподарського призначення та водного фонду. Унікальною особливістю земель, визначених названим видом використання, виступає те, що їх використання саме для відпочинку можливе лише після здійснення забудови відповідним типом будівель – дачними будинками. У даному випадку, із врахуванням положень підрозділу «07» розділу II Класифікації видів цільового призначення земель, затвердженої наказом Держкомзему України від 23.07.2010 р. № 548, дачний будинок розглядається як об'єкт стаціонарної рекреації. Це означає, що відповідна земельна ділянка використовується як для забудови об'єктом нерухомості, так і для забезпечення відпочинку громадян.

Стан дослідження. Не дивлячись на те, що окремі науковці, зокрема А.Г. Бобкова, Т.В. Лісова, Л.А. Самусенко, Т.Б. Саркісова, М.М. Скляр, М.В. Шульга, раніше проводили дослідження правового режиму земель для дачного будівництва та розглядали окремі аспекти цієї проблематики, особливості використання земельних ділянок для дачного будівництва до цих пір системно не досліджені.

Саме тому метою статті є дослідження особливостей використання земельних ділянок для здійснення дачного будівництва як виду містобудівної діяльності та формулювання висновків і пропозицій із зазначеної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Дачне будівництво, як індивідуальне, так і колективне, є відносно новим видом містобудівної діяльності. За радянських часів законодавство обмежувало надання земельних ділянок для індивідуального дачного будівництва. Забезпечення відпочинку громадян раніше чинне законодавство лише повною мірою пов'язувало із використанням земельних ділянок для колективного садівництва. Але садові земельні ділянки за Земельним кодексом УРСР (1970 р.) [1] надавались садівницьким (виноградарським) товариствам у постійне користування за рахунок земель державного запасу, лісового фонду та вільних земель населених пунктів. Такі земельні ділянки мали використовуватися передовсім для додаткового задоволення потреб робітників і службовців та їх сімей у плодах, ягодах, винограді, організації відпочинку, а також створення умов для трудового виховання дітей. Як бачимо, відпочинок виступав лише як складова частина загальної мети використання земель для потреб садівництва.

Згідно із чинним земельним законодавством земельні ділянки для садівництва надаються за

рахунок земель сільськогосподарського призначення та мають використовуватися для закладання багаторічних плодкових насаджень, вирощування сільськогосподарських культур, а також зведення необхідних будинків, господарських споруд тощо (ст. 35 Земельного кодексу України [2]). Отже, і сьогодні законодавець відносить організацію відпочинку населення під час використання земель для ведення садівництва на другий план.

Звичний для пересічного громадянина термін «дачна будівля» насправді, зазвичай, відповідає критеріям садового будинку, що зводиться у межах садового кооперативу на індивідуальній земельній ділянці. Дачне ж будівництво на ділянках, наприклад, рекреаційного призначення зі створенням дачного кооперативу (або без такого створення – індивідуальне дачне будівництво) стало можливим із набранням чинності Земельним кодексом України 2001 року.

Згідно зі ст. 121 Земельного кодексу України для індивідуального дачного будівництва розмір земельних ділянок, які можуть бути приватизовані громадянами України безоплатно, становлять не більше 0,1 гектара. Такі земельні ділянки надаються за рахунок земель окремої категорії – земель рекреаційного призначення, які можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності.

На відміну від викладеного, максимальний розмір земельних ділянок, які можуть бути приватизовані громадянами України та призначені для ведення садівництва, становить 0,12 гектара. Земельні ділянки для ведення садівництва надаються за рахунок земель сільськогосподарського призначення. Згідно із ч. 3 ст. 35 Земельного кодексу України земельні ділянки, призначені для садівництва, можуть використовуватися для закладання багаторічних плодкових насаджень, вирощування сільськогосподарських культур, а також для зведення необхідних будинків, господарських споруд тощо. Як бачимо, садові ділянки мають використовуватися передовсім для закладання багаторічних плодкових насаджень та вирощування сільськогосподарських культур. Зведення ж необхідних будинків і господарських споруд на садовій ділянці можливе у другу чергу.

Садівницьке товариство і діючий кооператив, будучи юридичними особами й носіями земельних прав, відрізняються, оскільки являють собою різні організаційно-правові форми. Використання земельних ділянок садівницьких товариств здійснюється відповідно до закону та статутів цих товариств (ч. 6 ст. 35 Земельного кодексу України). Водночас порядок використання земель рекреаційного призначення визначається законом (ч. 4 ст. 52 Земельного кодексу України).

Закон забороняє на землях рекреаційного призначення діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а

також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель. Згідно із ч. 1 ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [3] здійснення оцінки впливу на довкілля є обов'язковим у процесі прийняття рішень про провадження планованої діяльності, визначеної ч. ч. 2, 3 цієї статті. Така планована діяльність підлягає оцінці впливу на довкілля до прийняття рішення про провадження планованої діяльності.

Використання земельних ділянок для дачного будівництва та для садівництва характеризується й спільними рисами. Так, у складі земель садівницького товариства та дачного кооперативу виокремлюються і мають подібний правовий режим землі загального користування. Вони включають земельні ділянки, зайняті захисними смугами, дорогами, проїздами, будівлями і спорудами загального користування. Названі землі загального користування дачного кооперативу, як і садівницького товариства, безоплатно передаються цим суб'єктам у власність за клопотанням вищого органу управління дачного кооперативу або садівницького товариства до відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування на підставі документації із землеустрою, за якою здійснювалося формування земельних ділянок або технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Застосування містобудівних норм у процесі будівництва дачних будинків як для будівництва садових будинків видається помилковим, незважаючи на значну схожість обох процедур. Із метою уникнення можливих невідповідностей нормативно-правової бази та предмета регулювання у випадках будівництва, здійснюваного на землях рекреаційного призначення, визначених за видом використання як ділянки для дачного будівництва, слід керуватися загальними нормами законодавства про регулювання містобудівної діяльності та спеціальними нормами, що визначають особливості будівництва саме дачних будинків.

Законодавцем та органами державної виконавчої влади визначено низку нормативно-правових актів, які необхідні для застосування у випадку здійснення будівництва дачних будинків на відповідних земельних ділянках. Серед таких актів: Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4]; ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій», затверджені наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23.04.2018 р. № 100 [5]; Порядок виконання підготовчих та будівельних робіт та Перелік об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466 [6]; Порядок видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства від 05.07.2011 р. № 103 [7] та ін.

Загалом для будь-якого виду будівництва алгоритм дій замовника будівництва для випадків будівництва в тому числі й дачного будинку є непорушним. Так, згідно із ч. 5 ст. 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» проектування та будівництво об'єктів здійснюється власниками або користувачами земельних ділянок.

Тобто лише особи, які отримали у власність чи у користування земельні ділянки під забудову дачного будинку, можуть реалізувати своє право на зведення будівлі або споруди в такому порядку: 1) отримання в носія земельних прав замовником або проектувальником вихідних даних; 2) розроблення проектної документації та проведення у випадках, передбачених статтею 31 вказаного 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 створений та прийнятий в експлуатацію об'єкт містобудування. Проте необхідно звернути увагу на те, що чинне законодавство містить певні особливості, притаманні саме дачному індивідуальному та колективному будівництву. Зокрема, слід зосередити увагу на таких аспектах.

Розміщення та реконструкція наявних дачних будинків можливі як у межах населеного пункту (крім міських населених пунктів), так і за його межами. У свою чергу, будівництво нових дачних будівель можливе виключно за межами населеного пункту. Таку норму містить п. 6.1.44 ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій», відповідно до вимог яких розміщення нової дачної забудови в межах населених пунктів, а також на територіях, де діють планувальні обмеження, у т. ч. на територіях лісів та лісопарків, об'єктів природно-заповідного фонду та їх охоронних зон, у санітарно-охоронних зонах курортів, водоохоронних зонах, на резервних позаміських територіях, які передбачені документацією із просторового планування для подальшого розвитку населених пунктів, на територіях інженерно-транспортної та природоохоронної інфраструктури не допускається.

Дачне будівництво можливе у двох формах: а) як комплексна забудова території після її відведення дачному кооперативу чи іншому дачному об'єднанню, тобто юридичній особі. При цьому статтею 33 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено, що комплексна забудова території здійснюється з метою забезпечення реалізації громадських інтересів і спрямовується на попереднє проведення інженерної підготовки, спорудження зовнішніх інженерно-транспортних мереж, об'єктів соціальної сфери, житлових будинків, інших об'єктів будівництва, а також на благоустрій території. Рішення про організацію комплексної забудови

території у визначених межах та рішення про розміщення об'єктів будівництва за межами населених пунктів під час комплексної забудови території приймає районна державна адміністрація відповідно до повноважень у порядку, передбаченому Законом. Рішення про розроблення детального плану певної території одночасно виступає рішенням про комплексну забудову цієї території. У цьому випадку йдеться про необхідність створення дачного кооперативу як юридичної особи; б) як індивідуальне дачне будівництво власником або користувачем земельної ділянки, відведеної для індивідуального дачного будівництва.

При цьому практика здійснення індивідуального будівництва в межах дачного об'єднання на відведеній для цих потреб ділянці є найбільш поширеною. У цілому аналогічним є і порядок індивідуального дачного будівництва, ділянка для якого відведена поза межами території дачного об'єднання. Проте для останнього випадку відсутня вимога щодо відповідності будівельного паспорту планувальним рішенням проекту дачного товариства. Саме із цієї точки зору норма п. 1.4. Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки потребує наведення певного застереження в цій частині для окремих випадків здійснення дачного будівництва індивідуально.

Дачний будинок за класифікацією наслідків (відповідальності) будівель і споруд слід відносити до будівель із незначними наслідками. Так, відповідно до п. 2 ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» категорія складності об'єкта будівництва визначається відповідно до державних будівельних норм і стандартів на підставі класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта будівництва. Клас наслідків (відповідальності) будівлі або споруди визначається відповідно до п. 5.1 чинного ДБН В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» [8]. У зв'язку із цим категорію складності об'єктів будівництва необхідно перевіряти з урахуванням класу наслідків (відповідальності). При цьому пропонується така схема обліку класу наслідків (відповідальності): СС-1, СС-2, СС-3; класу наслідків СС-1 відповідають І та ІІ категорія складності.

Нормами чинних підзаконних нормативних актів визначаються пільги щодо можливості здійснення дачного будівництва на підставі будівельного паспорта, який видається уповноваженим органом без отримання містобудівних умов і обмежень. Водночас зі змісту даних норм випливає, що пільга можлива одразу за двома обставинами. Так, ч. 1 ст. 27 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлено, що забудова присадибних, дачних і садових земельних ділянок може здійснюватися на підставі будівельного паспорта забудови земельної ділянки. Кабінетом Міністрів України дачним

вважається дачний будинок не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) площею до 300 кв. метрів. Будівництво об'єкта здійснюється на підставі будівельного паспорта (п. 1 постанова Кабінету Міністрів України 13.04.2011 р. № 466).

Сам будівельний паспорт відповідно до п. 1.2. Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки вважається документом, який визначає комплекс містобудівних та архітектурних вимог до розміщення і будівництва індивідуального дачного будинку не вище двох поверхів (без урахування мансардного) з площею до 300 квадратних метрів, господарських будівель, споруд, гаражів, елементів інженерного захисту, благоустрою та озеленення на земельній ділянці. Тобто такий документ обмежує можливість передбачення здійснення дачного будівництва в межах двох поверхів площею до 300 квадратних метрів, що, у свою чергу, й визначає характерні ознаки дачної будівлі.

Загальні засади отримання права на виконання будівельних робіт встановлені ст. 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Виконання робіт з будівництва дачних будинків не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) площею до 300 кв. метрів, господарських будівель і споруд, зокрема гаражів, які розташовані на дачних земельних ділянках, здійснюється після подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт. Процедура подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт та його форма визначені Порядком виконання будівельних робіт, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466. Замовнику потрібно заповнити бланк повідомлення, який можна отримати у дозвільному центрі, територіальному органі або на сайті Держархбудінспекції України в рубриці «Законодавча та нормативна база», та подати до територіального органу Держархбудінспекції України особисто, надіслати рекомендованим листом з описом вкладення або подати через дозвільний центр за місцезнаходженням об'єкта будівництва.

Будівництво дачних будинків відповідно до ст. 27 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» може здійснюватися на підставі будівельного паспорта забудови земельної ділянки. При цьому розроблення проекту будівництва здійснюється виключно за бажанням замовника, а відповідні графи у повідомленні не заповнюються. Замовник набуває право на виконання будівельних робіт на наступний день після подання повідомлення.

Самостійною законодавчою пільгою можна вважати звільнення замовника будівництва від пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту в разі будівництва дачних будинків загальною площею до 300 квадратних метрів, господарських споруд, розташованих на відповідних земельних

ділянках (п. «4» ч. 4 ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Проте така пільга виступає, скоріше, перспективною нормою та діятиме у випадку включення території дачних районів або окремої ділянки для індивідуального дачного будівництва до меж населеного пункту. Як раніше підкреслювалося, за загальним правилом, нове будівництво може здійснюватись лише за межами населеного пункту, відтак і питання залучення замовника будівництва до пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту постановленим бути не може.

Відповідно до п. 3.10 ДБН Б.2.2-12:2018 індивідуальний дачний будинок – це житловий будинок садибного типу для використання протягом року для відпочинку, тимчасового перебування або постійного проживання. Проте, незважаючи на нормативно визначений статус дачної будівлі як житлового будинку, для переведення в житловий будинок, та, відповідно, отримання можливості реєстрації в такому будинку із присвоєнням останньому адреси, необхідним є здійснення додаткової процедури – переведення дачного будинку, що відповідає державним будівельним нормам, у житловий. Механізм реалізації вказаної процедури врегульовано Порядком

переведення дачних і садових будинків, що відповідають державним будівельним нормам, у житлові будинки, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 321 [9]. На практиці для випадків, коли дачна будівля розташована поза межами дачного об'єднання, переведення дачного будинку у жилий будинок може бути ускладненим, оскільки у відповідності до вимог пунктів 2, 3 зазначеного вище Порядку громадянин, який є власником дачного будинку, або уповноважена ним особа подає заяву про переведення у житлові до виконавчого органу сільської (селищної, міської) ради, а в разі, коли в сільській раді виконавчий орган не утворено, – сільському голові, з якими відповідні дачні поселення пов'язані адміністративно або територіально. Окремої вказівки щодо випадків переведення дачних будинків, розміщених відокремлено від дачних об'єднань, Порядок не містить.

Висновки. Наведені основні особливості використання земельних ділянок для здійснення дачного будівництва зумовлені специфікою цільового призначення земель, що виконують роль просторової основи для організації відпочинку громадян шляхом надання земельних ділянок для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс Української РСР від 08.07.1970 р. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z700001.html (дата звернення: 01.11.2019).
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
3. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
5. Державні будівельні норми України. Планування і забудова територій Б.2.2-12:2018. URL : http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_V.2.2-12_2018.pdf (дата звернення: 10.12.2020).
6. Деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт: пост. Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466. *Офіційний вісник України*. 2011. № 34. Ст. 1404.
7. Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 05.07.2011 р. № 103. *Офіційний вісник України*. 2011. № 59. Ст. 2391.
8. Державні будівельні норми України В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» URL : https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_v12_14_2009/1-1-0-327 (дата звернення: 10.12.2020).
9. Про затвердження Порядку переведення дачних і садових будинків, що відповідають державним будівельним нормам, у житлові будинки: пост. Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 321. *Офіційний вісник України*. 2015. № 42. Ст. 1300.