

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2021.4.28>

### ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ

**Заплітна Ірина Анатоліївна,**

кандидат юридичних наук,  
адвокат,

в. о. старшого викладача кафедри права  
Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола

**Маркевич Ростислав Мирославович,**

студент

Галицького коледжу імені В'ячеслава Чорновола

*У поданій статті приділено увагу з'ясуванню перспективи розвитку вивчення та аналізу питання правового режиму земель житлової та громадської забудови в Україні. Установлено, що зміст таких відносин характеризується зумовленістю містобудівної документації прав та обов'язків землекористувачів і власників земельних ділянок.*

*Підсумовано, що для земельного права України притаманна чимала кількість наукових робіт, які аналізують певні сторони питання правового режиму земель житлової та громадської забудови в Україні. Однак натепер у державі відсутнє ґрунтовне й комплексне вивчення питання. Підіймається проблема юридичної долі земельної ділянки й розташованої на ній будівлі та її приналежності й аналізуються шляхи її розв'язання, такі як: розуміння земельної ділянки й об'єкту нерухомості самостійними об'єктами обороту; ідея єдиного об'єкта нерухомості; принцип єдності юридичної долі земельної ділянки й розташованих на ній об'єктів нерухомості.*

*Досліджено, що положення статті 120 Земельного кодексу України, статті 377 Цивільного кодексу України закріплюють принцип слідування юридичної долі земельної ділянки долі розміщеного на ній об'єкту нерухомості та є усталеним, а його відмінність із започаткованим у римському приватному праві принципом "superficies solo cedit" полягає в тому, що в його основу покладено слідування землі за об'єктом нерухомості.*

*Авторами надано правову оцінку прийнятого 02 лютого 2021 року Верховною Радою України в другому читанні Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо єдиної правової долі земельної ділянки й розміщеного на ній об'єкта нерухомості)» і зроблено висновок про його неефективність через неможливість реального розв'язання нормами цього закону наявних проблем, оскільки вони також не передбачають автоматичності переходу прав на земельну ділянку до нового власника будівлі й не захищають нового власника будівлі, тому що не виключають його обов'язкової взаємодії з попереднім власником чи органом місцевого самоврядування.*

*Зроблено висновок про необхідність прийняття дієвих змін до законодавства, які б забезпечили реальну спроможність автоматичного переходу прав на земельну ділянку до нового власника будівлі.*

**Ключові слова:** правовий режим земель, земельне право України, землі житлової та громадської забудови, єдина правова доля земельної ділянки й розміщеного на ній об'єкта нерухомості.

#### **Zaplitna Iryna, Markevych Rostyslav. Legal regime of residential and public land**

*This article focuses on clarifying the prospects for the development of the study and analysis of the legal regime of residential and public lands in Ukraine. It is established that the content of such relations is characterized by the conditionality of urban planning documentation of the rights and obligations of land users and landowners.*

*It is concluded that the land law of Ukraine is characterized by a large number of scientific papers that analyze certain aspects of the legal regime of land for housing and public buildings in Ukraine.*

*However, today the state lacks a thorough and comprehensive study of this issue. The problem of the legal fate of the land plot and the building located on it, its affiliation is raised. It is concluded that it is necessary to adopt effective changes to the legislation that would provide a real ability to automatically transfer the rights to land to the new owner of the building.*

*It is investigated that the provisions of Article 120 of the Civil Code of Ukraine, Article 377 of the Civil Code of Ukraine enshrine the principle of following the legal fate of the land share of the real estate located on it and is established and its difference from the principle of "superficies solo cedit" that it is based on the tracking of land by real estate.*

*The author provides a legal assessment of the adopted on February 2, 2021 by the Verkhovna Rada of Ukraine in the second reading of the Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine (concerning the single legal share of land and real estate)" and concluded that it was ineffective. impossibility of real solution of the existing problems by the norms of this law, as they also do not provide for automatic transfer of land rights to the new owner of the building and do not protect the new owner of the building, as they do not exclude his mandatory interaction with the previous owner or local government.*

*It is concluded that it is necessary to adopt effective changes to the legislation that would ensure the real ability of the automatic transfer of land rights to the new owner of the building.*

**Key words:** *legal regime of lands, land law of Ukraine, lands of housing and public buildings, single legal share of land plot and real estate object located on it.*

Реформування земельних відносин в Україні є підставою для пошуку шляхів розв'язання проблем використання земель житлової та громадської забудови.

У зв'язку з розвитком населених пунктів виникає потреба у підвищенні ефективності правового регулювання форм використання земель житлової та громадської забудови. Доволі значного суспільного та соціального значення в період становлення та розвитку ринкової економіки України набуває саме питання забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів в населених пунктах. Стан правового регулювання вищезазначеного питання та проблеми його здійснення є вкрай важливими для розуміння та втілення реформувальних земельних відносин у життя.

Для повної та всебічної обізнаності правового режиму земель житлової та громадської забудови, викриття наявних проблем у цій сфері й пошуку шляхів їх вирішення надзвичайне значення має науковий доробок вчених, які займались дослідженням поданого питання.

Науково-теоретичну базу дослідження складають праці: В.М. Єрмоленка, І.В. Ігнатенко, В.І. Андрейцева, Б.В. Єрофєєва, І.І. Каракаша, Є.О. Іванової, А.М. Мірошниченка, В.З. Янчука, В.В. Носіка, В.М. Правдюка, П.Ф. Кулинича, Ю.С. Шемшученка, О.І. Ущаровської, М.В. Шульги й інших.

Однією зі складових частин земельного фонду України за статтею 19 чинного Земельного кодексу України та як самостійну категорію серед багатьох інших виділено землі житлової та громадської забудови. Раніше такий вид земель мав назву «Землі населених пунктів», до яких попередні Земельні кодекси відносили землі міст, селищ міського типу й сільських населених пунктів. Натепер земельним законодавством не виділяється така категорія, як «землі населених пунктів», хоча, на думку деяких вчених, остання є ширшою та містить землі житлової та громадської забудови.

Зазначена категорія земель є надзвичайно різноплановою, оскільки налічує 27 видів використання (наприклад, для колективного житлового будівництва, для будівництва індивідуальних гаражів, закладів освіти, торгівлі, охорони здоров'я тощо), що передбачено Класифікацією видів цільового використання земель, затвердженою Наказом Держкомзему України № 548 від 23 липня 2010 року.

Правовий режим земель житлової та громадської забудови має свої особливості, що пов'язані насамперед із специфікою розташування таких земель в межах населених пунктів і необхідністю здійснення правового регулювання використання цих земель із врахуванням вимог містобудівної документації.

Проте, як зазначає В.М. Єрмоленко, спеціальні комплексні дослідження системи вітчизняного земельного права не відводять жодного місця нормам містобудівного права у структурі земельного права, не розглядаючи їх навіть щодо земель житлової та громадської забудови [1, с. 20].

У своїй роботі О. В. Крамаренко зазначив: «Під час визначення поняття земель житлової та громадської забудови законодавець пов'язує види забудов із розміщенням відповідних земельних ділянок у межах населених пунктів та їх пріоритетним використанням за цільовим призначенням. Проте кожне з наведених понять стосується окремої групи земель із визначеною правовою регламентацією» [2, с. 437].

До головних структурних елементів, які утворюються в межах житлової забудови, відносять: житловий квартал, житловий район і житловий масив. Такі компоненти окреслюють передусім забудову міських поселень, а також садибну і несадибну забудову.

Варто зазначити, що до земель громадської забудови, на відміну від житлової, відповідно до закону мають відноситись земельні ділянки, які зайняті, згідно з містобудівною документацією об'єктами громадського призначення. Поміж них закон визначає будівлі й споруди, де розміщуються органи державної влади та місцевого самоврядування. Подані об'єкти відіграють важливу роль в забезпеченні життєдіяльності населених пунктів України, адже саме вони задовольняють громадські потреби.

В.В. Носіком, були зазначені характерні риси правового режиму земель населених пунктів, зокрема:

- належність до них земельних ділянок різних категорій;
- системність використання за допомогою містобудівного законодавства, містобудівної та проектної документації;
- здійснення розпорядження ними відповідно сільською, селищною, міською радою;
- залежність у здійсненні права власності чи права користування земельною ділянкою від права власності на розміщених на цих земельних ділянках будівель чи споруд [3].

Окремого дослідження заслуговує проблема об'єктів нерухомості, розміщених на «чужій землі». Вироблення єдиного ладу регулювання обороту таких самостійних об'єктів нерухомості стало невідкладним завданням, яке може бути вирішено одним із таких шляхів: розуміння земельної ділянки та об'єкту нерухомості самостійними об'єктами обороту; ідея єдиного об'єкту нерухомості; принцип єдності юридичної долі земельної ділянки й розташованих на ній об'єктів нерухомості.

Доцільно вказати на те, що принцип єдності юридичної долі земельної ділянки й об'єктів нерухомості, котрі на ній розміщені знаний праву ще з часів Давнього Риму (лат. "superficies solo cedit" – в перекладі – збудоване на землі слідує за нею). Поданий принцип для багатьох сьогочасних країн із розвиненими правовими системами є реалізований із цілковитою повнотою. Тобто те, що збудоване на землі, в цілому не може розглядатися як окрема річ, а в обороті виступає тільки земельна ділянка. І в такому випадку будівлі й споруди на земельній ділянці є тільки її складовими частинами.

Так, відповідно до чинної редакції частин першої, другої статті 120 Земельного кодексу (далі – ЗК) України у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, припиняється право власності, право користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти. До особи, яка набула право власності на жилий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення. Якщо жилий будинок, будівля або споруда розміщені на земельній ділянці, що перебуває у користуванні, то в разі набуття права власності на ці об'єкти до набувача переходить право користування земельною ділянкою, на якій вони розміщені, на тих самих умовах і в тому ж обсязі, що були у попереднього землекористувача [4].

Згідно із частиною першою статті 377 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України до особи, яка набула право власності на жилий будинок (крім багатоквартирного), будівлю або споруду, переходить право

власності, право користування на земельну ділянку, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення в обсязі та на умовах, встановлених для попереднього землевласника (землекористувача) [5].

Як убачається із наведеного вище порядку переходу права власності на житловий будинок, будівлю, споруду та прав на земельну ділянку під ними є діаметрально протилежним принципу "superficies solo cedit", оскільки за ЦК України й ЗК України саме земельна ділянка слідує за будинком, спорудою, будівлею, а не навпаки.

Разом із цим існуючі норми ЗК України й ЦК України є нежиттєздатними. З їх змісту хоча й випливає автоматичність переходу прав на земельну ділянку до нового власника / користувача об'єкта нерухомості, проте на практиці ця процедура є набагато складнішою, оскільки ніякого автоматичного переходу не відбувається. Якщо земельна ділянка під придбаною нерухомістю не перебувала у приватній власності чи «офіційному» користуванні (мається на увазі зареєстроване право оренди або право постійного користування) продавця нерухомості, то вона ще навіть не має ознак земельної ділянки, оскільки не є сформованою, а є частиною земель комунальної власності. Тому про автоматичний перехід навіть не йдеться. Для отримання правового титулу на таку земельну ділянку новий власник будівлі повинен замовити розроблення документації із землеустрою, отримати відповідні дозволи зі сторони органів місцевого самоврядування, отримати витяг із Державного земельного кадастру й оформити своє речове право в державного реєстратора.

У випадку ж належності продавцю будівлі земельної ділянки на праві приватної власності, автоматичного переходу також не відбувається, оскільки серед підстав припинення права власності на земельну ділянку, передбачених статті 140 ЗК України такої підстави як відчуження об'єкта нерухомого майна, розташованого на земельній ділянці, яка перебуває у приватній власності, немає. Звичайно, що у такій ситуації переважно відчуження об'єкта нерухомого майна відбувається одночасно з відчуженням земельної ділянки (що може здійснюватися як одним, так і окремими договорами), проте, законодавством не заборонено здійснювати відчуження лише будівлі, що може при-

звести до появи різних власників будівлі та земельної ділянки, на якій вона розташована. Адже для посвідчення договору купівлі-продажу будівлі, нотаріусом не вимагається укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки, обов'язковою є лише наявність такої істотної умови договору як кадастровий номер земельної ділянки, на якій така будівля розташована.

Що стосується перебування земельної ділянки в оренді, то Законом України «Про оренду землі» (стаття 31) передбачено таку підставу припинення договору оренди землі як набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, що розташовані на орендованій іншою особою земельній ділянці. Проте не враховано того, що в статті 654 Цивільного кодексу України зміна або розірвання договору вчиняється в такій самій формі, що й договір, що змінюється або розривається, якщо інше не встановлено договором або законом чи не впливає зі звичаїв ділового обороту. Тобто припинення договору оформлюється письмово, як правило, додатковою угодою, яка підписується обома сторонами. Проте нерідко одна зі сторін ухиляється від укладення таких додаткових угод, що призводить до виникнення судових спорів.

Все зазначене вище свідчить про наявність проблем і невизначеностей у такій сфері.

За висновками, викладеними в постанові Великої Палати Верховного Суду від 03 квітня 2019 року у справі № 921/158/18, згідно з принципом єдності юридичної долі земельної ділянки й розташованих на ній будинку споруди (зміст якого розкривається, зокрема, у статті 120 ЗК України й статті 377 ЦК України) особа, яка законно набула у власність будинок, споруду, має цивільний інтерес в оформленні права на земельну ділянку під такими будинком і спорудою після їх набуття. Отже, відповідно до зазначених правових норм власники споруди мають право на користування земельною ділянкою, на якій вона розташована [6].

Наведене розуміння положень статті 120 ЗК України, статті 377 ЦК України як норм, які закріплюють принцип слідування юридичної долі земельної ділянки долі розміщеного на ній об'єкту нерухомості є ustalеним і його відмінність із започаткованим в римському приватному праві принципом "superficies solo cedit" полягає в тому, що

в його основу покладено слідування землі за об'єктом нерухомості та його спрямованістю фактично є об'єднання юридичної долі двох окремих об'єктів нерухомості (земельної ділянки й житлового будинку, будівлі, споруди).

02 лютого 2021 року Верховною Радою України в другому читанні був прийнятий Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості)». Як відзначено в Пояснювальній записці до законопроекту, ігнорування однією зі сторін встановленого законодавством порядку укладення та припинення договорів призводило до численних судових спорів стосовно розірвання договорів, і в першу чергу, оренди земельної ділянки або визнання права користування земельною ділянкою за власником нерухомості [7]. У ній же метою розробки законопроекту визначено усунення прогалин у правовому регулюванні питань, пов'язаних з переходом права користування земельною ділянкою у разі набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, що розміщені на ній.

Проте вважаємо, що запропоновані зміни не розв'яжуть наявних проблем, оскільки також не передбачають автоматичності переходу прав на земельну ділянку до нового власника будівлі. Оскільки закон лише трішки уточнює вже існуючі норми й встановлює деякі строки, що, на нашу думку, суттєво не захищають нового влас-

ника будівлі, так як не виключають його обов'язкової взаємодії з попереднім власником чи органом місцевого самоврядування.

Разом із цим запропоновані зміни й судова практика чітко окреслюють позицію слідування земельної ділянки за будівлею, з якою ми погоджуємось. Однак переконані, що єдиним дієвим способом вирішення проблеми єдності юридичної долі будівлі й земельної ділянки це надання нотаріусам і державним реєстраторам права за заявою власника будівлі здійснювати припинення права власності / оренди земельної ділянки попереднього власника будівлі.

**Висновки.** Для земельного права України притаманна чимала кількість наукових робіт, які аналізують певні сторони питання правового режиму земель житлової та громадської забудови в Україні. Однак натепер у державі відсутнє ґрунтовне й комплексне вивчення питання, де б віднайшло своє поєднання двох складових частин, а саме: аналіз земельно-правових норм і, звичайно, норм містобудівного законодавства.

Принцип єдності юридичної долі земельної ділянки й об'єктів нерухомості, котрі на ній розміщені, завбачає, що такі два окремі об'єкти нерухомості, як земельна ділянка й споруда або будівля, котра на ній розміщена, водночас входять в оборот. Його запровадження та виконання забезпечить зменшення колізій між правами власників земельних ділянок і власників об'єктів нерухомості, котрі на них розміщені.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Єрмоленко В.М. Взаємозв'язки містобудівного і земельного права. *Право. Людина. Довкілля* : науково-практичний журнал. 2020. № 11 (1). С. 19–26.
2. Крамаренко О.В. Поняття земель для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах. *Держава і право*. 2009. Вип. 46. С. 436–443. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/9064>.
3. Носік В.В. Правовий режим земель сіл, селищ, міст. *Земельне право України* : підручник. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008.
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n2>.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 03 квітня 2019 року у справі № 921/158/18. *Verdictum* : вебсайт. URL: [https://verdictum.ligazakon.net/document/81139165?utm\\_source=jurliga.ligazakon.ua&utm\\_medium=news&utm\\_content=jl03](https://verdictum.ligazakon.net/document/81139165?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03).
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості) : Проект Закону № 0850 від 29 серпня 2019 року. *База даних «Законодавство України»*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66525](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66525).