

ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНОГО І ПРИВАТНОГО ПРАВА У РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН З ВІДБУДОВИ ОБ'ЄКТІВ МІСТОБУДУВАННЯ

THE INTERACTION OF PUBLIC AND PRIVATE LAW IN THE REGULATION OF RELATIONS ON THE CONSTRUCTION OF CITY PLANNING OBJECTS

Примак В.Д., д.ю.н.,
провідний науковий співробітник відділу міжнародного приватного права
та правових проблем євроінтеграції

*Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України*

У статті наголошується на тому, що структура і порядок взаємодії елементів механізму правового регулювання відносин з відбудови знищених або пошкоджених під час війни об'єктів містобудування передовсім мають ґрунтуватися на якомога повнішому врахуванні інтересів всіх учасників суспільних відносин у зазначеній сфері, а також внутрішньої логіки притаманних їй виробничих процесів. У зв'язку з цим застосування методів публічно-правового регулювання є природним щодо відносин, де заявляє про себе публічний інтерес та на яких сфокусовано компетенцію і повноваження суб'єктів владних і делегованих повноважень. Йдеться, зокрема, про правові акти і процедури у царині планування територій, формування містобудівних умов і обмежень, урахування вимог екологічної безпеки та цивільного захисту, надання дозволів на будівництво об'єктів містобудування та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. До цього варто додати перманентне життя комплексу заходів архітектурно-будівельного контролю і нагляду, організацію професійної атестації фахівців у галузі будівництва та архітектури, ліцензування виконавців робіт, а так само реєстраційні дії з публічно-правової фіксації прав на нерухоме майно.

Приватноправовий режим взаємодії юридично рівних, вільних у своєму волевиявленні суб'єктів природно поширюється на договірні відносини з відчуження або користування земельними ділянками, проведення підготовчих і будівельних робіт, приєднання до технічних мереж, розпорядження речовими правами на нерухоме майно (у тому числі й спеціальними майновими правами на об'єкти незавершеного будівництва і майбутні об'єкти нерухомості).

Публічно-правові й приватноправові компоненти правового регулювання тісно взаємодіють. При цьому публічно-правові акти зазвичай постають як елемент юридичного складу, необхідного для виникнення приватних правовідносин майнового змісту: або договірних (вчинення юридичних актів, що визначають правомірність початку підготовчих і будівельних робіт) – зі створення чи відновлення об'єктів містобудування; або абсолютних речових (акти введення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та акти державної реєстрації речових прав).

У статті сформульовано висновок про те, що механізм правового регулювання суспільних відносин, спрямованих на відбудову територіально-містобудівних об'єктів, які зазнали руйнувань або пошкоджень внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, має виразно інтегральний характер. Він передбачає комплексну взаємодію норм міжнародного і національного, публічного і приватного права та формування юридичних складів, що охоплюють адміністративні акти й правочини.

Ключові слова: об'єкти містобудування, публічне право, приватне право, земельні ділянки, об'єкти нерухомості, договір будівельного підряду, громадське обговорення.

The article emphasizes that the structure and order of interaction of the elements of the mechanism of legal regulation of relations for the reconstruction destroyed or damaged during the war of city planning objects, must be based on the fullest possible consideration of the interests of all participants in social relations in the specified sphere, as well as the internal logic that is inherent to production processes in it. In this regard, the application of methods of public legal regulation is natural to relations where the public interest manifests itself and on which the competence and powers of the subjects of power and delegated powers are focused. These are, in particular, legal acts and procedures in the field of territorial planning, the formation of city planning conditions and restrictions, taking into account the requirements of environmental safety and civil protection, granting permits for the construction of city planning objects and putting into operation completed objects. To this should be added the permanent implementation of a set of measures of architectural and construction control and supervision, the organization of professional certification of specialists in the field of construction and architecture, licensing of work executors, as well as registration actions for the public-legal fixation of rights to real estate.

The private-law regime of interaction between legally equal subjects, free in their expression of will, naturally extends to contractual relations on the alienation or use of land plots, the implementation of preparatory and construction works, joining technical networks, disposal of real property rights to immovable property (including special property rights on objects of unfinished construction and future real estate objects).

Public-law and private-law components of legal regulation closely interact. At the same time, public legal acts usually appear as an element of the legal composition necessary for the emergence of private legal relations of property content: or contractual (execution of legal acts that determine the legality of the start of preparatory and construction works) – for the creation or restoration of city planning objects; or absolute real property (acts of acceptance of completed construction objects, putting them into operation and acts of state registration of real property rights).

The article formulates the conclusion that the mechanism of legal regulation of social relations, aimed at the reconstruction of territorial and urban planning objects that were destroyed or damaged as a result of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, has a distinctly integral character. It provides for the complex interaction of the norms of international and national, public and private law and the formation of legal structures covering administrative acts and transactions.

Key words: city planning objects, public law, private law, plots of land, real estate objects, construction contract, public discussion.

Постановка проблеми. Вихідною засадою ефективності правового регулювання є забезпечення належної кореляції між його предметом та методом. Адже різноманітні правові засоби у їх системному взаємозв'язку покликані слугувати практичним підґрунтям для реалізації законних інтересів конкретних суб'єктів права щодо певних різновидів матеріальних або нематеріальних благ. При цьому адекватність змісту змодельованих у нормах права правовідносин нагальним суспільним або індивідуальним потребам буде визначатись правовим статусом

учасників правовідносин, правовим режимом їх об'єктів, характеристикою юридичних фактів, що зумовлюють передбачувані правові наслідки, а також послідовністю законодавця і суб'єктів правозастосування у прагненні реалізувати певні принципи і функції права на всіх етапах правового регулювання.

Тому структура і порядок взаємодії елементів механізму правового регулювання відносин з відбудови знищених або пошкоджених під час війни об'єктів містобудування передовсім мають ґрунтуватися на якомога

повнішому врахуванні інтересів всіх учасників суспільних відносин у зазначеній сфері, а також внутрішньої логіки притаманних їй виробничих процесів. Так, зведення і наступне забезпечення належного функціонування капітальних будівель і споруд об'єктивно пов'язано з попереднім узгодженням намірів замовника будівництва з публічними інтересами щодо сталого розвитку територіальної громади, виділенням призначеної для будівництва земельної ділянки, проведенням підготовчих (вишукувальних, проектних) робіт із забезпечення передумов для наступного здійснення капітального будівництва, фіксацією й послідовною підтримкою безпечною та прийнятною з точки зору його цільового експлуатаційного призначення стану закінченого будівництвом об'єкта.

Аналіз останніх досліджень. У вітчизняній літературі різним аспектам правового регулювання містобудівної діяльності присвячено чимало плідних праць. Безперечно актуальність сьогодні мають наукові ідеї, спрямовані на висвітлення й утвердження: комплексного характеру нормативно-правового утворення, регулятивний вплив якого охоплює планування територій, архітектурну діяльність і будівництво [1, с. 91]; значимості правових механізмів будівництва житла для забезпечення житлових прав громадян [2, с. 28–37], у тому числі в умовах правового режиму воєнного стану [3, с. 139]; відповідного міжнародним стандартам способу балансування публічних і приватних інтересів у відносинах з примусового відчуження майна [4, с. 176]; визначальних характеристик договору будівельного підряду [5, с. 57–60]; належних підходів до оцінки об'єктів нерухомості, знижених або пошкоджених внаслідок міжнародно-протиправних діянь [6, с. 191–197]; ефективних форм вирішення конфліктів між суб'єктами містобудівної діяльності [7, с. 110]; взаємодії моралі і права у царині містобудування [8, с. 289].

Утім, нагальність виконання посталого перед державою Україною завдання з відбудови зруйнованих об'єктів містобудування найрізноманітнішого, передусім житлового, призначення, зумовлює необхідність визначення фундаментальних засад побудови відповідного механізму правового регулювання. До останніх, з огляду на різногалузеву приналежність залучених правових засобів, впевнено можна віднести питання гармонійного поєднання публічних і приватних інтересів, а отже й взаємодії елементів публічного та приватного права.

На нашу думку, тут по суті йдеться про нормативно не закріплені, однак провідний принцип правового регулювання суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності. Причому в умовах війни та євроінтеграції питома вага публічно-правової складової окресленого взаємозв'язку невпинно зростає – у тому числі враховуючи сподівання на результативність міжнародно-правових механізмів майнової відповідальності держави-агресора та ймовірну множинність міжнародних джерел фінансування відбудови України.

Мета статті. Враховуючи вищезазначене метою представленої статті є визначення основних форм взаємодії засобів публічного і приватного права у забезпеченні правового регулювання відносин з відбудови об'єктів містобудування.

Виклад основного матеріалу. Застосування методів публічно-правового регулювання є природним щодо відносин, де маніфестує себе публічний інтерес та на яких сфокусовано компетенцію і повноваження суб'єктів владних і делегованих повноважень. Йдеться про правові акти і процедури у царині планування територій, формування містобудівних умов і обмежень, урахування вимог екологічної безпеки та цивільного захисту, надання дозволів на будівництво об'єктів містобудування та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. До цього варто додати перманентне життя комплексу заходів архітектурно-будівельного контролю і нагляду, організа-

цію професійної атестації фахівців у галузі будівництва та архітектури, ліцензування виконавців робіт, а так само реєстраційні дії з публічно-правової фіксації прав на нерухоме майно.

Водночас приватноправовий режим взаємодії юридично рівних, вільних у своєму волевиявленні суб'єктів природно поширюється на договірні відносини з відчуження або користування земельними ділянками, проведення підготовчих і будівельних робіт, приєднання до технічних мереж, розпорядження речовими правами на нерухоме майно (у тому числі й спеціальними майновими правами на об'єкти незавершеного будівництва і майбутні об'єкти нерухомості).

Вищезгадані публічно-правові й приватноправові компоненти правового регулювання щільно взаємодіють. При цьому публічно-правові акти зазвичай постають як елемент юридичного складу, необхідного для виникнення приватних правовідносин майнового змісту: або договірних – зі створення чи відновлення об'єктів містобудування (вчинення юридичних актів, що визначають правомірність початку підготовчих і будівельних робіт); або абсолютних речових (акти введення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та акти державної реєстрації речових прав на нерухоме майно).

Об'єкти містобудування за своїм правовим режимом у переважній більшості становлять нерухоме майно, а подекуди складаються з низки капітальних будівель і споруд, на кожен з яких поширюється правовий режим нерухомості. Останній, своєю чергою, в частині набуття права власності передбачає вчинення відповідних нотаріальних дій з посвідченням правочинів та державну реєстрацію речового права – саме цей адміністративний акт завершує формування необхідного для виникнення права власності юридичного складу.

Натомість виявлення прогалин у належній послідовності та змісті елементів того чи іншого юридичного складу здатне унеможливити настання бажаного юридичного результату, у тому числі, наприклад, через юридичну кваліфікацію певних об'єктів як самостійно збудованих, визнання недійсними вчинених правочинів, скасування актів державної реєстрації речових прав тощо.

Взаємодією засобів публічно-правового і приватно-правового змісту вирізняються і компенсаційні механізми відбудови зруйнованого житла, що встановлені Законом України від 23 лютого 2023 р. № 2923-IX «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України». Так, видача власникові знищеного об'єкта сертифіката для придбання нового житла або здійснення бюджетного фінансування робіт з будівництва нового житла, чи проведення відновних робіт щодо пошкодженого, але збереженого об'єкта житлової нерухомості, відбувається у межах здійснення адміністративних процедур й внаслідок вчинення адміністративних актів, спрямованих у кінцевому підсумку на забезпечення створення нового об'єкта права приватної власності або істотне поліпшення стану пошкодженого об'єкта з таким самим правовим режимом.

Примітно, що у межах публічних правовідносин у сфері містобудування реалізуються також і особисті немайнові права суб'єктів приватного права, що впливають з так званого права громадськості на участь у прийнятті актів публічно-правового змісту. Передусім тут слід згадати про обов'язковість громадського обговорення рішень з планування територій. Утім, саме питання громадського обговорення проектів містобудівної документації тривалий час залишається однією з найбільш про-

блемних і мінімально деталізованих складових механізму правового регулювання містобудівної діяльності. Тому законодавство має бути доповнене мінімальними критеріями позитивного або негативного сприйняття певного проекту з боку громадськості. Так само варто конкретизувати й підстави та умови судового оскарження представниками громадськості рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері містобудування.

Відправним етапом містобудівної діяльності є планування територій, яке передбачає, серед іншого, можливість прийняття регіональних і місцевих програм комплексного відновлення відповідної території або її частини. В умовах війни та інших надзвичайних ситуацій, так само як і у період відбудови зазначені програми та підготовлена на їх основі містобудівна документація мають враховувати весь комплекс чинників, що впливають на актуальний стан та перспективи розвитку містобудівних комплексів і окремих об'єктів містобудівної діяльності.

Тут на перший план виходять питання про географічні, демографічні, історико-культурні, екологічні та економічні характеристики певної території; доступні джерела фінансування відбудови; актуальність містобудівної документації; визначення конкретних форм втілення і розміру шкоди, завданої містобудівним об'єктам внаслідок збройної агресії Російської Федерації; обґрунтований вибір способів відновлення містобудівного середовища – або шляхом нового будівництва, або через виконання робіт з реконструкції, реставрації, капітального чи поточного ремонту.

Враховуючи нагальність відбудови об'єктів містобудування, прагнучи оптимізувати відповідні процедури, законодавець може піти на обґрунтовані відступи від усталеного й збалансованого алгоритму містобудівної діяльності – звісно, якщо такі відступи не впливають на безпеку населення, самих об'єктів містобудування та загальні перспективи розвитку територіальних громад. Йдеться про допустимість видачі дозволів на будівництво за відсутності окремих документів з планування територій та широке (повторне) використання типової містобудівної документації – звітів про проведення вишукувальних робіт, проектів будівництва тощо. В останньому випадку, звичайно, обов'язковим є вільне волевиявлення виконавців вишукувальних та проектних робіт щодо безоплатного публічного використання результатів проведених ними робіт.

Вихідним пунктом практичної діяльності з відновлення об'єктів містобудування у післявоєнний період буде вирішення питання про виділення земельних ділянок під забудову. Пов'язані з цим юридичні акти залежно від правового режиму (так званої форми) власності включатимуть рішення уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування, виділення в натурі земельних ділянок державної та комунальної власності та передачу їх або у власність, або у користування на договірних засадах.

Напевно, у відбудовний період передачу земельних ділянок у власність варто проводити лише на основі правового режиму умовного правочину (з відкладальною обставиною) у разі будівництва індивідуальних житлових будинків для проживання фізичних осіб та інших об'єктів незначного класу наслідків (відповідальності). Однак найбільш доцільним буде звернутися до тих договірних форм, які передбачають виникнення речового права користування чужим майном на підставі договорів оренди, суперфіцію або безоплатного користування земельною ділянкою.

Більше того, інтереси відбудови країни диктуватимуть необхідність переважного поширення саме безоплатних форм користування земельними ділянками, належними публічним власникам. Звичайне для довоєнного часу і періодів стабільного функціонування усіх сфер суспільної життєдіяльності завдання (і релевантна йому функ-

ція правового регулювання) щодо якомога ефективнішого з суто економічного погляду використання об'єктів публічної власності неминуче поступатиметься забезпеченню іншого виду ефективності – водночас масштабному, швидкому й якісному відновленню національного житлового фонду та містобудівних комплексів загалом.

Адже йдеться про матеріальну основу розбудови середовища для сталого існування і розвитку кожної людини, територіальної громади, області та Української держави загалом. Причому першочергова важливість відбудови такого середовища буде реалізовуватись за умов браку фінансових ресурсів – незалежно від джерела їх залучення. Інтереси держави і суспільства полягатимуть у тому, щоб створити найбільш сприятливі матеріальні умови для суб'єктів господарювання, залучених у створення і реалізацію різного роду проектів з відновлення об'єктів містобудування. Саме тому безпосередні замовники будівництва і забудовники принаймні на час проведення основних етапів підготовчих і будівельних робіт мають бути звільнені від витрат, напрями не зумовлених завданнями з повоєнної відбудови міст, сіл і селищ. Проте у разі істотних порушень з боку суб'єктів архітектурно-будівельної діяльності умов щодо безпеки, якості й строків будівництва, прийнятним слід вважати можливість скасування вищезгаданого пільгового режиму.

У такий спосіб оптимально проявлятиметься продуктивний синтез заохочувальних норм і заходів юридичної відповідальності. У чинному цивільному законодавстві за приклад їх синергії може правити норма щодо звільнення забудовника від обов'язку сплатити неустойку за допущені прострочення у виконанні окремих етапів будівельних робіт у разі виконання їх загалом відповідно до принципу належного виконання зобов'язання, насамперед – у належні строки.

У сфері земельних відносин за участі власників – суб'єктів приватної власності справжнім викликом буде напевно масове вилучення земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності. При цьому при балансуванні публічних і приватних інтересів мають домінувати міркування справедливості, розумності й добросовісності: справедливості у частині додержання майнових інтересів приватних власників щодо оцінки належного їм майна та майбутніх об'єктів нерухомості; розумності – при здійсненні самої оцінки вилученого майна та визначення об'єктивної необхідності у прийнятті рішення про його вилучення; добросовісності – принаймні у частині запобігання необґрунтованим діям приватних власників з перешкодження зусиллям органів публічної влади у напрямі комплексної відбудови території того чи іншого населеного пункту.

Зокрема, при комплексній відбудові певних містобудівних комплексів власники численних земельних ділянок, які зазнали руйнівного впливу війни, і розташованих на них всуціль зруйнованих або істотно пошкоджених капітальних будівель і споруд мають бути поставлені у правове становище, яке буде сприяти, а не перешкоджати зусиллям держави з комплексного відновлення територій. Утім, будь-які акти передбаченого законом обмеження прав власників нерухомості мають діставати попередньої оцінки з точки зору додержання вироблених Європейським судом з прав людини критеріїв правомірного втручання у право на мирне володіння майном, закріплене ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Поряд з матеріально-правовими аспектами забезпечення діяльності з відновлення об'єктів містобудування не можна упускати з виду й супутніх питань процесуального або адміністративно-процедурного характеру. Одні з них стосуються визначення обсягу компетенції (юрисдикції) судів та уповноважених органів державної виконавчої влади або місцевого самоврядування при вирішенні

спорів, що виникають на різних етапах містобудівної діяльності, тоді як інші – доказової діяльності щодо підтвердження підстав для: одержання фінансування на виконання відновних робіт за рахунок бюджетів різних рівнів, міжнародної фінансової допомоги, ймовірних репарацій у разі їх накладення на державу-агресора тощо; виникнення майнових прав на новозбудовані або спеціально передані потерпілим особам для певного цільового використання об'єкти містобудування.

Завдання найширшого залучення зовнішніх (міжнародних) джерел фінансування та оперативного проведення робіт з відновлення території може передбачати доцільність обмеження юрисдикції вітчизняних судів щодо окремих категорій спорів, сфери застосування певних способів забезпечення позову та запровадження спеціального, винятково або альтернативно позасудового (апеляційного), механізму вирішення конфліктних ситуацій. Причому це стосується не лише власне містобудівної діяльності, а й суміжних аспектів правового регулювання – наприклад, щодо отримання компенсації за пошкоджене або знищене нерухоме майно. Ефективність такої моделі оскарження зумовлена абсолютним домінуванням спеціально-технічних (будівельних насамперед) чинників у питомій вазі юридично вагомих підстав для прийняття рішень з відновлення об'єктів містобудування.

У цьому зв'язку самотійне місце посідають судові справи окремого провадження, оскільки визнання допустимості вирішення в них питання про поточний стан і оцінку нерухомого майна уможливило фактичну підміну рішенням суду спеціально-технічних суджень і рішень фахівців у галузі архітектури та будівництва. Інша річ – встановлення у справах окремого провадження фактів, що визначають безпосередню причину руйнації капітальних будівель і споруд (той чи інший вияв війни, терористичний акт тощо). Що ж стосується визнання прав на знищене або пошкоджене нерухоме майно, то судові справи з таким предметом мали б вирішуватись винятково у позовному провадженні.

Втім, складається враження, що законодавець у Законі України від 23 лютого 2023 р. № 2923-IX «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» (ч. 9 ст. 4, п. 5 ч. 4 ст. 15) виходить з можливості встановлення в судовому порядку будь-яких фактів, що мають юридичне значення для виникнення правовідносин щодо отримання компенсації за пошкоджені та знищені у зазначені спосіб і часовий період об'єкти нерухомого майна. Такий підхід, на нашу думку, не додає правової визначеності, тому що не забезпечує відповідності процесуальної форми змісту матеріальних правовідносин, у яких прагне реалізувати свій інтерес суб'єкт права.

Висновки. Таким чином, механізм правового регулювання суспільних відносин, спрямованих на відбудову територіально-містобудівних об'єктів, які зазнали руйнувань або пошкоджень внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, має виразно інтегральний характер. Він передбачає комплексну взаємодію норм міжнародного і національного, публічного і приватного права та формування юридичних складів, що охоплюють адміністративні акти й правочини.

Приватноправова складова відбудови територіально-містобудівних об'єктів у розрізі підстав виникнення, зміни і припинення відповідних правовідносин має похідний характер щодо пов'язаних з ними юридичних актів публічного права та охоплює передусім: а) правовідносини з виникнення і припинення речових прав власності або користування земельними ділянками, права власності на новозбудовані об'єкти містобудування та спеціальні майнові права на майбутнє нерухоме майно або об'єкти незавершеного будівництва; б) договірні зобов'язання з виконання підготовчих робіт та будівельного підряду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Єрмоленко В. М. Містобудівне право і системі права України. Право. Людина. Довкілля. 2019. № 4. С. 85–94.
2. Галянтич М. К. Проблеми реалізації громадянами України права на житло. Методологічні питання приватного права : монографія / за ред. О. Д. Крупчана та З. В. Ромовської. У 2-х ч. Ч. 1. Київ : НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2021. С. 28–37.
3. Заїка Ю. Право на соціальне житло в умовах воєнного стану. *Приватне право і підприємництво*. 2023. № 22. С. 134–140.
4. Семіног С. Пошук та забезпечення балансу публічних інтересів держави та прав, свобод, інтересів людини щодо примусового відчуження майна в умовах європеїзації. *Приватне право і підприємництво*. 2022. № 21. С. 170–177.
5. Банасевич І. Розподіл ризиків за договором будівельного підряду. *Юридична Україна*. 2011. № 8. С. 57–60.
6. Шаповал Т. В. Міжнародно-правове співробітництво держав з питань оцінки майна : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Львів, 2021. 230 с.
7. Лещинський В. П. Методи адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності: історичний досвід та засади подальшого розвитку. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 105–111.
8. Косьмій М. М. Моральні та правові норми як регулятори містобудівних відносин в Україні. Містобудування та територіальне планування. 2019. Вип. 70. С. 283–295.