

УДК 347.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.1.47>

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ
І ЗАХИСТ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ
КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ МИРНОГО ВОЛОДІННЯ
ТА ЕКСПРОПРІАЦІЇ ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ
В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО І МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Глуценко А.В.,
*заступник начальника відділу судової роботи
юридичного управління
Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу
Київської міської ради
Київської міської державної адміністрації
ORCID: 0009-0006-6517-525X
e-mail: 231965@ukr.net*

Глуценко А.В. Європейський суд з прав людини і захист прав на земельні ділянки комунальної форми власності: теоретичні та практичні аспекти мирного володіння та експропріації приватної власності в контексті національного і міжнародного законодавства.

У зазначеній статті здійснено аналіз підходів Європейського суду з прав людини до захисту права мирного володіння майном у контексті земельних ділянок комунальної форми власності. Дослідження проведено шляхом співвідношення національного регулювання земельних правовідносин та міжнародних стандартів, сформованих практикою застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Особлива увага приділяється питанням, що стосуються меж втручання держави у право власності, критеріям законності та пропорційності експропріаційних заходів, а також специфіці земель комунальної форми власності, які поєднують у собі приватноправову та публічно-правову природу.

У роботі виокремлено коло ключових проблем, що виникають у національній судовій практиці у справах, пов'язаних із витребуванням територіальними громадами земель, незаконно вибутих з їх володіння. Акцент зроблено на колізіях між положеннями Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, Конституції України та практикою Верховного Суду щодо захисту земель комунальної форми власності, які ускладнюють ефективну реалізацію права на судовий захист.

Окремо проаналізовано, як національні механізми експропріації та повернення земельних ділянок співвідносяться з міжнародними стандартами щодо допустимості втручання у право власності та необхідності забезпечення «справедливого балансу» між приватними і публічними інтересами.

Разом з цим, дослідження також зосереджене на аналізі практики ЄСПЛ щодо втручань у право власності, де Суд розглядає експропріацію, реституцію та втручання заради суспільного інтересу як інститути, що потребують особливо уважного дотримання критерію справедливого балансу.

Висновки статті ґрунтуються більше на тому, що в Україні досі не сформовано усталеної моделі застосування принципу пропорційності у земельних спорах, а отже існує гостра потреба у нормативному переосмисленні підходів до експропріації, повернення земель комунальної власності та судового контролю за такими втручаннями.

Запропоновано напрями законодавчих змін, які покликані забезпечити відповідність української моделі регулювання земельних відносин критеріям ЄСПЛ щодо передбачуваності права, пропорційності та ефективного захисту мирного володіння майном.

Ключові слова: мирне володіння майном; комунальна власність; право власності; перехід прав на землю; експропріація; суспільна необхідність; пропорційність втручання; добросовісний набувач; забудова без відведення землі; самочинне будівництво; баланс публічних і приватних інтересів; стандарти ЄСПЛ; правовий режим нерухомості; правова визначеність; правові колізії щодо землекористування.

Glushchenko A.V. The European Court of Human Rights and the protection of rights to land plots of communal ownership: theoretical and practical aspects of peaceful enjoyment and expropriation of private property in the context of national and international legislation.

This article provides a comprehensive analysis of the approaches of the European Court of Human Rights to the protection of the right to peaceful enjoyment of possessions in the context of land plots held in communal ownership. The research is conducted through an examination of the interplay between national regulation of land relations and international standards established by the case law under Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Particular attention is given to issues concerning the limits of state interference with property rights, the criteria of lawfulness and proportionality in expropriation measures, as well as the unique nature of land held in communal ownership, which combines elements of both private and public law.

The article identifies key challenges arising in national judicial practice concerning claims initiated by territorial communities seeking to reclaim land plots that have unlawfully left communal ownership. Emphasis is placed on conflicts between the provisions of the Land Code of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, the Constitution of Ukraine, and the case law of the Supreme Court regarding the protection of communal land, all of which complicate the effective exercise of the right to judicial protection.

The analysis separately examines how national mechanisms of expropriation and restitution of land plots correspond to international standards governing permissible interference with property rights and the need to maintain a “fair balance” between private and public interests.

In addition, the research focuses on the ECtHR’s practice concerning interference with property rights, where the Court evaluates expropriation, restitution, and public-interest-driven measures as institutions requiring particularly scrupulous adherence to the criterion of fair balance.

The conclusions emphasize that Ukraine has yet to develop a consistent model for applying the principle of proportionality in land-related disputes. Consequently, there is an urgent need for a normative reassessment of approaches to expropriation, the restitution of communal land, and judicial oversight of such interferences. The article proposes directions for legislative reform aimed at aligning Ukraine’s system of land-law regulation with the ECtHR standards of legal predictability, proportionality, and effective protection of peaceful enjoyment of possessions.

Key words: peaceful enjoyment of possessions; communal ownership; property rights; transfer of land rights; expropriation; public necessity; proportionality of interference; bona fide acquirer; construction without allocated land; spontaneous construction; balance of public and private interests; ECtHR standards; legal regime of immovable property; legal certainty; land-use conflicts.

Постановка проблеми. Правове регулювання користування та набуття прав на земельні ділянки комунальної форми власності залишається одним із найменш узгоджених сегментів українського земельного та цивільного законодавства. Особливо гостро проблема проявляється у ситуаціях, коли фізична або юридична особа набуває право власності на будівлю чи інший об’єкт нерухомості, розташований на землі територіальної громади, але права на саму земельну ділянку не були належним чином оформлені або передані.

Виникає колізія між фактичним здійсненням правомочностей власника об’єкта нерухомості та публічно-правовим режимом земель комунальної власності, що не допускає автоматичного переходу права власності на земельну ділянку поза межами процедур, встановлених статтею 120 Земельного кодексу України і водночас зобов’язує орган місцевого самоврядування передати земельну ділянку у власність або користування набувачу в порядку, встановленому цим Кодексом.

У таких правовідносинах зіштовхуються два різних виміри захисту права власності:

- право приватного власника на мирне володіння майном, гарантоване статтею 41 Конституції України та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції;
- право територіальної громади як суб’єкта публічної власності на збереження, використання та розпорядження земельними ресурсами відповідно до закону.

Проблема ускладнюється тим, що національна судова практика не виробила єдиної позиції щодо того, чи може особа, яка отримує у власність об'єкт нерухомого майна (будівлю), що знаходиться на земельній ділянці комунальної форми власності без належного відведення останньої, покладатися на гарантії мирного володіння майном у розумінні ЄСПЛ. Одні судові рішення визнають такі гарантії за приватною особою, інші – ставлять публічний інтерес громади вище, допускаючи можливість фактичного позбавлення особи можливості користуватись об'єктом нерухомості без компенсації.

Водночас практика Європейського суду з прав людини наголошує на необхідності забезпечення «справедливого балансу» між суспільною необхідністю втручання та інтересами приватної особи. Однак у випадку земель комунальної власності цей баланс в Україні часто порушується через недосконалість процедур, суперечливість нормативної бази та відсутність чіткого механізму відмежування прав на землю і прав на розміщений на ній об'єкт.

Таким чином, проблема полягає у відсутності узгодженої моделі правового захисту як приватного власника будівлі, так і територіальної громади як власника землі, що створює ризики експропріації, юридичної невизначеності та масових спорів щодо земельних ділянок.

Мета дослідження. комплексний аналіз правових засад та механізмів захисту права на мирне володіння земельними ділянками комунальної форми власності, а також розробка теоретичних і практичних рекомендацій для вдосконалення національного законодавства з урахуванням прецедентної практики Європейського суду з прав людини щодо конфліктів між органами місцевого самоврядування та фізичними особами.

Стан опрацювання проблематики. Порушене питання, яке стосується природи та специфіки комунальної власності на землю, її конституційні підстави, а також труднощі, пов'язані з її реалізацією аналізувались низкою дослідників, зокрема: Лисанець О.С., Багай Н.О., Дремлюга К.О., Бачур Б.С., Орел Л.В., Коваленко Т.О., Дивак Т.В., Майданик Н.І., Гринько С.В. та інші.

Хоча й існує велика база наукових і практико-правових досліджень у галузі землеволодіння та земельного права в Україні загалом – специфічний конфлікт, пов'язаний із приватною власністю на нерухомість на комунальній землі, – залишається недостатньо дослідженим. Праці, які торкаються теми, переважно окреслюють загальні підходи, але рідко – детально аналізують проблеми, що виникають саме із «розшаруванням» власності на землю і об'єкт. Інтеграція стандартів ЄСПЛ та механізмів національного права у таких випадках залишається переважно теоретичною, без глибокого емпіричного чи судового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Правовий режим земель комунальної форми власності посідає особливе місце у системі національного земельного законодавства, оскільки поєднує елементи публічного інтересу територіальної громади та приватноправові можливості використання земельних ділянок для обслуговування об'єктів нерухомості. В межах таких правовідносин ключовим залишається питання: яким чином співвідносяться гарантії непорушності права приватної власності на об'єкт нерухомості та обов'язок додержання встановленого законом порядку набуття і реалізації прав на земельну ділянку, на якій цей об'єкт розташований. Адже навіть за умов належного набуття права власності на будівлю чи іншу споруду приватна особа, у певних випадках, не набуває автоматичного права на землю, якщо вона перебуває у комунальній формі власності та не була передана у встановлений законом спосіб.

У цьому аспекті вважаємо, що виникає глибинна колізія між трьома фундаментальними галузями права:

- **земельним правом**, яке визначає режим земель комунальної власності та вимагає проходження процедури відведення або переходу прав на відповідну ділянку;
- **цивільним правом**, що гарантує власникові повний комплекс правомочностей – володіння, користування та розпорядження майном;
- **конституційним правом**, яке закріплює непорушність права приватної власності та передбачувані межі державного втручання у це право.

Така багатогранність породжує ситуації, в яких власник нерухомості фактично здійснює володіння об'єктом, але юридично позбавлений можливості повноцінно реалізувати своє право, оскільки земельна ділянка не передана йому у власність чи користування, попри очевидну функціональну єдність з будівлею.

Нормативне підґрунтя регулювання земельних відносин в Україні ґрунтується на конституційній моделі організації публічної влади та спеціальному законодавстві у сфері земельного устрою.

Земельний кодекс України визначає, що система правовідносин у сфері використання, володіння та розпорядження землею формується під безпосереднім впливом Конституції України, а також прийнятих на її виконання нормативно-правових актів, що забезпечують комплексне, узгоджене врегулювання повноважень суб'єктів земельних прав та гарантій їх реалізації. Конституційна природа місцевого самоврядування як окремого рівня публічної влади зумовлює специфічний статус територіальної громади у сфері управління та розпорядження землями комунальної власності. Основний Закон визначає, що місцеве самоврядування є правом жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, здійснюючи це як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Така модель передбачає, що саме територіальна громада має первинне право на володіння та управління землями, що становлять матеріальну основу її самостійності, а органи місцевого самоврядування діють як представники цього колективного суб'єкта, реалізуючи від його імені повноваження щодо формування та зміни правового режиму земельних ділянок [1].

У відповідності до частини першої Закону України «Про місцеве самоврядування України», місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4].

Пункт 34 частини першої статті 26 вказаного Закону передбачає, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання, зокрема, щодо вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [4].

Узгодження положень земельного законодавства з конституційними нормами забезпечує системність та ієрархічність регулювання, у межах яких органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти виключно на підставі та у спосіб, передбачені законом, а права фізичних і юридичних осіб у сфері землекористування повинні бути реалізовані з урахуванням балансу приватних та публічних інтересів. Саме тому регулювання земель комунальної власності не може розглядатися ізольовано, оскільки його зміст деталізований конституційними принципами децентралізації, самостійності територіальних громад та гарантій захисту права власності, які становлять основу взаємодії держави, громади та приватних осіб у земельних відносинах. Земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним кодексом України (далі – ЗК України), а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами [3].

Порядок виникнення у громадян та юридичних осіб прав на земельні ділянки державної чи комунальної форми власності законодавець пов'язує з прийняттям компетентного рішення органом публічної влади. ЗК України в статті 116 встановлює, що громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом або за результатами аукціону [3].

З огляду на необхідність деталізації процедурного механізму реалізації земельних прав у межах міста Києва як столиці держави, Київська міська рада прийняла рішення від 20.04.2017 № 241/2463, яким затвердила Порядок набуття прав на землю із земель комунальної власності територіальної громади міста Києва (далі – Порядок). Зазначений Порядок розроблено з метою врегулювання процедури реалізації прав на землю фізичними та юридичними особами із земель комунальної власності територіальної громади міста Києва, а також встановлює комплексний механізм, який спрямований на забезпечення правової визначеності, прозорості та контролюваності у сфері розпорядження земельними ресурсами столиці [7]. Його конструкція передбачає послідовність процедурних стадій, кожна з яких має забезпечити відповідність рішень вимогам земельного, містобудівного та адміністративного законодавства.

Щоб зрозуміти сутність порушеного питання, є необхідність короткого аналізу зазначеної процедури для подальшої можливості візуалізувати вищевикладене.

Першим етапом в отриманні земельної ділянки комунальної форми власності, відповідно до Порядку, є звернення зацікавленої особи з клопотанням про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, до якого додаються графічні матеріали, відомості про орієнтовні межі ділянки та інші документи [7].

У випадках, коли ЗК України дозволяє розробляти проєкт землеустрою без прийняття окремого рішення ради, заявник подає повідомлення про намір розробити проєкт, після чого Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), як структурний підрозділ виконавчого органу КМР (КМДА), протягом десяти днів надає заявнику завдання на проєктування – документ, який визначає текстові та графічні параметри майбутньої ділянки [7].

Щоб зрозуміти зміст поняття «проєкт землеустрою», доцільно буде розглянути його тлумачення в нормі статті 1 Закону України «Про землеустрій», де визначено, що останній – сукупність економічних, проєктних і технічних документів щодо обґрунтування заходів з використання та охорони земель, які передбачається здійснити за таким проєктом [8].

Надалі, хочеться виділити окрему групу процедур, які становлять собою виготовлення технічної документації із землеустрою, яка застосовується у випадках, коли земельна ділянка не формується заново, а відбувається уточнення її меж, поділ чи об'єднання ділянок, або визначення меж частини ділянки, на яку поширюється сервітут чи суборенда. Підставою для розробки такої документації є резолюція Київського міського голови або секретаря ради, що виконує роль дозволу на її виготовлення. Після її виготовлення, документація із землеустрою проходить систему погоджень відповідно до статей 186 та 186-1 ЗК України, а за необхідності – державну експертизу [3].

На цьому етапі уповноважені органи здійснюють перевірку відповідності документації вимогам містобудівного законодавства, екологічним нормам, режимам охоронних зон та іншим правовим обмеженням. Саме погоджувальна стадія дозволяє виявити та попередити можливі конфлікти між намірами заявника і публічним інтересом територіальної громади, забезпечуючи дотримання принципів раціонального землекористування, охорони земель та узгодженості з містобудівною документацією столиці (генеральний план розвитку м. Києва, детальний план території Києва і так далі).

Після проходження погоджень документація подається до Київської міської ради для її затвердження, що становить ключовий етап процедури. Затвердження проєкту землеустрою визначає межі, площу, цільове призначення ділянки та робить можливим прийняття індивідуального рішення про передачу земельної ділянки. Рішення про затвердження документації не створює речового права, на землю проте є обов'язковою умовою для наступного правовстановлювального акту. Рішення про передачу земельної ділянки у власність або користування ухвалюється на пленарному засіданні Київської міської ради з урахуванням висновків профільних комісій, насамперед комісії з питань архітектури, містобудування та земельних відносин. Прийнятий акт передається до приймальної Київради з земельних питань, де здійснюється фіксація відомостей у міському земельному кадастрі та повідомлення заявника.

Остаточним етапом виступає державна реєстрація речового права відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно» [6]. Саме з моменту такої реєстрації право власності, оренди чи користування земельною ділянкою вважається таким, що виникло, тоді як рішення Київської міської ради та документація із землеустрою становлять лише підстави для його реєстрації.

Узагальнюючи, Порядок 2017 року формує поетапність переходу від наміру заявника – через стадії ініціювання, розроблення та погодження документації із землеустрою, її затвердження, до прийняття рішення про передачу ділянки та державної реєстрації речового права. Така конструкція забезпечує послідовне врегулювання земельних відносин у столиці, поєднуючи публічний інтерес територіальної громади та права приватних осіб, і гарантує дотримання принципів прозорості, передбачуваності та законності у сфері землекористування.

Розглянемо на прикладі, коли суб'єкти приватного права (фізичні або юридичні особи) набувають право власності на об'єкт нерухомого майна, який розміщується на земельній ділянці комунальної форми власності. Підстави виникнення такого права можуть бути різноманітними: укладення правочинів (зокрема договорів купівлі-продажу, дарування, міни, спадкування), набуття об'єкта на підставі судового рішення, приватизація окремих категорій майна, а також виникнення права власності в силу закону, наприклад у результаті завершення самочинного будівництва та його подальшої легалізації. Найчастіші випадки, у відповідності до судової практики останніх років – це набуття права власності на підставі технічної інвентаризації майна, іншими словами – технічний паспорт.

Станом на сьогодні, технічний паспорт може виготовити будь-яка компанія, яка має відповідну ліцензію та сертифікованого інженера, а також Комунальне підприємство Київської міської ради «Київське міське бюро технічної інвентаризації». Треба розуміти, що замовник будь-якого будівництва – фізична чи юридична особа, яка має у власності чи користуванні одну чи декілька земельних ділянок або у власності чи управлінні будівлю/споруду і має намір щодо виконання підготовчих та/або будівельних робіт [5].

Після проведення відповідної інвентаризації на самочинно збудований об'єкт нерухомого майна, особа, з метою легалізації останнього, звертається до державного реєстратора (приватного нотаріуса) для проведення відповідної реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Вслід за вчиненням зазначених дій, зацікавлена особа звертається до приймального органу місцевого самоврядування з метою ініціації процедури отримання земельної ділянки під її власником об'єкта нерухомого майна.

Така логіка є природною: без оформленого речового права на земельну ділянку власник будівлі не може повною мірою реалізувати правомочності володіння, користування та розпорядження майном, передбачені статтею 317 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [2].

Саме тому після державної реєстрації права власності на об'єкт нерухомості – незалежно від того, чи виникло це право на підставі правочину, за результатами технічної інвентаризації, чи внаслідок іншого узаконення самочинного будівництва – подальшим логічним етапом майже завжди стає ініціювання процедури відведення земельної ділянки.

Однак, у таких випадках виникає ключова юридична колізія: за загальним правилом земельні ділянки державної і комунальної власності можуть передаватися у власність чи користування виключно на конкурентних засадах, шляхом проведення земельних торгів, про які йдеться мова в частині першій статті 134 та статті 135 ЗК України.

У відповідності до вказаних статей земельні ділянки державної чи комунальної власності продаються або передаються в користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) окремими лотами на конкурентних засадах (на земельних торгах). Лише виключення, прямо визначені частиною другою статті 134 ЗК України, дозволяють уникнути конкурентної процедури. Одним із таких винятків є саме розташування на земельній ділянці об'єкта нерухомого майна, що перебуває у приватній власності [3].

Тобто законодавець визнає, що власник будівлі має право претендувати на земельну ділянку без земельних торгів, оскільки торги щодо сформованої ділянки під існуючим об'єктом є неможливими. Саме на цю норму – абзац перший частини другої статті 134 ЗКУ – і спираються заявники, звертаючись до органів місцевого самоврядування з метою отримання рішення про відведення земельної ділянки.

Таким чином, набуття права власності на об'єкт нерухомості фактично створює юридичний механізм обходу конкурентних процедур щодо землі, який сам по собі не є незаконним, оскільки прямо передбачений законом, проте створює підґрунтя для зловживань, особливо у випадках самочинного будівництва або штучного створення об'єктів нерухомості з метою подальшого отримання земельної ділянки поза торгами.

Ситуація ускладнюється також тим, що стаття 120 ЗК України закріплює загальний принцип слідування земельної ділянки за об'єктом нерухомості, передбачаючи перехід прав на землю до нового власника будівлі [3].

На перший погляд, ця норма створює враження автоматичності переходу прав на земельну ділянку, адже закон формулює імператив: при переході права власності на будівлю до набувача переходить право користування (чи інше речове право), яке мав попередній землекористувач. Однак застосування цього принципу на практиці потребує існування сформованої земельної ділянки з кадастровим номером та наявності у попереднього власника будівлі оформленого речового права на землю.

Але, частиною одинадцятою статті 120 ЗК України передбачено, що якщо об'єкт нерухомого майна (жилий будинок (крім багатоквартирного), інша будівля або споруда), об'єкт незавершеного будівництва розміщений на земельній ділянці державної або комунальної власності, що не перебуває у користуванні, набувач такого об'єкта нерухомого майна зобов'язаний протягом 30 днів з дня державної реєстрації права власності на такий об'єкт звернутися до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування із заявою про передачу йому у власність або користування земельної ділянки, на якій розміщений такий об'єкт, що належить йому на пра-

ві власності [3]. Власник нерухомого майна має право користування земельною ділянкою, на якій воно розташоване. Ніхто інший, окрім власника об'єкта нерухомості, не може претендувати на земельну ділянку, оскільки вона зайнята об'єктом нерухомого майна.

Аналогічну правову позицію викладено Верховним Судом у постанові від 15.12.2021 у справі № 924/856/20 (також у постанові Верховного Суду у складі судової палати для розгляду справ щодо земельних відносин та права власності Касаційного господарського суду від 05.08.2022 року у справі №922/2060/22) [27].

Внесення зазначених змін у ЗК України, безсумнівно, є позитивним явищем з погляду формування єдиного підходу до розуміння законодавства. Однак навіть таке формування статті 120 ЗК України не дає можливості вирішити низки важливих практичних питань, які можуть виникати під час переходу прав на землю до конкретного набувача [28]. При цьому позиція законодавця щодо переходу права власності на земельну ділянку під час придбання об'єкта нерухомості є більш-менш зрозумілою. У договорі відчуження об'єкта нерухомості достатньо передбачити характеристики земельної ділянки, на якій знаходиться такий об'єкт, та вказати власника цієї ділянки, який здійснює її передачу одночасно з відчуженням об'єкта нерухомості. У цьому разі договір відчуження об'єкта нерухомості буде підставою для видачі новому власнику державного акта на право власності на землю. На жаль, законодавство не конкретизує, яким саме чином відбувається перехід права власності на земельну ділянку в разі придбання будівлі (споруди), розміщеної на ній [28].

Варто також звернути увагу, що згідно Постанови Великої Палати Верховного Суду від 04.12.2018 у справі № 910/18560/16 (аналогічний висновок міститься у постанові Верховного Суду України від 22.06.2021 у справі № 200/606/18), в якій наголошено на принципі *superficies solo cedit* (збудоване на поверхні слідує за землею). Принцип єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованої на ній будівлі або споруди, який хоча безпосередньо і не закріплений у загальному вигляді в законі, тим не менш знаходить свій вияв у правилах статті 120 ЗК України, статті 377 ЦК України, інших положеннях законодавства [21].

Тобто, земельна ділянка слідує за нерухомим майном, яке придбаває особа, якщо інший спосіб переходу прав на земельну ділянку не визначено умовами договору чи приписами законодавства (Постанова Верховного Суду від 20.01.2021 у справі № 318/1274/18) [22].

Разом з цим, частиною першою та другою статті 376 ЦК України визначено, що 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. Особа, яка здійснила або здійснює самочинне будівництво нерухомого майна, не набуває права власності на нього [2].

У підсумку формується складний правовий механізм: з одного боку, статті 120 та 134 ЗК України створюють законний інструментарій для правонаступництва земельних прав (та об'єкта нерухомого майна – будівлі) у разі належно оформлених прав попереднього власника та передбачають можливість позаконкурентного набуття земельної ділянки новим власником об'єкта нерухомості, який розміщений на землі комунальної форми власності.

З іншого боку, стаття 376 ЦК України встановлює суворі обмеження щодо об'єктів самочинного будівництва, позбавляючи таких осіб будь-яких речових прав на незаконно зведені споруди та, відповідно, унеможливаючи їх доступ до механізмів позаконкурентного отримання земельних ділянок.

Таким чином, законодавча конструкція одночасно створює законні способи оформлення земельних прав для добросовісних набувачів і водночас блокує можливість використання незаконно створених об'єктів як підстави для отримання земельної ділянки.

Уявімо наступну ситуацію, за якої орган місцевого самоврядування як власник земельної ділянки звертається до суду з позовом про знесення об'єкта, збудованого без належним чином оформленого права на землю. Підставою для такого звернення є положення частини четвертої статті 376 ЦК України, яка передбачає, що якщо власник земельної ділянки заперечує проти визнання права власності на самочинно збудоване нерухоме майно або якщо таке будівництво порушує права інших осіб, відповідний об'єкт підлягає знесенню особою, яка здійснила самочинне будівництво, або за її рахунок [2]. Предметом доказування у таких категоріях справ традиційно виступає наявність сукупності ознак самочинного будівництва, передбачених вказаною статтею

ЦК України, серед яких ключове значення має не лише відсутність правовстановлювальних документів на земельну ділянку, а й відсутність повного комплексу містобудівної документації, без якої будівництво не може вважатися законним.

Особливу доказову вагу має відсутність містобудівних умов та обмежень – документа, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією [5]. У комплексі з відсутністю рішення про відведення земельної ділянки чи надання її у користування, така ситуація формує достатній обсяг доказів для задоволення позову про знесення об'єкта як такого, що побудований з істотними дефектами та порушує права власника – територіальної громади.

Окрім того, частина перша статті 391 ЦК України надає власнику майна можливість вимагати усунення будь-яких перешкод у здійсненні правомочностей користування та розпорядження власним майном, що включає і вимогу щодо усунення незаконної забудови на його землі [2]. Однак практичне застосування цих норм у контексті земель комунальної форми власності містить значну кількість складних правових нюансів. Насамперед виникає питання про характер набуття особою прав щодо самочинно збудованого об'єкта – чи діяла вона недобросовісно, усвідомлюючи незаконність будівництва, чи, навпаки, вважала себе добросовісним набувачем, покладаючись на видані технічні документи, відомості з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, реєстраційні записи і так далі.

Довести недобросовісність у таких спорах є надзвичайно складно, оскільки суди виходять із презумпції добросовісності набувача, що впливає з загальних засад цивільного законодавства. Навіть у разі, коли будівництво відбулося без належних дозвільних документів, суди часто змушені враховувати юридичну значущість принципу мирного володіння майном, гарантованого статтею 41 Конституції України, статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та 321 ЦК України.

Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Стаття 1 Першого протоколу має свою власну структуру: «...ця стаття містить три окремі норми. Перша норма, яка має загальний характер, проголошує принцип мирного володіння майном; друга норма стосується випадків позбавлення майна і підпорядковує його певним умовам – вона міститься в другому реченні частини першої. Третя норма визнає, що держави мають право, зокрема, контролювати використання майна, відповідно до загальних інтересів, шляхом запровадження законів, які вони вважають необхідними для забезпечення такої мети; ця норма міститься в частині другій. Перед тим як з'ясувати, чи було дотримано першу норму, Суд повинен встановити застосовність у цій справі решти двох норм...» (рішення «Спорронг і Льоннрот проти Швеції» від 23.09.1982) [10].

Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [1]. За усталеною практикою Європейського суду з прав людини, будь-яке втручання держави у право власності – включно із знесенням будинку або обмеженням його використання – повинно відповідати критеріям законності, легітимної мети та пропорційності (справедливого балансу між суспільним інтересом і правами приватної особи) [11].

Українські суди дедалі частіше застосовують ці стандарти під час оцінки вимог органу місцевого самоврядування про знесення об'єкта.

Дилема також загострюється, коли особа вже встигла не лише звести будівлю, а й фактично проживати у ній протягом тривалого часу. У таких випадках суди схилиються до висновку, що знесення житлового будинку становитиме надмірне і непропорційне втручання у право особи на житло та мирне володіння своїм майном.

Варто також наголосити на тому, що існує низка європейської практика щодо порушеного питання.

Показовим є рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) від 02.12.2010 «Кривіцька та Кривіцький проти України» (заява № 30856/03), де було зазначено, що втручання у право на житло та майно є непропорційним, якщо воно не супроводжується суворою необхідністю, не переслідує вагомій суспільної мети або порушує баланс між приватними та публічними інтересами [12].

Аналогічний підхід послідовно простежується також у інших справах ЄСПЛ, який наголошує, що будь-яке втручання держави у право приватної особи на майно повинно не лише ґрунтуватися на легітимній меті та відповідати загальному інтересу, але й супроводжуватися ретельним дотриманням принципу пропорційності.

Ця вимога виражена у понятті «справедливий баланс», який має бути встановлений між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Завдання досягти цього балансу відображено у структурі статті 1 Першого протоколу до Конвенції в цілому. У кожній справі, що стосується стверджуваного порушення цієї статті, Суд повинен, таким чином, встановити, чи було покладено на відповідну особу непропорційний та надмірний тягар внаслідок втручання держави (аналогічний висновок викладено у рішенні по справі «Хуттен-Чапска проти Польщі» (заява № 35014/97), пункт 167; рішення у справі «Зеленчук і Цицюра проти України» (заяви № 846/16 та № 1075/16), п. 101).

На протипагу вищевикладеному, є правова позиція національних судів, яка викладена у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 02.11.2021 у справі № 925/1351/19: «Велика Палата Верховного Суду відзначає, що предметом регулювання статті 1 Першого протоколу є втручання держави у право на мирне володіння майном [25].

У практиці ЄСПЛ, а саме у рішенні по справі «Спорронг і Льоннрот проти Швеції» від 23.09.1982 (аналогічні висновки у справах ЄСПЛ, а саме: «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» від 21.02.1986, «Щокін проти України» від 14.10.2010, «Серков проти України» від 07.07.2011, «Колишній король Греції та інші проти Греції» від 23.11.2000, «Булвес» АД проти Болгарії» від 22.01.2009, «Трегубенко проти України» від 02.11.2004, «East/West Alliance Limited» проти України» від 23.01.2014) напрацьовано три критерії, які слід оцінювати, аналізуючи сумісність втручання в право особи на мирне володіння майном з гарантіями статті 1 Першого протоколу, а саме: чи можна вважати втручання законним; чи переслідує воно «суспільний», «публічний» інтерес; чи такий захід (втручання в право на мирне володіння майном) є пропорційним визначеним цілям [16]. Втручання є виправданим, якщо воно здійснюється з метою задоволення суспільного, публічного інтересу, за наявності об'єктивної необхідності у формі суспільного, публічного, загального інтересу, який може включати інтерес держави, окремих регіонів, громад чи сфер людської діяльності.

Критерій пропорційності передбачає, що втручання в право власності буде розглядатися як порушення статті 1 Першого протоколу, якщо не було дотримано справедливої рівноваги (балансу) між інтересами держави (суспільства), пов'язаними із втручанням, та інтересами особи, яка так чи інакше страждає від втручання. «Справедлива рівновага» передбачає наявність розумного співвідношення (обґрунтованої пропорційності) між метою, що ставиться для досягнення, та засобами, які використовуються. Необхідний баланс не буде дотримано, якщо особа несе «індивідуальний і надмірний тягар» [25]. При цьому ЄСПЛ у питаннях оцінки пропорційності, як і в питаннях наявності суспільного, публічного інтересу, визнає за державою досить широку «сферу розсуду», за винятком випадків, коли такий «розсуд» не ґрунтується на розумних підставах.

Водночас, повертаючись до питання проведення законності державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна (будівлі) за фізичними або юридичними особами, які знаходяться на земельних ділянках комунальної форми власності, то ЄСПЛ має власні підходи до вирішення порушених питань. Потреба держави виправити власні процедурні недоліки або «помилки минулого» не може ставати підставою для непропорційного втручання у вже набуте право особи, яка діяла добросовісно, покладаючись на очевидну легітимність рішень або дій уповноважених органів. Ця доктрина послідовно закріплена у практиці ЄСПЛ, який у рішенні «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (заява № 36548/97), пункт 58, а також у рішенні «Рисовський проти України» (заява № 29979/04), пункт 71, прямо вказав, що інтерес держави у відновленні правопорядку не може поглинати право приватної особи на мирне володіння майном, якщо саме держава створила умови для виникнення спірної ситуації [12].

Тобто, ЄСПЛ неодноразово підкреслював, що органи державної влади, які не впроваджують або не дотримуються власних адміністративних процедур, не повинні отримувати вигоду з власного неправомірного чи недбалого інституційного поведіння. Цей висновок виразно сформульовано у рішенні «Лелас проти Хорватії» (Lelas v. Croatia) (заява № 55555/08), пункт 74, де Суд наголосив: жоден орган публічної влади не може уникнути наслідків власної бездіяльності або помилок, покладаючи негативні наслідки на фізичну особу, яка діяла в межах правового поля [15].

У цьому контексті особливої ваги набуває інститут державної реєстрації речових прав. Державний реєстратор – незалежно від того, здійснює він повноваження як нотаріус чи посадова особа відповідного органу – є втіленням держави у сфері відображення та підтвердження правового статусу майна (права). У відповідності до пункту 1 частини першої статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [6].

Відтак, будь-яка помилка державного реєстратора є не особистою помилкою конкретної посадової особи, а помилкою держави як цілісного суб'єкта публічної влади, яка несе конституційний обов'язок забезпечувати правову визначеність, стабільність правовідносин і захист довіри громадян до органів влади.

Однак, звернемо увагу на національну судову практику, зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 07.04.2020 у справі № 916/2791/13, висновки в якій аналогічні висновкам, викладеним у постановках від 23.06.2020 у справі № 680/214/16 та від 20.07.2022 у справі № 923/196/20, зазначено, зокрема, що аналіз положень законодавчих актів дозволяє стверджувати, що державна реєстрація визначає лише момент, після якого виникає право власності, за наявності інших юридичних фактів, передбачених законом як необхідних для виникнення права власності. Реєстрація права власності на самочинне будівництво за особою, що здійснила самочинне будівництво, у силу положень законодавства не змінює правовий режим такого будівництва, як самочинного [23]. Навіть у випадку якщо буде встановлено, що суб'єкт державної реєстрації прав правомірно прийняв рішення про державну реєстрацію права (зокрема, для державної реєстрації подані всі необхідні документи, які вимагаються відповідно до закону, та відсутні встановлені законом підстави для відмови в державній реєстрації права), то це не є перешкодою для задоволення позову про знесення майна.

Вказана позиція повинстю узгоджується у постановках Великої Палати Верховного суду від 29.05.2019 у справі № 367/2022/15-ц, від 22.08.2018 № 925/1265/16, від 04.08.2018 у справі № 915/127/18 [24].

Повертаючись до нашої проблематики, коли особа набуває право власності на самочинно зведений або фактично існуючий об'єкт нерухомості на земельній ділянці комунальної власності, ключовим є те, що держава через державного реєстратора визнає існування такого права у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Якщо пізніше орган місцевого самоврядування стверджує, що споруда є самочинною або зведеною з порушеннями, виникає питання: чи може держава ставити під сумнів власні дії, на які особа покладалася добросовісно?

Практика ЄСПЛ свідчить, що відповідь у більшості випадків – негативна. Держава, визнавши право, не може, без надзвичайно вагомих підстав та без ретельної пропорційності, ставити власну помилку в основу позбавлення особи майна або створення для неї обтяжливих наслідків. Адже саме вона, держава, була суб'єктом влади та контролю й несла обов'язок упередити виникнення правового дефекту.

Принцип належного урядування підкреслює те, що між людиною та державою повинні бути вибудовані саме публічно-сервісні відносини, у яких інституції та процеси служать всім членам суспільства.

Таким чином, доктрина відповідальності держави за власні адміністративні помилки прямо впливає на оцінку дій органів місцевого самоврядування у спорах щодо самочинного будівництва, оскільки питання «вини держави» та її процедурної недбалості стає невід'ємним елементом пропорційності втручання у право власності, який застосовується ЄСПЛ.

Як висновок, на нашу думку, механізм захисту прав територіальної громади шляхом знесенням об'єктів самочинного будівництва не призводить до непропорційності втручання у права осіб, оскільки захист землі, яка на праві власності належить територіальній громаді міста Києва, створення належних умов для реалізації прав громадян і забезпечення населенню доступу до землі, превалюють над індивідуальними правами окремих осіб.

Разом з цим, у світлі вказаної низки європейської практики, особливої уваги заслуговує питання відшкодування шкоди, яку особа зазнала через «помилки» держави.

ЄСПЛ у рішенні «Шмакова проти України» (заява № 70445/13), на яке посилається Верховний Суд у постановках від 22.05.2024 у справі № 521/17063/18, від 08.05.2024 у справі № 461/7888/21,

від 22.05.2024 у справі № 761/10951/20, та від 15.05.2024 у справі № 754/58/22, наголосив, що позбавлення особи її майна без надання компенсації, «обґрунтовано пов'язано з його вартістю», у принципі несумісне з вимогою «справедливого балансу» [17].

Суд зазначив, що у контексті скасування прав, помилково визнаних державними органами, принцип належного урядування покладає на державу обов'язок не лише оперативно виправляти власні помилки, але й забезпечувати надання адекватної компенсації добросовісним власникам [17].

Така ж позиція відображена у рішенні «Кривенький проти України» (заява № 43768/07), пункт 45, в якій Суд підкреслив, що держава не може усувати наслідки своїх неправильних дій за рахунок приватної особи, яка обґрунтовано довіряла легітимності дій державного органу [18].

У цьому контексті постає наступне цілком логічне питання: якщо орган місцевого самоврядування ініціює звернення до суду про знесення майна або усунення перешкод у користуванні власною земельною ділянкою, а суд доходить висновку про самочинність будівництва (стаття 376 ЦК України) та водночас визнає втручання у право мирного володіння майном непропорційним, чи повинна держава компенсувати добросовісному набувачеві вартість такого об'єкта нерухомості? Адже з позицій ЄСПЛ – зокрема у зазначених вище справах «Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки» (заява № 36548/97), «Рисовський проти України» (заява № 29979/04), «Гаші проти Хорватії» (заява № 32457/05), [19] «Трго проти Хорватії» (заява № 35298/04) [20] – саме держава несе ризик процедурних та адміністративних помилок, у тому числі й у сфері державної реєстрації речових прав [14].

Однак, питання компенсації за об'єкт нерухомого майна у випадку визнання його самочинним або таким, що підлягає знесенню, виходить за межі предмету цього дослідження.

Воно потребує окремого комплексного аналізу, що включав би в себе співвідношення між статтею 376 ЦК України, положеннями статті 1 Першого протоколу, принципом належного урядування та наявною українською судовою практикою щодо добросовісних набувачів. У той же час, аналіз усталених правових позицій Верховного Суду України свідчить також про чітку й послідовну доктрину щодо правової природи самочинного будівництва та наслідків вчинення відповідних дій.

Як вже зазначалось раніше, у відповідності до статті 376 ЦК України, об'єкт нерухомості визнається самочинно збудованим за наявності хоча б однієї з таких ознак: зведення на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети; здійснення будівництва без документа, який дає право на виконання будівельних робіт; або зведення з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Верховний Суд у своїх постановках неодноразово підкреслював автономність кожної з цих підстав: достатність навіть однієї ознаки для кваліфікації об'єкта як самочинного підтверджено у постановках від 18.02.2019 у справі № 308/5988/17-ц та від 20.03.2019 у справі № 202/3520/16-ц.

Важливим елементом правового режиму самочинного будівництва є відсутність у такого об'єкта цивільно-правових властивостей речі, здатної бути предметом права власності. Особа, яка здійснила самочинне будівництво, не набуває права власності на нього, незалежно від обставин зведення

Цю позицію Верховний Суд послідовно відтворив, зокрема у постановках від 10.05.2018 у справі № 910/15993/16 та від 23.06.2020 у справі № 680/214/16-ц. Послідовність такої практики та позиції підтверджена й в інших рішеннях Верховного Суду України.

Узагальнюючи вказану національну практику, можна сформулювати кілька ключових висновків:

- самочинність будівництва встановлюється на підставі однієї з ознак, перелічених у частині першій статті 376 ЦК України; доведення умислу чи недобросовісності забудовника не вимагається.
- право власності на самочинне будівництво не виникає, незалежно від факту державної реєстрації чи наявності технічної документації.
- орган місцевого самоврядування має право пред'являти позови про знесення об'єктів та повернення земельної ділянки територіальній громаді.
- знесення є допустимим способом захисту права власності громади, якщо земельна ділянка використовувалася без правостановлюючих документів, що відповідає приписам статті 212 ЗК України.

Додатково до вищевикладеного, звертаємо увагу на пункт 2 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.03.2012 № 6 «Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва)», де визначено, що самочинним вважається будівництво житлового будинку, будівлі, споруди, іншого нерухомого майна, якщо вони збудовані (будуються) на земельній ділянці, що не була відведена особі, яка здійснює будівництво; або відведена не для цієї мети; або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи належно затвердженого проекту; або з істотним порушенням будівельних норм і правил [9].

Але, як наприклад зазначав Верховний Суд України у постанові від 28.09.2021 у справі № 910/10932/17, від 06.09.2021 у справі № 465/7206/18, від 17.08.2018 у справі № 820/3183/16, від 31.07.2018 у справі № 813/6426/14, від 06.03.2019 у справі № 814/2645/15, від 15.05.2019 № 813/6423/14, що знесення самочинного будівництва є крайньою мірою, яка передбачена законом і є можливою лише тоді, коли використано усі передбачені законодавством України заходи щодо реагування та притягнення винної особи до відповідальності та коли неможлива перебудова об'єкта нерухомості чи особа відмовляється від здійснення такої перебудови. Крім того, ЄСПЛ у справі «Іванова і Черкезов проти Болгарії» (заява № 46577/15) також підтвердив вищевикладені твердження щодо знесення майна.

На наше переконання, першочерговим напрямом удосконалення земельного законодавства має стати доктринальне та нормативне уточнення механізму переходу прав на земельну ділянку у випадку набуття права власності на об'єкт нерухомого майна, передбаченого статтею 120 ЗК України. Нинішня редакція проблемної статті ґрунтується на презумпції правомірності розміщення об'єктів нерухомості на землі та фактично виходить із того, що кожний об'єкт створюється на земельній ділянці, правовий режим якої відповідає вимогам законодавства.

Таке припущення видається надто оптимістичним в умовах поширених практик самочинного будівництва, використання земель без титулу, а також численних реєстраційних помилок та зловживань. У цьому контексті видається необхідним законодавче закріплення спеціального превентивного механізму контролю, який має передувати державній реєстрації права власності на об'єкт нерухомості, розташований на земельній ділянці державної або комунальної власності.

Йдеться, насамперед, про законодавче встановлення обов'язку державного реєстратора здійснювати комплексну перевірку правового титулу заявника на земельну ділянку, включно з:

- перевіркою наявності у заявника або у попереднього власника об'єкта належним чином оформленого речового права на земельну ділянку (власність, оренда, суперфіцій, постійне користування тощо);
- перевіркою наявності рішення компетентного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про відведення заявнику земельної ділянки, якщо об'єкт зведений або заявляється до реєстрації на землі, яка на момент звернення належить до державної або комунальної форми власності;
- перевіркою відповідності цільового призначення земельної ділянки характеру об'єкта нерухомості, який заявляється до реєстрації;
- перевіркою даних Державного земельного кадастру щодо меж, кадастрового номера та правового режиму відповідної ділянки.

Запровадження такого механізму дозволить припинити практику, за якої технічний паспорт або інші документи технічного характеру фактично використовуються як інструмент створення первинного права власності на об'єкт, побудований без права на землю. Крім того, перевірка наявності рішення про відведення земельної ділянки органу місцевого самоврядування унеможливить реєстрацію об'єктів, що фактично зведені на землях територіальної громади без її згоди.

Друге вирішення проблеми прямо впливає з першої пропозиції, оскільки навіть за умови законодавчого посилення обов'язків державного реєстратора, збереження нинішньої ролі технічного паспорта як фактичної «точки входу» до державної реєстрації прав на нерухоме майно залишатиме відкритим шлях для зловживань.

Технічний паспорт за своєю природою є документом, який містить детальну технічну інформацію про об'єкт нерухомості (будинок, квартиру тощо). Для нерухомості він створюється на основі технічної інвентаризації і включає план, площу, опис конструкцій та інженерних систем. Однак у чинній правозастосовній практиці технічна інвентаризація стала універсальним інструментом легалізації самочинного будівництва, що дозволяє особі без правового титулу на землю

створювати об'єкти нерухомості та реєструвати на них право власності, навіть за відсутності дозвільних документів на виконання будівельних робіт або документів про прийняття об'єкта в експлуатацію. Власне, наявність технічного паспорта нині нерідко сприймається державними реєстраторами як достатня підстава для внесення запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що суперечить як змісту статті 120 ЗК України, так і імперативним приписам статті 376 ЦК України. Саме ця можливість – подавати виключно технічний паспорт як «правовстановлюючий документ» – і створює найбільш небезпечну правову колізію.

З огляду на це, доцільним є законодавче встановлення прямої заборони використання технічного паспорта як самостійної підстави для державної реєстрації права власності на об'єкт нерухомого майна, розташований на земельній ділянці державної або комунальної власності. Така заборона має бути закріплена як у Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», так і у підзаконних нормативно-правових актах.

Третє вирішення проблеми також органічно випливає з попередніх пропозицій, адже навіть за умов посилення контролю державних реєстраторів і мінімізації можливостей для легалізації самочинного будівництва шляхом подання технічного паспорта, залишається група випадків, коли особа об'єктивно могла діяти добросовісно, покладаючись на законність дій, зокрема, державних органів.

Ігнорування цього фактору створювало б ризик порушення принципу справедливої рівноваги, закріпленого у статті 1 Першого протоколу до Конвенції, та могло б призводити до надмірного тягаря для особи.

З огляду на ці стандарти, доцільним є впровадження механізму охоронних заходів, які дозволяли б захистити інтереси добросовісних набувачів без узаконення самочинного будівництва та без порушення публічного інтересу територіальної громади.

Передусім, необхідно законодавчо визначити критерії добросовісності особи, яка придбала об'єкт, збудований на земельній ділянці державної або комунальної власності. Зокрема, такими критеріями можуть бути:

- наявність рішення державного реєстратора про державну реєстрацію права власності та відсутність у реєстрі обтяжень чи заборон;
- наявність правочину купівлі-продажу, укладеного в нотаріальній формі, при якому нотаріус не виявив підстав для відмови;
- відсутність повноважень та можливостей у покупця перевіряти містобудівні умови, цільове призначення земельної ділянки або законність будівництва, оскільки ці питання перебувають у сфері відповідальності органів влади.

У таких випадках, відповідно до зазначеної вище практики ЄСПЛ, ризик помилки держави не може перекладатися на добросовісного набувача, а держава не має права виправляти власні процедурні дефекти шляхом покладання надмірного тягаря на приватну особу.

Разом з тим, виходячи з наведених критеріїв, слід зауважити, що само по собі ствердження особи про «добросовісність» не може бути безумовною та автоматичною підставою для застосування охоронних механізмів. Адже нерідко трапляються ситуації, коли набувач формально підпадає під ознаки добросовісного – у Державному реєстрі речових прав відсутні обтяження чи заборони, нотаріус посвідчив правочин, а державний реєстратор зареєстрував право власності – однак сукупність інших фактичних даних свідчить про те, що набувач не міг не знати про незаконність способу створення або розміщення об'єкта нерухомості. З огляду на судову практику Верховного Суду та ЄСПЛ, добросовісність не є абстрактною категорією, а оцінюється у контексті поведінки особи, доступних їй відомостей та об'єктивних обставин.

Так, навіть за відсутності будь-яких застережень у реєстрі, набувач не може вважатися добросовісним, якщо:

- придбаний об'єкт розташований на землі, яка не є сформованою (відсутній факт присвоєного кадастрового номера);
- об'єкт не має повної будівельної документації (довідка про присвоєння поштової адреси уповноваженим органом, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, містобудівні умови та обмеження тощо) [5];
- будівля має ознаки тимчасової споруди, не відповідає вимогам ДБН або за своїми характеристиками очевидно була споруджена без проектної документації;
- набувач здійснив придбання за ціною, що суттєво нижча за ринкову, що саме по собі може свідчити про усвідомлення ним незаконності стану об'єкта.

Таким чином, з'являється категорія так званої «фіктивної добросовісності» «недобросовісності», коли особа начебто покладається на відомості у державному реєстрі, але за всіма доступними їй життєвими, правовими і фактичними індикаторами мала можливість – і повинна була – усвідомлювати неможливість оформлення права приватної власності на нього. Відповідно до висновку, який міститься у постанові Великої Палати Верховного суду від 12.09.2023 у справі № 910/8413/21, а саме: «...немає жодних підстав вважати, що перед тим, як вчиняти правочини, спрямовані на придбання майна, у Відповідача були перешкоди ознайомитися із зазначеними вище вимогами законодавства та зробити висновки щодо режиму цього об'єкта та неможливості набуття на нього права приватної власності» [26].

Тобто, Верховний Суд України застосовує об'єктивні критерії визначення добросовісності набувача майна, одним з яких – є можливість ознайомитися з вимогами законодавства.

При цьому, такі «об'єктивні» обставини як державна реєстрація, інформація з державних реєстрів, рішення суду, також можуть бути спростовані. Відтак, у таких випадках покладання надмірного тягара на державу було б необґрунтованим, а застосування механізмів компенсації чи узаконення – недоречним, оскільки це суперечило б принципам справедливості, рівності сторін та належного урядування.

Висновки. Узагальнюючи проведене дослідження, можна дійти висновку, що правовий режим земель комунальної власності та порядок набуття прав на них у разі переходу права власності на об'єкт нерухомого майна перебувають у площині системної взаємодії приватного та публічного інтересів. Норми статей 120 і 134 ЗК України створюють передбачений законом механізм неконкурентного переходу прав на земельну ділянку, що забезпечує реалізацію принципу єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованої на ній нерухомості. Водночас стаття 376 ЦК України встановлює імперативний обов'язок держави протидіяти легалізації самочинного будівництва, а практика національних судів підтверджує, що право власності на самочинно зведений об'єкт не виникає незалежно від обсягу правомочності або добросовісності особи.

Ця колізія між автоматичністю переходу прав на землю та неможливістю існування самочинного будівництва створює складну правову конструкцію, у якій необхідно забезпечити дотримання конституційних принципів, зокрема непорушності права власності та обов'язку органів місцевого самоврядування охороняти землю як об'єкт комунальної власності.

Додаткову складність формує необхідність дотримання європейських стандартів захисту права мирного володіння майном, оскільки будь-яке втручання держави повинно відповідати критеріям законності, легітимної мети та пропорційності.

У такому контексті запропоновані механізми вирішення проблеми – підвищення ролі державного реєстратора як первинного контролюючого суб'єкта, посилення містобудівної та земельної узгодженості об'єктів нерухомості, а також запровадження охоронних механізмів для дійсно добросовісних набувачів – дозволяють сформувати збалансовану модель, яка унеможливує легалізацію самочинного будівництва, але водночас забезпечує захист осіб, що постраждали внаслідок помилок держави.

Такий комплексний підхід є необхідною умовою для формування сучасної, ефективної та справедливої системи регулювання земельних відносин у великих містах, зокрема в Києві, де конфлікт між приватним та публічним інтересом проявляється найбільш гостро.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.12.2025).
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 11.12.2025).
3. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 11.12.2025).
4. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 11.12.2025).

5. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 11.12.2025).
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#n191> (дата звернення: 11.12.2025).
7. Про затвердження Порядку набуття прав на землю із земель комунальної власності у місті Києві: рішення Київської міської ради від 20.04.2017 № 241/2463 URL: [https://kmr.ligazakon.net/document/mr170626\\$2017_04_20](https://kmr.ligazakon.net/document/mr170626$2017_04_20) (дата звернення: 11.12.2025).
8. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 11.12.2025).
9. Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва): Постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.03.2012 № 6 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006740-12#Text> (дата звернення: 11.12.2025).
10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Рим, 04.11.1950). *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 11.12.2025).
11. Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC. веб-сайт. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}) (дата звернення: 11.12.2025).
12. Справа Кривіцька та Кривіцький проти України. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 02.12.2010. Заява № 30856/03. Страсбург. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_774#Text (дата звернення: 11.12.2025).
13. Справа Пінкова та Пінк проти Чеської Республіки. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 05.11.2002. Заява № 36548/97. Страсбург. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:\[%22001-60726%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:[%22001-60726%22]}) (дата звернення: 11.12.2025).
14. Справа Рисовський проти України. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 20.10.2011. Заява № 29979/04. Страсбург. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text (дата звернення: 11.12.2025).
15. Справа Лелас проти Хорватії. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 20.05.2010. Заява № 55555/08. Страсбург. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:\[%22001-98827%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:[%22001-98827%22]}) (дата звернення: 11.12.2025).
16. Справа Спорронг і Лئونрот проти Швеції. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 23.09.1982. Заяви № 7151/75 та № 7152/75. Страсбург. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_098#Text (дата звернення: 11.12.2025).
17. Справа Шмакова проти України. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 11.01.2024. Заява № 70445/13. Страсбург. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_j26#Text (дата звернення: 11.12.2025).
18. Справа Кривенький проти України. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 16.02.2017. Заява № 43768/07. Страсбург. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d48#Text (дата звернення: 11.12.2025).
19. Справа Гаші проти Хорватії. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 13.12.2007. Заява № 32457/05. Страсбург. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-84005%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-84005%22]}) (дата звернення: 11.12.2025).
20. Справа Тпро проти Хорватії. *Європейський суд з прав людини. European Court of Human Rights. HUDOC*. від 11.06.2009. Заява № 35298/04. Страсбург. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-92999%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-92999%22]}) (дата звернення: 11.12.2025).
21. Постанова Верховного Суду України від 04.12.2018, судова справа № 910/18560/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80427441> (дата звернення: 11.12.2025).
22. Постанова Верховного Суду України від 20.01.2021, судова справа № 318/1274/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94362778> (дата звернення: 11.12.2025).

23. Постанова Верховного Суду України від 07.04.2020, судова справа № 916/2791/13. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80427441> (дата звернення: 11.12.2025).
24. Постанова Верховного Суду України від 04.08.2018, судова справа № 915/127/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80427441> (дата звернення: 11.12.2025).
25. Постанова Верховного Суду України від 02.11.2021, судова справа № 925/1351/19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80427441> (дата звернення: 11.12.2025).
26. Постанова Верховного Суду України від 12.09.2023, судова справа № 910/8413/21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80427441> (дата звернення: 11.12.2025).
27. Постанова Верховного Суду України від 15.12.2021, судова справа № 924/856/20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102147570> (дата звернення: 11.12.2025).
28. Лисанець О.С. Особливості правового регулювання набуття прав на землю за умови придбання будівлі чи споруди. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 140–142. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/13310/1/Lisaneec_140-142.pdf (дата звернення: 11.12.2025).