СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ОБ'ЄКТА НЕЗАВЕРШЕНОГО БУДІВНИЦТВА

БІЛЕЦЬКИЙ Н.Т. - аспірант кафедри приватного права Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.49

Наукова стаття присвячена ґрунтовному дослідженню еволюції правового регулювання об'єктів незавершеного будівництва (ОНБ) в Україні. У статті послідовно висвітлюється історичний шлях розвитку законодавства, починаючи з радянського періоду, де поняття ОНБ як самостійного об'єкта цивільних прав, здатного до вільного обороту, фактично було відсутнім. Цивільний кодекс Української РСР 1963 року не містив відповідних норм. Ситуація кардинально змінилася з проголошенням незалежності України у 1991 році та початком ринкових реформ.

Увага приділяється приватизаційному законодавству, зокрема Законам України «Про приватизацію державного майна» (1992) та «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» (2000), який визначив ОНБ «об'єкти, на яких розпочато будівництво, але не прийняті в експлуатацію». Детально розглядається роль законодавства про заставу та іпотеку 1990-х – початку 2000-х років, зокрема Законів України «Про заставу» (1992) та «Про іпотеку» (2003). Хоча ці акти намагалися врегулювати можливість іпотеки ОНБ, відсутність чіткого статусу ОНБ як об'єкта права та системи реєстрації прав на нього робила таку іпотеку практично неможливою, створюючи «сіру зону» в кредитуванні будівництва та призводячи до численних судових спорів та визнання договорів недійсними.

Акцентується, що ст. 331 ЦК України створювала певний «парадокс»: фізично об'єкт існував, у нього вкладалися значні кошти, але право власності не виникало до завершення будівництва і така ситуація не відповідала потребам динамічного ринку нерухомості та захисту інтересів інвесторів. Зміни у правовому регулюванні ОНБ, які стали відповіддю на багаторічні доктринальні дискусії та проблеми правозастосування, відбулися із прийняттям Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» від 15 серпня 2022 року № 2518-IX. Автори наголошують на значенні цього закону як комплексного нормативного акта, що запровадив новітній інститут спеціального майнового права (СМП) та встановив обов'язкову державну реєстрацію таких прав. Підкреслюється, що СМП, як зареєстрований об'єкт цивільних прав, трансформував ОНБ у ліквідний та надійний актив, який можна відчужувати, успадковувати та обтяжувати, зокрема іпотекою. Це значно розширило можливості для фінансування будівництва та захисту інвесторів, що є беззаперечним позитивним зрушенням. Водночас, зазначається, що, незважаючи на значні позитивні зрушення, Закон № 2518-IX викликав низку нових дискусій та проблемних питань у науковому середовищі.

Ключові слова: об'єкт незавершеного будівництва, право власності, державна реєстрація, спеціальне майнове право, іпотека, приватизація.

Постановка проблеми

Ст. 41 Конституції України гарантує, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Відповідно до статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 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 . У національному законодавстві основний зміст права власності розкривається в ч. 1 ст. 317 ЦК України. Щоб ці фундаментальні положення не були декларативними, а реально діючими і людина могла повною мірою реалізовувати наявне у неї право, цілком закономірна потреба конкретизації, деталізації таких положень у галузевому національному законодавстві з обов'язковим урахуванням специфіки кожного виду об'єкта права власності.

Актуальність досліджень правового режиму об'єктів незавершеного будівництва (Далі - ОНБ) в Україні обумовлена низкою причин, зокрема тривалою неоднозначністю та фрагментарністю правового регулювання в національному законодавстві, тому що відсутність чіткого нормативного визначення та низка спірних питань щодо їх цивільного обороту створювали істотні труднощі в цивільному обороті таких об'єктив, наявні інвестиційні ризики (появи схем подвійних продажів майбутніх квартир, судових спорів, та блокування інвестиційних проектів) тощо. Ця ситуація свідчила про нагальну потребу в уніфікованому та комплексному правовому регулюванні, яке б забезпечувало стабільність цивільних правовідносин та надійний захист прав інвесторів й інших учасників правовідносин.

Прийняття Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» [1] стало давно очікуваною відповіддю на нагальні потреби і спрямованим на впорядкування цивільного обороту ОНБ та майбутніх об'єктів нерухомості (МОН), а також на посилення гарантій речових прав на такі об'єкти. Даний нормативний акт запровадив новітній інститут спеціального майнового права, що потенційно дозволяє захистити права інвесторів до завершення будівництва, встановив обов'язкову державну реєстрацію таких прав, значно підвищивши їх публічну достовірність та захищеність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Різні аспекти розвитку законодавчого регулювання правового режиму ОНБ були предметом наукового дослідження О. М. Вінника, Н. В. Майка, С.В. Гринько, О. В. Дзери, Р. А. Майданика, Д. С. Спєсівцева, Р. О. Стефанчука, Є. О. Харитонова, Я. М. Шевченка, та інших науковців.

Мета і завдання дослідження

Дослідження здійснюється з метою виділення основних, ключових моментів у становленні та розвитку вітчизняного законодавства в частині правового регулювання набуття права власності та інших майнових прав на об'єкт незавершеного будівництва.

Виклад основного матеріалу

Історичний розвиток правового регулювання ОНБ в Україні є яскравою ілюстрацією адаптації правової системи до кардинальних соціально-економічних трансформацій, спричинених розпадом СРСР та переходом до ринкових відносин. Розуміння цих процесів потребує аналізу вихідних теоретичних та законодавчих передумов, що мали місце у пострадянський період, особливо періоду 1990-х років, оскільки мав місце постійний пошук оптимальних правових моделей для об'єкта, який за своєю суттю є динамічним і проміжним, що неодноразово підкреслювалося у науковій доктрині [2, 3].

У радянському цивільному праві, що базувалося на принципах планової економіки та домінуванні державної соціалістичної власності, поняття «об'єкт незавершеного будівництва» як самостійного об'єкта цивільних прав, здатного до вільного обігу (купівлі-продажу, застави тощо), фактично було відсутнім. Цивільний кодекс Української РСР 1963 року не містив норм, що визначали б правовий режим ОНБ у контексті ринкового обігу, що підтверджується відсутністю відповідних статей у кодифікаційному акті того часу [4]. Ситуація кардинально змінилася з проголошенням незалежності України у 1991 році та початком ринкових реформ, що вимагало від законодавця тер-

мінового пошуку рішень для проблемних активів. Ухвалення Закону України «Про власність» у 1991 році стало фундаментальною зміною, що закріпила існування приватної власності та можливість володіння, користування і розпорядження майном, включаючи нерухомість [5]. Саме розрив із соціалістичною концепцією власності та необхідність включення в оборот нових, раніше невідомих праву об'єктів, став одним з головних викликів для української цивілістики 90-х років .

В юридичній літературі відзначається, що саме в цей період утворилася величезна кількість так званих «довгобудів» – об'єктів, будівництво яких було зупинене через припинення державного фінансування, зруйновану систему централізованого постачання матеріалів та інших причин. Такі об'єкти, з одного боку, мали значну матеріальну цінність, а з іншого – не мали чіткого правового статусу, що робило неможливим їх залучення до економічного обігу і таке явище можна охарактеризувати як правову аномалію, коли фактично існуючий цінний актив залишався поза правовим полем, оскільки не підпадав під традиційні категорії речей, здатних до обороту. Це створювало ситуацію, коли інвестори та забудовники, які вклали значні ресурси, не мали юридичних інструментів для захисту своїх прав на проміжний результат будівництва. Це створювало підґрунтя для численних зловживань та формування схематичних механізмів інвестування, які не забезпечували належного захисту прав громадян. ОНБ тривалий час не відповідав критерію оборотоздатності саме через законодавчу невизначеність.

Критика законодавства науковцями цього періоду зосереджується на тому, що його розвиток відбувався непослідовно і несистемно, законодавець діяв реагуючи на вже існуючі проблеми, а не формуючи випереджувальну, цілісну концепцію правового режиму ОНБ. Це призвело до того, що на практиці почали застосовуватися різні договірні конструкції, які не мали належного законодавчого підґрунтя, що лише посилювало правову невизначеність статусу ОНБ унеможливлювала його ефективне використання як предмета іпотеки, що гальмувало розвиток ринку кредитування під заставу нерухомості [2; 3]. Як відповідь на виклики перехідного періоду, приватизаційне законодавство стало одним із перших напрямків розвитку законодавства, у якому ОНБ отримав своєрідну «легалізацію», оскільки держава прагнула позбутися тягаря «довгобудів» та залучити інвестиції для їх завершення. Закон України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 № 2163-XII, хоча і не містив нормативного визначення ОНБ, але в переліку об'єктів приватизації згадував «об'єкти незавершеного будівництва» [6]. Більш системного характеру законодавче регулювання набуло із ухваленням Закону України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» від 14.09.2000 № 1967-III [7], який встановлював, що приватизація ОНБ здійснюється, як правило, шляхом продажу на аукціоні або за конкурсом з обов'язковою умовою завершення будівництва та/або введення об'єкта в експлуатацію [7]. Саме цей нормативний акт вперше на законодавчому рівні легалізував ОНБ як специфічний об'єкт приватизації, визначивши його як «об'єкти, на яких розпочато будівництво, але не прийняті в експлуатацію». Це дозволило розпочати процес відчуження «довгобудів» у приватну власність з метою їх завершення. Однак, це регулювання стосувалося лише об'єктів державної та комунальної власності і не вирішувало проблем ОНБ, що створювалися приватними особами [7].

Законодавство про заставу та іпотеку 1990-х років також опосередковано врегламентовувало правовий режим ОНБ, а першим у цій сфері був Закон України «Про заставу» від 02.10.1992 № 2654-XII [8] Однак, як зазначається в юридичній літературі того періоду, відсутність чіткого статусу ОНБ як об'єкта права та системи реєстрації прав на його робила таку іпотеку практично неможливою [2; 3; 9]. Це створювало так звану «сіру зону» в кредитуванні будівництва, оскільки банки не мали надійного забезпечення своїх інвестицій, а спроби передати в іпотеку ОНБ наштовхувалися на правову невизначеність його правового режиму, що призводило до судових спорів та визнання таких договорів недійсними. З

прийняттям Закону України «Про іпотеку» від 05.06.2003 №898–IV [10], який детальніше врегулював інститут іпотеки, питання можливості іпотеки ОНБ отримало більш чітке законодавче підґрунтя, проте і він не вирішив усіх проблем, пов'язаних з реєстрацією прав на ОНБ як предмет іпотеки до моменту завершення будівництва, що продовжило створювати правову невизначеність. Однак, навіть після прийняття Закону «Про іпотеку» у 2003 році, який визначав можливість іпотеки об'єктів незавершеного будівництва, суди часто відмовляли у зверненні стягнення на такі об'єкти, якщо вони не були належним чином зареєстровані як окремі об'єкти цивільних прав, що свідчить про системну проблему, яка зберігалася [10; 11; 12].

Підзаконні акти відігравали важливу, хоча й обмежену, роль у формуванні практики, наприклад Тимчасове положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 07.02.2002 № 7/5, було одним з перших актів, що встановило процедурні аспекти реєстрації, у тому числі і щодо ОНБ, для яких було надано право на виконання будівельних робіт. Цей акт відіграв значну роль у формуванні реєстраційної практики та спробах легалізації ОНБ як об'єкта цивільних прав.

Прийняття Цивільного кодексу України (ЦК України) у 2003 році стало надзвичайно важливим етапом у розвитку вітчизняного цивільного законодавства. Ст. 181 ЦК України закріпила загальне поняття нерухомого майна, яке поширювалося і на ОНБ. Разом з тим навіть кодифікація не вирішила всіх проблем, пов'язаних із правовим режимом ОНБ. У ст 331 ЦК України визначено, що право власності на новостворене нерухоме майно виникає з моменту завершення будівництва та його державної реєстрації, що залишало «відкритим» питання про правовий режим об'єкта до цього моменту. Ця норма була прогресивною для свого часу, але фактично не визначала належним чином правовий режим об'єкта до моменту його повної готовності. Вчені зазначали, що така редакція ст. 331 створила певний парадокс: з одного боку, об'єкт фізично існував, у нього вкладалися значні кошти, а з іншого – право власності, як найповніше речове право, не виникало до завершення будівництва, що не відповідало потребам динамічного ринку нерухомості та захисту інтересів інвесторів. Науковці критикували такий законодавчий підхід, вважаючи, що він не повною мірою враховував економічні реалії інвестиційно-будівельної діяльності. Більше того, ця законодавча «особливість» призвела до формування та активного застосування судовою практикою та доктриною конструкції «майнових прав» щодо ОНБ. Під «майновими правами» розумілося право вимоги інвестора до забудовника щодо передачі у власність готового об'єкта після завершення будівництва [11; 12]. Хоча ЦК України і заклав основи для ринкового регулювання, ст. 331 у її тогочасній редакції створила фундаментальну суперечність. З одного боку, визнавалася можливість укладення договорів щодо ОНБ, а з іншого – право власності як повноцінне речове право виникало лише після завершення будівництва. Ця «невизначеність правового режиму», стала головною причиною виникнення сурогатних правових конструкцій, таких як договори про пайову участь, які практично не надавали інвесторам речово-правового захисту [11]. Слід зазначити, що вищезгадана концепція не забезпечувала публічної реєстрації прав та не дозволяла повноцінно включити ОНБ у цивільний оборот.

Зауважимо, що вчені не лише констатували проблеми, а й активно пропонували шляхи їх вирішення, зокрема Ю. Є. Ходико пропонував внести зміни до ЦК України, прямо закріпивши ОНБ як окремий вид нерухомого майна та встановивши спеціальний порядок реєстрації прав на його, що, по суті, передбачило логіку майбутньої реформи 2022 року [12].

Окремою проблемою, що існувала протягом усього періоду розвитку законодавства, було питання самочинного будівництва, зокрема правовий режим самочинно збудованого ОНБ завжди був об'єктом особливої уваги, оскільки він створював найбільші ризики для цивільного обороту. На

нашу думку, це викликало критику, оскільки такий підхід не враховував випадків, коли самочинне будівництво було здійснено з незначними порушеннями або коли його знесення було економічно недоцільним. Проблеми правового режиму самочинного будівництва є складним у сучасному цивільному праві, і ця проблема лише ускладнюється, коли йдеться про саме незавершені об'єкти.

Радикальні зміни у правовому регулюванні ОНБ, які стали відповіддю на багаторічні доктринальні дискусії та проблеми правозастосування, відбулися із прийняттям Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» від 15 серпня 2022 року № 2518-IX1 [1]. Цей закон, що набрав чинності 10 жовтня 2022 року, можна вважати комплексним нормативним актом, спрямованим на створення дієвих механізмів захисту прав інвесторів. Саме цей Закон № 2518-IX є спробою уніфікувати та врегулювати ці особливості, саме запровадження нових речових прав та інструментів контролю є ключовим для гарантування прав на об'єкти нерухомого майна, що будуть споруджені в майбутньому. Однак такий новий підхід до гарантування речових прав, все ж не виключає потенційних колізій у правозастосуванні, що, на наш погляд, свідчить про збереження певної правової невизначеності. СМП як зареєстрований об'єкт цивільних прав, трансформував ОНБ у ліквідний та надійний актив, який можна відчужувати, успадковувати та обтяжувати.

Разом із запровадженням СМП, Закон № 2518-IX містить низку інших важливих новацій, спрямованих на посилення захисту прав інвесторів, зокрема - обов'язкова державна реєстрація спеціального майнового права на майбутні об'єкти нерухомості в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Запровадження гарантійної частки як дієвого механізму забезпечення прав інвесторів, що утримується забудовником та використовується для завершення будівництва у випадку невиконання ним зобов'язань [1].

Висновки

Історичний розвиток правового регулювання ОНБ в Україні є яскравою ілюстрацією адаптації правової системи до кардинальних соціально-економічних трансформацій. Від початкового спрощеного підходу до врегулювання майнових прав на недобудовані об'єкти, правотворчість поступово перейшла до більш деталізованих, але все ще недостатньо системних рішень. Незважаючи на значний прогрес у правовому регулюванні, в українському законодавстві залишалася низка прогалин та суперечностей, які потребують подальшого дослідження та вдосконалення.

Література

1. Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому : Закон України від 15 серпня 2022 року № 2518–IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text

2. Анатійчук В.В. Особливості правового регулювання об'єктів незавершеного будівництва. *Юридична Україна*. 2020. № 3. С. 34–38.

3. Майка Н.В. Набуття речових прав на чуже нерухоме майно в цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Тернопіль, 2018. 228 с.

4. Цивільний кодекс Української РСР від 18.07.1963 № 1540-VI (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06#Text

5. Про власність : Закон України від 07 лютого 1991 року № 697-XII (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text

6. Про приватизацію державного майна : Закон України від 04 березня 1992 року № 2163-XII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-12#Text

7. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва : Закон України від 14 вересня 2000 року № 1967-III URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1967-14#Text

8. Про заставу : Закон України від 02 жовтня 1992 року № 2654-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 47. ст. 642. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2654-12#Text

9. Зубков С.О. Цивільно-правове регулювання набуття права власності на новостворене нерухоме майно: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2010. 210 с.

10. Про іпотеку : Закон України від 05 червня 2003 року № 898-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text

11. Спєсівцев Д. С. Спеціальне майнове право на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості: проблеми правової природи та захисту. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 2. С. 99-102.

12. Ходико Ю. Є. Об'єкт незавершеного будівництва та особливості його правового режиму. Вісник прокуратури. 2011. № 9. С. 89-95.

Biletsky N.T.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGAL REGIME OF AN UNFINISHED CONSTRUCTION OBJECT

The scientific article is devoted to a thorough study of the evolution of the legal regulation of unfinished construction objects (UOC) in Ukraine. The article consistently highlights the historical path of the development of legislation, starting from the Soviet period, where the concept of UOC as an independent object of civil rights, capable of free circulation, was virtually absent. The Civil Code of the Ukrainian SSR of 1963 did not contain relevant norms. The situation changed radically with the declaration of independence of Ukraine in 1991 and the beginning of market reforms.

Attention is paid to privatization legislation, in particular the Laws of Ukraine «On the privatization of state property» (1992) and «On the peculiarities of privatization of unfinished construction objects» (2000), which defined UOC as «objects on which construction has begun, but have not been put into operation.» The role of the legislation on pledge and mortgage of the 1990s and early 2000s is examined in detail, in particular the Laws of Ukraine «On Pledge» (1992) and «On Mortgage» (2003). Although these acts attempted to regulate the possibility of mortgage of ONB, the lack of a clear status of ONB as an object of law and a system for registering rights to it made such mortgage practically impossible, creating a «gray zone» in construction lending and leading to numerous litigation and the recognition of contracts as invalid. It is emphasized that Article 331 of the Civil Code of Ukraine created a certain «paradox»: the object physically existed, significant funds were invested in it, but the right of ownership did not arise until the completion of construction, and such a situation did not meet the needs of the dynamic real estate market and the protection of investors' interests. Changes in the legal regulation of ONS, which were a response to many years of doctrinal discussions and problems of law enforcement, took place with the adoption of the Law of Ukraine «On Guaranteeing Property Rights to Real Estate Objects to be Constructed in the Future» dated August 15, 2022 No. 2518-ИХ. The authors emphasize the significance of this law as a comprehensive regulatory act that introduced the newest institute of special property law (SPL) and established mandatory state registration of such rights. It is emphasized that SPL, as a registered object of civil rights, transformed ONS into a liquid and reliable asset that can be alienated, inherited and encumbered, in particular, with a mortgage. This significantly expanded the possibilities for financing construction and protecting investors, which is an undeniable positive development. At the same time, it is noted that, despite significant positive developments, Law No. 2518-ИХ has caused a number of new discussions and problematic issues in the scientific community.

Keywords: unfinished construction object, property right, state registration, special property law, mortgage, privatization.