

## ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ САМОЧИННОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ ТА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Мирза С. С., Лонюк І. В.

У статті проведено порівняльно-правовий аналіз інституту самочинного будівництва в Україні та в країнах Європейського Союзу. Досліджено особливості правового регулювання інституту самочинного будівництва за національним законодавством, окреслено основні проблеми та запропоновано шляхи їх вирішення.

Визначено ключові відмінності між національним законодавством та законодавством країн ЄС щодо інституту самочинного будівництва. Проаналізовано можливості легалізації самочинного будівництва, заходи державного контролю, санкційні механізми та підходи до врегулювання порушень у цій сфері.

Встановлено, що в країнах Європейського Союзу превентивні заходи контролю, механізми узаконення та адміністративні процедури мають більш гнучкий характер, що сприяє ефективному регулюванню будівельної діяльності. Натомість в Україні спостерігаються певні труднощі, пов'язані з бюрократичними процедурами, неефективністю моніторингу та правовими колізіями, що потребують вдосконалення на основі позитивного європейського досвіду.

Запропоновано шляхи удосконалення національного законодавства з урахуванням кращих практик європейських держав, зокрема, впровадження спрощених механізмів узаконення об'єктів будівництва, посилення контролю на його ранніх етапах та впровадження процесів цифровізації.

Акцентовано увагу на впливі судової практики на врегулювання спорів, пов'язаних із самочинним будівництвом, та ролі органів місцевого самоврядування у нагляді за містобудівною діяльністю. Проведено аналіз можливостей адаптації міжнародного досвіду до правової системи України, зокрема впровадження механізмів адміністративної відповідальності за порушення будівельних норм та посилення захисту прав власників нерухомості. Визначено значення міждисциплінарного підходу до вивчення проблематики самочинного будівництва, що включає правові, соціальні та економічні аспекти.

**Ключові слова:** самочинне будівництво, правове регулювання, Європейський Союз, Україна, будівельні норми, узаконення, містобудівна діяльність.

Myrza S. S., Loniuk I. V. Legal characterization of the institute of unauthorized construction in Ukraine and in the European Union: comparative legal analysis

The article provides a comparative legal analysis of the unauthorized construction institute in Ukraine and the European Union. The author examines the peculiarities of legal regulation of unauthorized construction under national legislation, outlines the main problems and suggests ways to solve them.

The key differences between national legislation and the legislation of the EU countries regarding the institution of unauthorized construction are identified. The author analyzes the possibilities of legalization of unauthorized construction, state control measures, sanction mechanisms and approaches to resolving violations in this area.

It has been established that in the European Union, preventive control measures, legalization mechanisms and administrative procedures are more flexible, which contributes to the effective regulation of construction activities. At the same time, in Ukraine, there are certain difficulties associated with bureaucratic procedures, ineffective monitoring and legal conflicts that need to be improved based on positive European experience.

The author proposes ways to improve national legislation based on the best practices of European countries, in particular, the introduction of simplified mechanisms for legalizing construction projects, strengthening control at its early stages, and introducing digitalization processes.

The author emphasizes the impact of judicial practice on the settlement of disputes related to unauthorized construction and the role of local governments in supervising urban development activities. The author analyzes the possibilities of adapting international experience to the legal system of Ukraine, in particular, the introduction of mechanisms of administrative liability for violation of building codes and strengthening the protection of the rights of property owners. The importance of an interdisciplinary approach to the study of unauthorized construction, including legal, social and economic aspects, is determined.

**Key words:** unauthorized construction, legal regulation, European Union, Ukraine, building codes, legalization, urban development activities.

**Постановка проблеми.** Проблематика самочинного будівництва є актуальним питанням у сучасній юридичній науці. В Україні цей інститут регулюється національним законодавством, яке спрямоване на боротьбу з порушеннями у сфері містобудування та на захист прав власності тощо. Країни Європейського Союзу (далі - ЄС), мають більш усталену правову традицію у регулюванні інституту самочинного будівництва, що базується на чітких механізмах запобігання та вирішення спорів у цій сфері. Європейський досвід є цінним для України, оскільки він демонструє, як за допомогою збалансованих підходів можна вирішувати конфлікти між інтересами забудовників, держави та громади. Відповідно, порівняльний аналіз досвіду європейських держав з досвідом України може стати корисним для вдосконалення національного законодавства.

Слід відзначити, що в країнах ЄС також стикаються з викликами у сфері регулювання та контролю за незаконним будівництвом. Водночас, аналіз правового регулювання самочинного будівництва в країнах з різною юрисдикцією дозволяє виокремити особливості правозастосування та підходи до вирішення цієї проблеми.

**Стан дослідження проблеми.** Дослідження теоретико-правових засад та елементів інституту самочинного будівництва є актуальним науковим завданням для правничої науки, виконання якого можна знайти у науковому доробку: М.К. Галянтича, В.І. Крата, Ю.В. Мици, А.С. Савченко, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Ю. Терещенко, В.І. Теремецького, В.С.Ткаченко та інші українських учених. Однак чимало питань цивільно-правового регулювання інституту самочинного будівництва ще залишаються недостатньо дослідженими і потребують пильної уваги науковців. Відповідно, виникає проблема в окремому дослідженні розвитку інституту самочинного будівництва в країнах Європейського Союзу, що сприятиме запозиченню Україною їх позитивного досвіду. Це обумовлює необхідність подальших ґрунтовних досліджень у зазначеному напрямку.

**Мета і завдання дослідження.** Метою даної наукової статті є проведення порівняльно-правового аналізу інституту самочинного будівництва в Україні та в деяких країнах Європейського Союзу. Це надасть можливість виявити спільні та відмінні риси з позиції їх правового регулювання, а також визначити проблемні аспекти національного законодавства у цій сфері та сформулювати рекомендації щодо його вдосконалення з урахуванням європейського досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі питання самочинного будівництва висвітлено та оцінюється неоднозначно, отримуючи як схвальні, так і критичні характеристики та відгуки. Ми погоджуємося, що за своєю правовою природою воно є правопорушенням, оскільки порушує законодавчі вимоги щодо узгодження будівництва з відповідними державними органами на етапах землевідведення, підготовки та здійснення забудови. Водночас, у цивільному праві самочинне будівництво не завжди розглядається виключно в негативному аспекті, а іноді трактується як механізм легалізації відхилень від встановлених норм, що фактично є одним із первісних способів набуття права власності [1, с. 527; 2, с. 326].

Згідно із статтею 376 Цивільного кодексу України житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил [3]. Чинне законодавство передбачає можливість узаконення таких об'єктів за певних умов або їх знесення за рішенням суду. Основними проблемами правового регулювання у національному законодавстві є складність процедур в отриманні дозволів, недостатній превентивний контроль та неефективність механізмів моніторингу незаконного будівництва.

У контексті нашого дослідження, вважаємо за необхідне, також звернути увагу на положення п. 2 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яке визначає, що дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви [4]. Водночас, за наявності дозволу на виконання будівельних робіт отримання замовником та генеральним підрядником чи підрядником (у разі якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не вимагається.

За загальним правилом, закріпленим у ч. 2 ст. 376 ЦК України, особа, яка здійснила або здійснює самочинне будівництво нерухомого майна, не набуває права власності на нього. У зв'язку з цим вона не вправі розпоряджатися такою будівлею - вчиняти щодо неї будь-які правочини, реєструвати

речові права на таку нерухомість. У цьому випадку забудовник може вважатися лише власником будівельних матеріалів, використаних для такої будови. При цьому, зауважимо, що у відповідності до ч. 1 ст. 376 ЦК України, норма закону однаково поширюється як на власників земельних ділянок, так і на осіб, які не мають юридично оформлених документів на земельну ділянку, що може поєднуватися із самовільним зайняттям земельної ділянки. Відповідно, у певний момент часу в забудовника такої нерухомості виникне потреба у легалізації самочинно збудованої нерухомості, а саме - у визнанні права власності.

Отже, викладене дозволяє визначити наступні форми самочинного будівництва: нове будівництво, внаслідок якого виникає новий об'єкт нерухомості; спорудження нового об'єкта замість зруйнованого; переобладнання нежилої будівлі у житлову; проведення реконструкції будівель, що спрямована на зміну площі, етажності будівлі та виражається у вигляді зміни архітектурного вигляду нерухомого майна.

Не можна не враховувати того, що існування об'єктів самочинного будівництва визначається їх постійним розвитком і змінами. Відповідно, до принципів екзистенціалізму, будь-яке явище досягає найбільшої інтенсивності свого існування в критичному стані, який, водночас, є етапом переходу до нової якості [5, с. 63]. Отже, найбільш характерні риси об'єктів самочинного будівництва проявляються саме в моменти їхнього переходу від одного стану до іншого - від набору будівельних матеріалів до сформованої, але ще не введеної в експлуатацію нерухомості.

За загальним правилом, удосконалення національного законодавства у сфері розвитку інституту самочинного будівництва потребує врахування міжнародного досвіду, оскільки запозичення ефективних правових механізмів дозволить вирішити ряд практичних проблем, зокрема, зменшити кількість незаконних забудов, спростити процедури легалізації та забезпечити баланс між правами забудовників і суспільними інтересами.

У багатьох розвинених країнах світу існують ефективні механізми легалізації самочинного будівництва, які дозволяють власникам вводити об'єкти в експлуатацію без надмірних бюрократичних процедур. Перший напрямок, який необхідно відзначити, це оптимізація механізмів легалізації самочинного будівництва. Зокрема, у Німеччині та Франції передбачені системи спрощеного узаконення самочинного будівництва за умови відповідності нормам безпеки та містобудівного

планування. Запровадження схожих норм в Україні може сприяти вирішенню проблеми масового самочинного будівництва, переважно у великих містах.

Також в Україні не завадило б запозичувати досвід Німеччини. Відповідно, до німецького законодавства, якщо будь-який об'єкт самовільно будується, то виписується припис на знесення та штраф. У випадку, якщо порушник не зносить, то повторно видається припис на знесення і набагато більший штраф, а в третій раз, якщо він ігнорує вказівку, об'єкт зносять за бюджетні кошти і потім виписують ще більший штраф. У Німеччині він становить близько ста тисяч євро плюс вартість зносу [6, с. 33].

Другий напрямок у розвитку інституту самочинного будівництва в зарубіжних країнах, на який, вважаємо за необхідне, звернути увагу - це впровадження гнучких підходів до містобудівного контролю. Досвід європейських країн свідчить, що ефективний містобудівний контроль сприяє зменшенню кількості незаконних забудов. Наприклад, у Польщі та Великій Британії діє система попереднього узгодження будови, яка дозволяє уникнути самочинного будівництва шляхом проведення відкритих консультацій між забудовниками, місцевою владою та громадськістю. Вважаємо, що в Україні необхідно реформувати систему державного архітектурно-будівельного контролю, орієнтуючись на європейські практики, що забезпечить прозорість та передбачуваність містобудівної політики.

Третім напрямком, який може бути цікавим для України щодо розвитку інституту самочинного будівництва є впровадження механізмів відповідальності та стимулювання добросовісних забудовників. Так у деяких країнах світу існує ефективна практика диференційованої відповідальності за самочинне будівництво. Наприклад, у США та Канаді застосовуються штрафні санкції для забудовників, які порушили процедури будівництва, проте передбачені й заходи стимулювання добросовісного забудовника, зокрема, можливість внесення змін до містобудівної документації для приведення об'єкта у відповідність до вимог законодавства. На нашу думку, в Україні існує необхідність переглянути підходи до відповідальності за самочинне будівництво, збалансуючи санкції та можливості для легалізації за умови дотримання містобудівних норм.

Четвертим не менш важливим напрямком для розвитку інституту самочинного будівництва в Україні є постійне та системне використання

цифрових технологій. Справа у тому, що сучасні інформаційні технології можуть значно спростити контроль за будівництвом та полегшити процес легалізації об'єктів самочинного будівництва. Ілюстрацією цього є позитивний досвід Сінгапура, де діє електронна система реєстрації будівельних проєктів, яка дозволяє забудовникам отримувати дозволи он-лайн, що значно скорочує корупційні ризики та адміністративні бар'єри. Впровадження подібних електронних платформ в Україні може покращити взаємодію між державними органами, забудовниками та громадськістю, а також сприяти зменшенню рівня незаконного будівництва.

І ще важливий акцент у даній науковій роботі вважаємо зробити на процесі гармонізації законодавства з міжнародними стандартами. У цьому напрямку Україна має взяти до уваги досвід розвинених європейських країн щодо гармонізації містобудівного законодавства з міжнародними стандартами. Це передбачає удосконалення національного законодавства відповідно до стандартів ЄС, зокрема Директиви про енергетичні характеристики будівель [7], що дозволить підвищити якість забудови та мінімізувати негативні наслідки самочинного будівництва для довкілля.

Водночас, у межах даної наукової роботи при виборі країн-членів ЄС для проведення порівняльного аналізу правової бази, яка регулює відносини у сфері інституту самочинного будівництва, із національним законодавством, звернемо увагу на Грецію та Польщу, оскільки ці держави мають позитивний практичний досвід у зазначеній сфері. Відповідно, Греція та Польща були обрані нами як країни, що мають значний досвід у боротьбі з самочинним будівництвом і вже адаптували свої законодавчі системи до вимог Європейського Союзу. Вони, як і Україна, стикалися з поширеним явищем самочинного будівництва, зумовленим історичною відсутністю ефективного контролю, низьким рівнем правосвідомості громадян і складністю процедур отримання дозволів.

Так, законодавство Польщі не містить визначення поняття самочинного будівництва. Однак аналіз його окремих положень дозволяє визначити, що випадок, коли об'єкт будівництва (або його частина), який будується або вже побудований без необхідного дозволу на будівництво, або зведений за наявності заперечення відповідного органу архітектурно-будівельного контролю, вважається самочинним будівництвом.

Відповідно до Закону Польщі «Право будівельне» [8], можна виокремити основні положення, що характеризують самочинне будівництво.

По-перше, це необхідність отримання дозволу на будівництво. Відповідно, до статті 28 зазначеного Закону, виконання будівельних робіт можливе лише після отримання дозволу на будівництво, виданого компетентним органом адміністрації архітектурно-будівельної інспекції. Відсутність такого дозволу є підставою для визнання будівництва самочинним.

По-друге, відповідність об'єкту будівництва місцевим планам просторового розвитку та іншим вимогам, визначеним у статті 4 Закону Польщі «Право будівельне». Порушення цих вимог може призвести до визнання будівництва незаконним.

По-третє, дотримання технічних норм і стандартів. Вищезазначений Закон зобов'язує дотримуватися технічних умов, що забезпечують безпеку, здоров'я людей та охорону навколишнього середовища.

Отже, за законодавством Польщі будівництво без дотримання зазначених вимог розглядається як порушення правових норм, у якому будівельний процес розпочато або завершено без виконання необхідних правових процедур. Водночас поняття «самочинне будівництво» можна позначити як виконання будівельних робіт без необхідного дозволу на будівництво чи за відсутності повідомлення. Це не означає, що такі роботи не могли б отримати дозвіл з інших причин, а лише те, що намір будівництва не був підданий превентивному контролю. Самочинне будівництво не має місця, якщо дозвіл на будівництво втратив чинність після початку будівництва внаслідок його анулювання чи визнання недійсним» [9, с. 117]. Як бачимо, самочинне будівництво є результатом неузгодженості між фактичними діями забудовника та встановленими вимогами щодо отримання дозволу, що виключає можливість перевірки планів і впливу на процес будівництва з боку відповідних органів.

Ключовим аспектом цієї характеристики є те, що саме поняття «самочинність» не обов'язково свідчить про невідповідність самого об'єкта технічним або правовим вимогам. У даному випадку мається на увазі порушення процедури, тобто відсутність підтвердження законності наміру забудовника на етапі планування та початку будівництва. При цьому втрата чинності дозволу після початку будівництва (наприклад, внаслідок його анулювання) не створює самочинності як такої, оскільки початковий намір і будівельні роботи були підконтрольними.

Така особливість підкреслює важливість процедур превентивного контролю як основного юридичного



інструменту запобігання самочинному будівництву. Українське законодавство, як і законодавства країн ЄС, має посилювати саме ці механізми, впроваджуючи ефективні моделі електронного моніторингу, прозорого видачі дозволів і суворого нагляду саме за початковими етапами забудови.

Польське законодавство акцентує на превентивному контролі: дозвільна система дозволяє уникнути значної частини порушень ще на етапі планування. Водночас інспекційні органи (Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego) мають широкі повноваження щодо реагування на порушення, включаючи накладення штрафів, зупинення будівництва та примусове знесення об'єктів, які не відповідають нормам.

Натомість, самочинне будівництво в Греції історично з 1923 року і дотепер розглядається законодавцем як соціальна та урбаністична проблема, залишаючись актуальним питанням. Історичний аналіз цього явища в Греції показує, що самочинне будівництво не було винятковою ситуацією чи об'єктом суворих покарань, а навпаки має тенденцію ставати традицією, майже звичаєм, і загалом очікує розуміння з боку держави та легалізації постфактум.

У Греції питання самочинного будівництва спочатку було врегульовано Законом № 4178/2013 «Про боротьбу з самочинним будівництвом - Екологічний баланс та інші положення», який пізніше було замінено Законом № 4495/2017 «Контроль та захист забудованого середовища». Обидва закони спрямовані на врегулювання проблеми самочинного будівництва в Греції, проте Закон № 4495/2017 ввів більш структуровані та суворіші механізми контролю та санкцій, а також зосередив увагу на запобіганні новим порушенням у цій сфері.

Статтю 81 Закону № 4495/2017 визначено поняття «самочинного будівництва», а саме самочинними вважаються будівлі або споруди, зведені без необхідного дозволу або з відхиленнями від затверджених планів, а також ті, які не відповідають містобудівним нормам [10].

Разом з тим, на підставі аналізу норм грецького законодавства можна надати наступну характеристику інституту самочинного будівництва: відсутність належного дозволу або відхилення від затверджених планів; заборона правочинів із самочинними будівлями; можливість легалізації самочинних будівель; більш суворі санкції за нові порушення для будівель, зведених після 28 липня 2011 року.

Отже, самочинне будівництво в Греції характеризується правовою невизначеністю, яка

вирішується через легалізацію або санкції залежно від конкретних обставин. Грецьке законодавство акцентує увагу на інтеграції самочинних будівель у правове поле, водночас підкреслюючи необхідність захисту містобудівного порядку, екології та культурної спадщини. Це робить підхід комплексним, з акцентом на профілактику та адаптацію існуючих порушень.

В українському правовому полі самочинне будівництво визначається через протидію забезпеченню публічного порядку, захисту прав власності та землекористування, а також дотриманню містобудівних норм і стандартів. Як було нами вище зазначено, стаття 376 Цивільного кодексу України встановлює правові критерії такого будівництва. Ці критерії є фундаментальними у правовій кваліфікації будівництва та формують основу для правозастосування в Україні.

Разом з тим, головною особливістю українського законодавства є його спрямованість на жорстке реагування на факти самочинного будівництва, але при цьому наявною є недосконалість механізмів превентивного контролю. Це пов'язане із складністю отримання дозволів і слабкістю інституційного нагляду, що створює умови для значного поширення цього явища.

На відміну від країн Європейського Союзу, де акцент зроблено на спрощених адміністративних процедурах легалізації через сплату штрафів, Україна орієнтована на судовий порядок, що ускладнює вирішення проблеми. Відсутність чітких адміністративних механізмів моніторингу та легалізації на початкових етапах будівництва є важливими прогалинами в національному законодавстві.

**Висновки.** Таким чином, запозичення позитивного міжнародного досвіду у сфері самочинного будівництва є важливим кроком для вдосконалення національного законодавства України. Впровадження спрощених процедур легалізації, ефективного містобудівного контролю, цифровізації процесів та гармонізації законодавства з міжнародними нормами сприятиме створенню прозорої та ефективної системи регулювання будівництва. Це, у свою чергу, дозволить забезпечити баланс між захистом прав громадян та інтересами держави у сфері містобудування.

Водночас, юридична характеристика інституту самочинного будівництва в Україні вказує на необхідність вдосконалення національного законодавства через запровадження прозорих адміністративних процедур, посилення превентивного контролю та електронних механізмів моніторингу.

**Література**

1. Цивільне право України: підручник. В 2 т. Т. 1 / за ред. Є.О. Харитонова, Н.Ю. Голубєвої. Х. : Одіссей, 2008. 700 с.
2. Цивільне право: підручник : у 2 т. / В.І. Борисова (кер. авт. кол.), Л.М. Баранова, Т.І. Бєгова та ін.; за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Х. : Право. 2011. Т. 2. 816 с.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. (дата звернення: 09.02.2025 р.).
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 09.02.2025 р.).
5. Савченко А.С. Форми та види існування об'єктів незавершеного та самочинного будівництва як об'єктів цивільних правовідносин. *Право і суспільство*. 2011. № 5. С. 62-68.
6. Стукаленко О.В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності. *Правова держава*. 2014. № 17. С. 32-38.
7. Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/31/ЄС від 19 травня 2010 року про енергетичні характеристики будівель (нова редакція) Європарламент, Рада ЄС; Директива, Міжнародний документ від 19.05.2010. № 2010/31/ЄС URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011-10#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011-10#Text) (дата звернення: 09.02.2025 р.).
8. Prawo budowlane: Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19940890414> (дата звернення: 09.02.2025 р.).
9. Z. Leoński, Samowola budowlana. Prawo zagospodarowania przestrzeni, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2012, s. 309.
10. Контроль та захист забудованого середовища та інші положення: Закон Грецької Республіки від 3 листопада 2017 року № 4495. *Офіційний вісник А* 167/03.11.2017. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/313052/nomos-4495-2017> (дата звернення: 09.02.2025 р.).

**Мирза С. С.,**

*orcid.org/0000-0002-4155-7513*

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри загальноправових дисциплін*

*Одеського державного університету*

*внутрішніх справ*

**Лонюк І. В.,**

*orcid.org/0009-0009-8732-924X*

*аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін*

*Одеського державного університету*

*внутрішніх справ*