

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС,
ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО**

УДК 342.9

**ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ,
ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ВСТАНОВЛЕНІ ПРАВИЛА ПЕРЕПЛАНУВАННЯ,
ПЕРЕОБЛАДНАННЯ ПРИМІЩЕНЬ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ
ТА ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ**

Муравка В. П.

*Тернопільський інститут
Міжрегіональної академії управління персоналом,
м. Тернопіль, Україна*

У статті аналізується законодавство та розглядаються адміністративні правопорушення, що посягають на встановлені правила перепланування, переобладнання приміщень житлового фонду та забудови територій. Зокрема, звернуто увагу на те, що правилам перепланування, переобладнання приміщень житлового фонду та забудови територій в КУпАП присвячено 4 статті (ст.96 «Недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва», ст. 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій», ст. 97 «Самовільне будівництво будинків або споруд», ст. 150 «Порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями» КУпАП). Основною статтею, що на нашу думку, передбачає найбільш загальний склад адміністративного правопорушення, в цій сфері є ст. 96 КУпАП.

Ключові слова: правопорушення, держава, влада, житловий фонд, приміщення, забудова територій.

Постановка проблеми. Перепланування, переобладнання приміщень житлового фонду та забудова територій – складна технічна діяльність, в якій беруть участь фізичні і юридичні особи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Вони вступають у різноманітні суспільні відносини, врегульовані нормами різних галузей права (адміністративного, трудового, земельного, цивільного, фінансового та інших). Як правило, ці відносини виникають одночасно або послідовно, а їх учасники набувають спеціальних статусів замовника, забудовника, органу державного архітектурно-будівельного контролю, органу місцевого самоврядування та інших. Між ними виникають правовідносини з приводу отримання вихідних даних на будівництво, дозволів на виконання будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю тощо [1, с. 34].

Стан дослідженості. Аналітичному осмисленню вказаної проблеми сприяли наукові праці провідних фахівців з вітчизняної адміністративно-правової науки, зокрема Авер'янова В. Б., Битяка Ю. П., Васильєва А. С., Голосніченка І. П., Додіна Є. В., Ківалова С. В., Ковалю Л. В., Коліушка І. Б., Колпакова В. К., Комзюка А. Т., Пряхіна Є. В. та ін.

Метою даного дослідження є визначення адміністративних правопорушень, що посягають на встановлені правила перепланування, переобладнання приміщень житлового фонду та забудови територій.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з тим, що як будівельна діяльність сама по собі, так і зведені чи реконструйовані об'єкти можуть загрожувати безпеці життю, здоров'ю, майну людей, відносини, що виникають з приводу перепланування, переобладнання приміщень житлового фонду та забудови територій потребують юридичної охорони. І така охорона забезпечується в основному засобами цивільного, кримінального та адміністративного права. У статті 3. Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» перелічено законодавство у сфері містобудівної діяльності. Відносини у сфері містобудівної діяльності регулюються Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, законами України «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про землеустрій», іншими нормативно-правовими актами [2].

ЦК України визначає загальні засади здійснення будівництва об'єктів нерухомості (ст. 375 ЦК України); встановлює правові наслідки самочинної забудови, здійсненої власником на його земельній ділянці (ст. 376 ЦК України); регулює питання порушення умов договору будівельного підяду (глава 61 ЦК України) [3].

Ст. 197-1 Кримінального кодексу України (далі – КК України) встановлює кримінальну відповідальність за самовільне будівництво будівель або споруд та самовільне зайняття земельної ділянки [4].

Проте найбільш потенційні можливості, на нашу думку, надає адміністративне законодавство, в якому за порушення встановлених правил перепланування, переобладнання приміщень житлового фонду та забудови територій передбачається адміністративна відповідальність встановлена КУпАП та Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14.10.1994 р. Адміністративна відповідальність дозволяє не тільки покарати порушників, але й попередити настання тих негативних наслідків, що названі в якості кваліфікуючих ознак у статтях КК України [5, 6].

Кожне окреме правопорушення як явище реальної дійсності завжди конкретне і має риси, що дозволяють розмежовувати кримінальні правопорушення (злочини), адміністративні правопорушення, порушення цивільного, трудового законодавства тощо. Конкретність кожного правопорушення полягає у тому, що воно здійснюється конкретною особою, у певному місці, у певний час, порушує конкретну норму конкретної галузі права, характеризується точно визначеними ознаками [7, с. 56].

Вивчення правопорушень та інших правових явищ, які з ними пов'язані, належить до найважливіших завдань будь-якої правової галузі. Не є винятком щодо цього й адміністративне право, більше того, тільки адміністративне й кримінальне законодавство містять статті, в яких закріплене поняття відповідного правопорушення. У КК України ст. 7 «Поняття злочину», в КУпАП – ст. 9 «Поняття адміністративного правопорушення» [4].

Загальне поняття адміністративного правопорушення, як вже зазначалося, дає ст. 9 КУпАП. В ній розкривається його матеріальний зміст, юридична природа і соціальна сутність, а також визначаються важливі ознаки [5].

Правилам перепланування, переобладнання приміщень житлового фонду та забудови територій в КУпАП присвячено 4 статей (ст. 96 «Недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва», ст. 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій», ст. 97 «Самовільне будівництво будинків або споруд», ст. 150 «Порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями» КУпАП). Основною статтею, що на нашу думку, передбачає найбільш загальний склад адміністративного правопорушення, у цій сфері є ст. 96 КУпАП [5].

Диспозиція ч. 1 ст. 96 КУпАП є бланкетною, тобто для кваліфікації адміністративного правопорушення необхідно звертатися до названих в ній джерел обов'язкових вимог в галузі будівництва. Як бачимо, тут наведений перелік актів досить різноманітний як по суб'єкту, що їх видав, так і по юридичній силі. Всі вони об'єднані тим, що забезпечують регулювання будівельної діяльності.

Право на забудову виникає за умови додержання архітектурних, будівельних, санітарних, екологічних та інших норм і правил, а також за умови використання земельної ділянки за її цільовим призначенням (ч. 3 ст. 375 ЦК України) [3].

За загальним правилом, при новому будівництві чи реконструкції об'єктів нерухомості обов'язковим є дотримання державних стандартів, норм і правил, регіональних і місцевих правил забудови (ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р.; та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 16.10.2012 р. [8; 2]).

Будівельні норми, державні стандарти, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують розробку і реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини. Будівельні норми, державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів містобудування розробляються і затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури, іншими центральними органами виконавчої влади в порядку, визначеному законом (ст. 16 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992р.) [8].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про будівельні норми» від 16.10.2012 р., будівельними норми є затверджений суб'єктом нормування підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури [8]. Як приклад, ДБН В.2.2-15-2005 «Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення» встановлюють, що розміщення житлових приміщень у цокольних, підвальних і підземних поверхах житлових будинків не допускається (п. 2.5); не допускається розміщення вбиральні та ванної (або душової) над житловими кімнатами і кухнями. Ці приміщення допускається розміщувати над кухнею квартир, розташованих у двох рівнях. Не допускається кріплення приладів і трубопроводів безпосередньо до міжквартирних стін, які огорожують житлові кімнати (п. 2.28); при розміщенні нового будівництва в існуючій забудові або реконструкції будинків слід забезпечити дотримання чинних нормативних документів щодо інсоля-

ції, природного освітлення і захисту від шуму для навколишніх будинків. Ця умова є обов'язковою і в разі зміни габаритів існуючого будинку (п. 3.10).

Законом України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р. стандартом визнається документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є не обов'язковим. Стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги (п. 9 ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р.); технічні умови – документ, що встановлює технічні вимоги, яким повинні відповідати продукція, процеси чи послуги. Технічні умови можуть бути стандартом, частиною стандарту або окремим документом (п. 13 ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р.) [10].

Перераховані акти встановлюють вимоги не лише до організації будівництва, але також до забезпечення безпечних умов праці, санітарно-гігієнічні, екологічні вимоги, тощо. У зв'язку з цим виникає питання про конкуренцію ч. 1 ст. 96 КУпАП з іншими нормами КУпАП.

Ч. 3 ст. 96 КУпАП «Проектування об'єктів і споруд з порушенням затвердженої у встановленому порядку містобудівної документації, виконання будівельних або реставраційних робіт без дозволу чи затвердженого проекту або з відхиленням від нього» конкурує зі ст. 97 КУпАП «самовільне будівництво будинків або споруд» та ст. 150 КУпАП (в частині самовільного переобладнання та перепланування) [5, с. 34].

У сучасній правовій системі України вживається два терміни: «самовільне будівництво» і «самочинне будівництво». Другий із названих термінів введено в обіг з набранням чинності Цивільним кодексом України, однак існують вони паралельно і позначають одне і те ж явище. Зокрема, в тексті Інструкції про порядок проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна слово «самовільне» в усіх відмінках та числах замінено словом «самочинне» у відповідному відмінку і числі згідно з Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства № 42 від 08.02.2006 року. В деяких нормативно-правових актах такого приведення термінології у відповідність до ЦК України не здійснено, але вони також регулюють відносини з приводу самочинного будівництва.

Отже, для визнання будівництва самочинним є декілька підстав:

1. Будівництво нового об'єкта містобудування на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети. Зведення будівель і споруд здійснюється на земельних ділянках з урахуванням цільового призначення землі (ст. 375 ЦК України).

Окрім цільового призначення землі необхідною умовою для будівництва є наявність у забудовника права власності чи права користування земельною ділянкою, на якій здійснюється будівництво.

2. Будівництво без належного дозволу чи належно затвердженого проекту чи з істотними відхиленнями від проекту або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про архітектурну діяльність», проект – це документація для будівництва об'єктів архітектури, що складається з креслень, графічних

і текстових матеріалів, інженерних і кошторисних розрахунків, які визначають містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні та технологічні рішення, вартісні показники конкретного об'єкта архітектури, та відповідає вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил [11]. Будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт) об'єкта архітектури здійснюється відповідно до затвердженої проектної документації, державних стандартів, норм і правил, місцевих правил забудови населених пунктів (ст. 9 Закону України «Про архітектурну діяльність»).

Проектна документація на будівництво об'єктів містобудування розробляється згідно з вихідними даними на проектування з дотримання вимог державних стандартів, норм і правил, регіональних і місцевих правил забудови та затверджується замовником в установленому законом порядку.

Порядок розроблення, погодження і затвердження проектної документації на будівництво об'єктів містобудування встановлюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань архітектури та містобудування.

Отже, під **самочинним (самовільним) будівництвом** слід розглядати нове будівництво будинків або споруд на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, а так само нове будівництво, реконструкцію (включає перепланування, переобладнання), реставрацію, капітальний ремонт з порушенням затвердженої у встановленому порядку містобудівної документації, або без належного дозволу чи належно затвердженого проекту, або з істотним відхиленням від проекту, чи з істотними порушеннями будівельних норм і правил. Таким чином, ч. 3 ст. 96 КУпАП та ст. 97, 150 КУпАП конкурують між собою.

Аналіз ст. 96 КУпАП та ст. 96-1 КУпАП показує, що суб'єктами проступків передбачених ч. 2, ч. 5 ст. 96 КУпАП та ст. 96-1 КУпАП можуть бути лише посадові особи. Тому пропонуємо назву ст. 96-1 КУпАП змінити на наступну: «відповідальність посадових осіб за порушення законодавства під час планування і забудови територій», а також перенести в дану статтю норми ч. 2 та ч. 5 ст. 96 КУпАП. Ч.4 ст. 96 КУпАП передбачає відповідальність за повторне протягом року порушення норм ч. 1 та ч. 2 КУпАП.

Слід зазначити, що адміністративна відповідальність міститься не лише в КУпАП, а й, згідно зі ст. КУпАП, і в інших нормативно-правових актах.

Невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю щодо усунення порушення законодавства у сфері здійснення державного архітектурно-будівельного контролю»; «Стаття 257-1. Порядок складання припису інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю

Висновки. КУпАП за проступки в сфері будівництва, містобудування та архітектури застосовуються лише попередження та штраф. Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найм'якше адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом'якшуючі обставини тощо) [5, с. 233].

Як правило, в санкціях статей КпАП попередження встановлюється як альтернативне стягнення поряд зі штрафом.

Адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесене в письмовій формі або зафіксоване іншим встановленим способом (ст. 26 КпАП). В більшості випадків воно оформляється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом або посадовою особою. Спосіб оформлення попередження на місці вчинення порушень деяких правил експлуатації маломірних суден встановлюється Міністерством транспорту України.

У наш час розміри штрафів залежать від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Мінімальний розмір штрафу, передбачений КпАП, – 0,1 неоподаткованого мінімуму доходів громадян (наприклад, ст. 125 та ін.), максимальний – 300 неоподаткованих мінімумів (ст. 164-5). В ст. 135 КпАП встановлено інший порядок визначення розміру штрафу – він накладається у десяти- або двадцятикратному розмірі від вартості проїзду залежно від виду транспорту, на якому вчинено безквитковий проїзд. У статтях особливої частини розділу II КпАП частіше за все зазначається мінімальний і максимальний розмір. Слід звернути увагу, що існуючі розміри штрафних санкцій за недотримання законодавства у сфері здійснення перепланування, переобладнання приміщень житлового фонду та забудови територій є мінімальними і не співвідносяться з фактичним розміром заподіяної шкоди, що спонукає учасників будівельного процесу діяти поза межами правового поля.

Крім того, незначний розмір санкцій за порушення вимог законодавства у сфері будівництва, містобудування та архітектури унеможливує належне здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та негативно впливає на стан надходження до бюджетів усіх рівнів коштів, стягнутих з порушників законодавства у сфері будівництва, містобудування та архітектури.

Ці недоліки необхідно усунути шляхом посилення відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері будівництва, містобудування та архітектури.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина. – 624 с.
2. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.
6. Про внесення зміни до статті 5 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» : Закон України від 17.06.1997 № 350/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 34. – Ст. 214.
7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атака, 2007. – 624 с.
8. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
9. Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 5. – Ст. 41.
10. Про стандартизацію : Закон України від 17.05.2001 № 2408-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

11. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

12. Конституція України : науково-практичний коментар / [В. Б. Авер'янов, О. В. Батонов, Ю. В. Булін та ін.] ; редкол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой [та ін.]. – Харків : Видавництво «Право» ; К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.

Муравка В. П. Характеристика административных правонарушений, посягающих на установленные правила перепланировки, переоборудования помещений жилищного фонда и застройки территорий / В. П. Муравка // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2014. – Т. 27 (66). № 1. – С. 105-111.

В статье анализируется законодательство и рассматриваются административные правонарушения, посягающие на установленные правила перепланировки, переоборудования помещений жилищного фонда и застройки территорий. В частности, обращено внимание на то, что правилам перепланировки, переоборудования помещений жилищного фонда и застройки территорий в КУоАП посвящено 4 статьи (ст. 96 «Несоблюдение государственных стандартов, норм и правил во время проектирования и строительства», ст. 96-1 «Нарушение законодательства во время планирования и застройки территорий», ст. 97 «Самовольное строительство зданий или сооружений», ст. 150 «Нарушение правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями» КоАП). Основной статьей, которая, по нашему мнению, предполагает наиболее общий состав административного правонарушения, в этой сфере является ст. 96 КУоАП.

Ключевые слова: правонарушение, государство, власть, жилищный фонд, помещение, застройка территорий.

CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE MISDEMEANORS INVADE ESTABLISHED RULES REDEVELOPMENT, REFITTING OF HOUSING FUND AND TERRITORY BUILDING

Muravka V. P.

Ternopil Institute, Interregional Academy of Personnel Management, Ternopil, Ukraine

The article analyzes the legislation and considered administrative offenses that infringe on the rules of redevelopment, occupancy housing and construction areas. In particular, pay attention to what the rules of the redevelopment, refurbishment of housing stock and development areas in the CUAO is devoted to articles 4 (st. 96 «Failure to state standards, rules and regulations during design and construction», st. 96 1 «Violation of law during the planning and building of the territories «Article 97» unauthorized construction of buildings or structures, «Article 150» Violation of the rules of use of residential buildings and premises CUAO). The main item that we believe provides the most common components of administrative offenses in this area is st. 96 CUAO. It should be noted that the administrative liability is found not only in the CUAO, but according to the article. Administrative Law and other legal acts. CUAO for misdemeanors in construction, planning and architecture are used only warning and a fine. Prevention is the official condemnation of the offense committed by the offender and warning of its recurrence. This naym'yakshe administrative penalty applicable for minor administrative offenses (if there is no material damage, the offense is committed for the first time, through negligence, are extenuating circumstances, etc.). The article states that the redevelopment, refurbishment of housing stock and construction areas – complex technical activity which involves physical and legal persons, public authorities, local self-government. They come in a variety of social relations regulated by rules of the various areas of law (administrative, labor, land, civil, financial and other). Typically, these relationships occur simultaneously or sequentially, and their members acquire a special status customer, developer, state architectural-building control, local government and others.

Key words: offence, state, power, housing fund, apartment, building of territories.