

УДК 349.412:[347.471.032:347.235:728.94]

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.2.39>

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ГАРАЖНОГО БУДІВНИЦТВА

**Шульга М.В.,**

*професор, доктор юридичних наук,  
професор кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

### **Шульга М.В. Правові засади використання земельних ділянок для гаражного будівництва.**

Стаття присвячена актуальним питанням правової регламентації відносин щодо набуття та використання земельних ділянок для індивідуального та колективного гаражного будівництва. В статті в історичному аспекті аналізується практика гаражного будівництва, яка склалася за радянських часів. Вона була зорієнтована на розвиток та розширення надання земельних ділянок для колективного гаражного будівництва. Натомість в умовах безоплатності використання земельних ділянок та відсутності в законодавстві, яке діяло на той час, окремого різновиду цільового призначення земельних ділянок для індивідуального гаражного будівництва, сформувалася практика самовільної забудови індивідуальних гаражів окремими громадянами-власниками автотранспорту на самовільно зайнятих земельних ділянках. Така забудова фактично порушувала вимоги як земельного, так і містобудівного законодавства. Із законодавчим закріпленням принципу платності у сфері використання земель та наділення виконавчих органів місцевого самоврядування повноваженнями із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, створилися умови для ліквідації хаотичної індивідуальної забудови самовільно зайнятих земельних ділянок для гаражного будівництва. Легалізація такої забудови має здійснюватися за ініціативою органів місцевого самоврядування. Аналізуються законодавчі положення, які стосуються можливості безоплатної передачі земельних ділянок гаражно-будівельним кооперативам. Наводяться аргументи на користь відмови в законодавчому порядку від такої безоплатної приватизації земельних ділянок юридичними особами, яка фактично впливає на співвідношення публічних і приватних інтересів. Стаття також акцентує увагу на проблемі узгодження інтересів громадян, які потребують місця для зберігання автомобілів, з публічними інтересами держави та територіальних громад, які спрямовані на раціональне використання земельних ресурсів. Особлива увага приділяється аналізу нормативно-правової бази, що регулює питання передачі земельних ділянок у власність гаражно-будівельним кооперативам, та розглядається необхідність вдосконалення законодавства для забезпечення ефективного контролю за використанням земель.

**Ключові слова:** право власності на землю юридичних осіб, земельні ділянки для гаражного будівництва, приватизація земельних ділянок для колективного гаражного будівництва, самочинно гаражного будівництва, оренда земельних ділянок для гаражного будівництва, приватна власність на земельні ділянки.

### **Shulga M.V. Legal principles of land use for garage construction.**

The article is devoted to topical issues of legal regulation of relations regarding the acquisition and use of land plots for individual and collective garage construction. The article analyzes from a historical perspective the practice of garage construction that developed in Soviet times. It was focused on the development and expansion of the provision of land plots for collective garage construction. Instead, in the context of free use of land plots and the absence of a separate type of designated purpose of land plots for individual garage construction in the legislation in force at that time, the practice of unauthorized construction of individual garages by individual citizens-owners of vehicles on illegally occupied land plots was formed. Such development actually violated the requirements of both land and urban planning legislation. With the legislative consolidation of the principle of payment in the field of land use and the

vesting of executive bodies of local self-government with the authority to exercise state control over the use and protection of land, conditions have been created to eliminate chaotic individual development of illegally occupied land plots for garage construction. Such development should be legalized at the initiative of local governments.

Particular attention is paid to the analysis of legislative provisions relating to the possibility of free transfer of land plots to garage construction cooperatives. The author provides arguments in favor of refusing to allow such free privatization of land plots by legal entities in the legislative order, which actually affects the balance between the public interests of the community and the private interests of motor vehicle owners. The article also focuses on the problem of reconciling the interests of citizens who need a place to store their cars with the public interests of the State and territorial communities aimed at the rational use of land resources. Particular attention is paid to the analysis of the legal framework governing the transfer of land plots to garage construction cooperatives, and the need to improve the legislation is considered

**Key words:** land ownership of legal entities, land plots for garage construction, privatization of land plots for collective garage construction, unauthorized garage construction, lease of land plots for garage construction, private ownership of land plots.

**Постановки проблеми.** Останнім часом спостерігається тенденція до збільшення кількості легкових автомобілів, які перебувають у приватній власності громадян, які в процесі експлуатації потребують належного зберігання, що пов'язано зазвичай із використанням відповідної земельної ділянки, призначеної для будівництва та подальшої експлуатації індивідуального гаража або колективного гаражного будівництва. Це зумовлює необхідність передачі у власність або надання в користування відповідних земельних ділянок за рахунок земель житлової забудови для індивідуального або колективного гаражного будівництва. Такі земельні ділянки повинні мати чітко визначений законом правовий режим.

**Мета дослідження** полягає в аналізі правових засад використання земельних ділянок для гаражного будівництва.

**Стан напрацювання проблематики.** Проблеми правового регулювання використання земель для гаражного будівництва не були предметом окремої уваги українських дослідників. Проте вони досліджувалися при опрацюванні правового режиму земель житлової та громадської забудови, використання та охорона цих земель Є.О. Івановою та Д.В. Федчишиним, а також П.Ф. Кулиничем, який опікувався проблематикою приватизації земельних ділянок, що входять до різних категорій земель та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Земельні ділянки для гаражного будівництва за радянських часів, як правило, надавалися в безстрокове користування юридичним особам – кооперативам по будівництво та експлуатації колективних гаражів-стоянок для автомобілів і мотоциклів, які знаходилися в особистій власності громадян, за рахунок земель населеного пункту. Примірний статут такого кооперативу був затверджений постановою Ради Міністрів УРСР від 16 листопада 1962 р. № 1318 [4].

В сільській місцевості законодавство допускало розміщення гаражів на присадибних земельних ділянках громадян у складі господарських будівель. Діюче на той час вітчизняне земельне законодавство не передбачало такого спеціального виду використання земельних ділянок для індивідуального гаражного будівництва.

Сьогодні набуття та використання земельної ділянки для індивідуального гаражного будівництва унормоване чинним ЗКУ, законами та підзаконними нормативно-правовими актами. У свій час Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 р. було встановлено, що громадяни України мають право на безоплатну передачу або надання в користування земельних ділянок із земель державної або комунальної власності, в тому числі для будівництва, індивідуальних гаражів у розмірі не більше 0,01 га (стаття 67 ЗКУ). Наведена норма відтворена у статті 121 чинного ЗКУ. При цьому відповідно до частини четвертої статті 116 ЗКУ безоплатна передача громадянину у власність земельної ділянки для індивідуального гаражного будівництва може проводитися лише один раз з урахуванням конкретного виду цільового призначення земельної ділянки. Закон не виключає можливості набуття громадянином земельної ділянки для індивідуального гаражного будівництва в розмірі, що встановлюється відповідно до затвердженої містобудівної документації (стаття 40 ЗКУ). Отже, індивідуальна форма використання земельної ділянки для гаражного будівництва отримала свою законодавчу основу.

Зазначимо, що Порядок проведення технічного обстеження і прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд будівель і споруд сільськогосподарського призначення, що за класом наслідків відповідності належить до об'єктів з незначними наслідками (СС1), збудовані на земельній ділянці відповідного цільового призначення без дозвільного документа на виконання будівельних робіт, затверджений Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 03.07.2018 № 158, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 28 серпня 2018 р. за № 976/32428, розрізняє терміни: господарські (присадибні) будівлі та господарські (присадибні) споруди [6, 51–58]. Першим терміном позначаються допоміжні нежитлові приміщення, до яких належить сараї, хліви, гаражі, літні кухні, майстерні, вбиральні, погребі, навіси, котельні, трансформаторні підстанції тощо, та прибудова до них. Натомість другий термін вживається як земельні поліпшення, що не належать до будівель та приміщень, що призначені для виконання спеціальних технічних функцій, до яких належать колодязі, в вигрібні ями, ворота, хвіртки, замощення тощо, та прибудови до них.

Отже, якщо йдеться про індивідуальний гараж, який розташований в межах присадибної земельної ділянки, то він матиме правовий статус господарської присадибної будівлі, який за своїм статусом відрізняється від індивідуального гаража, зведеного громадянином на окремій земельній ділянці, яка перебуває у його власності, оренді чи використовується на підставі договору суперфіцію.

Системний аналіз змісту статей 39, 40 і 121 ЗКУ дає підстави стверджувати, що громадяни України можуть отримувати окрім присадибних земельних ділянок також земельні ділянки для індивідуального гаражного будівництва. Це впливає зі змісту статті 40 ЗКУ.

Названі об'єкти мають різне цільове призначення: присадибна ділянка для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, а земельна ділянка для індивідуального гаражного будівництва. Відповідно до статті 121 ЗКУ, яка встановлює норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам України, такі об'єкти різняться максимальною площею. Площа присадибної земельної ділянки в селах становить не більше 0,25 гектара, в селищах – не більше 0,15 гектара, в містах – не більше 0,1 гектара. Що ж стосується максимального розміру земельної ділянки для будівництва індивідуальних гаражів, то вона не може перевищувати 0,01 гектара. Викладений підхід зумовлює необхідність вирішення питання про можливість безоплатного отримання громадянином одночасно двох земельних ділянок різного цільового призначення: присадибної та для індивідуального гаражного будівництва. Із змісту статті 121 ЗКУ можна дійти позитивного висновку. Натомість, коли в умовах дефіциту вільних земель житлової та громадської забудови, безоплатне забезпечення громадян України одночасно двома земельними ділянками навряд чи доречно. У всякому випадку за наявності у громадянина побудованого на присадибній ділянці, яка отримана безоплатно і перебуває в нього приватній власності, індивідуального гаража, безоплатна приватизація окремої земельної ділянки для індивідуального гаражного будівництва викликає певні сумніви.

Правове підґрунтя набуття та використання земельних ділянок для колективного гаражного будівництва, яке здобуло в сучасних умовах значного розвитку в населених пунктах, особливо в містах, складають чинний ЗКУ, Закон України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 р.<sup>1</sup>, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. [5], ДБН В.2.3-15:2007 «Споруди транспорту. Автостоянки і гаражі для легкових автомобілів» ДБН Б 2.2-12:2018 «Планування і забудова територій» та інші нормативно-правові акти.

Системний аналіз наведених та інших правових приписів свідчить, що гаражем слід вважати будівлю або споруду, їх частину або комплекс будівель (споруд) з приміщеннями для постійного чи тимчасового збереження, також елементами технічного обслуговування легкових автомобілів та інших мототранспортних засобів. Названі об'єкти поділяються на відповідні види гаражів: наземні, в тому числі відкритого типу; гаражі підземні, гаражі в цокольних і підвальних поверхах; механізовані гаражі; гаражі манежного або боксового типу. Наведена класифікація гаражів безпосередньо впливає на визначення розміру, порядок і місце розміщення та правовий режим земельної ділянки, яка надається для їх розташування.

<sup>1</sup> Закон України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 р.

В аспекті тематики, яка досліджувалася, окремої уваги заслуговують положення статті 41 ЗКУ, якою встановлено, що певним юридичним особам, у тому числі гаражно-будівельним кооперативам, за рахунок земель житлової та громадської забудови за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування земельні ділянки для гаражного будівництва передаються безоплатно у власність або надаються в оренду у розмірі, який встановлюється відповідно до затвердженої містобудівної документації. Земельна правосуб'єктність гаражно-будівельних кооперативів визначається не тільки Законом України «Про кооперацію», нормами господарського та цивільного законодавства про юридичну особу та підприємства, а і статутами відповідних кооперативів. Окрім того, в частині, що не суперечить чинному законодавству України, застосовуються, як вище підкреслювалося положеннями Примірного статуту кооперативу по будівництву та експлуатації колективних гаражів-стоянок для автомобілів та мотоциклів, що знаходяться у особистій власності громадян. Стаття 41 ЗКУ, передбачаючи можливість безоплатної передачі кооперативу у власність земельних ділянок державної або комунальної власності, не наголошує на застосуванні норм безоплатної приватизації. Водночас у названій нормі унормоване питання саме про приватизацію земельних ділянок гаражно-будівельними кооперативами як юридичними особами. В юридичній літературі слушно зазначається, що системне тлумачення змісту статті 41 ЗКУ у поєднанні з положеннями ЗКУ про приватизацію земель громадянами «не дає підстав вважати, що земельні ділянки кооперативів можуть бути приватизовані громадянами - членами кооперативу» [1, с. 150].

Дійсно, ч. 3 ст. 116 ЗКУ, закріплюючи підстави набуття права на землю громадянами, не називає в якості самостійної підстави отримання безоплатно громадянами земельних ділянок, які використовуються гаражно-будівельними кооперативами. При цьому слід наголосити, що ЗКУ не передбачає процедури безоплатного отримання земельних ділянок юридичними особами, в тому числі і гаражно-будівельними кооперативами. Він також не визначає компетенцію уповноважених органів, за рішенням яких мала б здійснюватися безоплатна приватизація у цих випадках. За відсутності процедурного забезпечення передачі земельних ділянок у власність гаражно-будівельним кооперативам та відсутності практики приватизації земельних ділянок такими кооперативами, іноді на місцевому рівні органи місцевого самоврядування намагаються усунути прогалини у правовій регламентації відповідних відносин. Проте, як обґрунтовано зазначають автори коментаря А.М. Мірошніченко та Р.І. Марусенко, право власності на землю набувається, як передбачено ст. 14 Конституції України, виключно відповідно до закону. Вони слушно вважають, що з урахуванням стану правового регулювання практика реалізації коментованої норми є дещо неоднозначною [1, с. 150]. Перебування земельної ділянки у власності гаражно-будівельного кооперативу в межах населеного пункту може створювати складнощі в процесі територіального розвитку населеного пункту. Викуп у власника гаражно-будівельного кооперативу земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності має відбуватися відповідно до вимог Закону України «Про відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [3]. Компенсація вартості гаражів та земельної ділянки, яка перебуває у приватній власності гаражно-будівельного кооперативу, що підлягає примусовому відчуженню має здійснюватися за рахунок коштів місцевого бюджету, конкретної місцевої ради. Відповідні витрати будуть обтяжливими для місцевого бюджету. Теоретично таке відчуження можливо, проте практично реалізувати положення названого закону в судовому порядку занадто складно. У зв'язку з цим видається більш доцільним та прийнятним варіант пов'язаний з наданням земельної ділянки гаражно-будівельному кооперативу, наприклад, в оренду на строк, який впливає з плану комплексного розвитку населеного пункту.

Наведений підхід дозволить забезпечувати суспільні інтереси передовсім територіальної громади - жителів конкретного населеного пункту. Не виключається і такий варіант як використання земельної ділянки для гаражного будівництва на умовах укладеного договору суперфіцію, тобто і в даному випадку використання земельної ділянки буде тимчасовим. Тобто має відбуватися в межах певного строку з урахуванням положень і плану територіального розвитку громади.

Закріплюючи можливість отримання земельних ділянок у приватну власність кооперативів-юридичних осіб, стаття 41 ЗКУ фактично ігнорує положення статутів цих суб'єктів щодо здійснення правомочності володіння, користування і розпорядження, в тому числі, земельними ділянками. Статуту кооперативів-юридичних осіб передбачають колективне і колегіальне вирішення питань

ня щодо долі земельних ділянок членами кооперативу-власниками автомобілів. Як зазначається в юридичній літературі, інший порядок вирішення цих питань суперечив би природі кооперативу [2, с. 122]. Отже, земельні ділянки як і інші об'єкти власності кооперативу, належить членам кооперативу фактично на праві спільної сумісної власності.

**Висновки.** Відповідно до класифікації видів цільового призначення землі, земельні ділянки для гаражного будівництва віднесені до земель житлової забудови поділяються на земельні ділянки для будівництва індивідуальних гаражів та земельних ділянки для колективного гаражного будівництва. Правовий режим названих ділянок не є тотожним.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. 5-ге видання, змінене і доповнене. Київ: Алерта. 2013. 544 с.
2. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України за ред. В.М. Кравчука. Київ: Істина. 2007. 544 с.
3. Про відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text> (дата звернення 31.07.2024).
4. Про затвердження Примірного статуту кооперативу по будівництву та експлуатації колективних гаражів-стоянок для автомобілів і мотоциклів, що знаходяться в особистій власності громадян: Постанова Ради Міністрів УРСР від 16-го листопада 1962 р. № 1318. Дата оновлення: 08.07.1994. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/186-85-п#Text> (дата звернення 31.07.2024).
5. Про регулювання містобудівної діяльності від 17 лютого 2011 р. Закон України 17 лютого 2011 року № 3038-VI. Дата оновлення: 30.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення 31.07.2024).
6. Самочинне будівництво. Правовий статус. Узаконення за заг. ред. М.К. Галянтича. Київ: Юрінком Інтер. 2023. 444 с.