

ing the requirements of their status; failure to make and include in the WFD lists of substances, the discharges of which into groundwater is prohibited or limited; lack of monitoring in the field of chemical pollution and mechanisms for controlling the inputs of harmful substances to the groundwater; failure of some EU member-states to comply with the requirements of the *acquis communautaire* on the groundwater chemical status; difficulties in achieving measurable objectives for groundwater in such complex systems as international river basins.

Keywords: transboundary groundwater, utilization and protection of freshwater, good status of groundwater, quantity and quality of water.

УДК 342.9: 349.4

О. О. ЧЕРЕМІС

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Розглянуто питання адміністративної відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності у світлі наслідків останніх змін національного законодавства. Визначено актуальні проблеми адміністративного правопорушення в сфері містобудівної діяльності та правові засади юридичної відповідальності за такі правопорушення. Представлено порівняння попередніх та діючих норм законодавства, а також пропонуються шляхи їх вдосконалення та вирішення актуальних проблем адміністративної відповідальності в сфері містобудівної діяльності.

Ключові слова: актуальні проблеми, державний контроль, містобудівна діяльність, негативний вплив, механізми державного архітектурно-будівельного контролю.

© ЧЕРЕМІС Олександр Олександрович - аспірант відділу проблем аграрного, земельного, екологічного та космічного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Черемис А. А. Административная ответственность за нарушение земельного законодательства в сфере градостроительства

Рассмотрен вопрос административной ответственности субъектов градостроительной деятельности в свете последних изменений национального законодательства. Определены актуальные проблемы административного правонарушения в сфере градостроительной деятельности и правовые основы юридической ответственности за такие правонарушения. Представлено сравнение предыдущих и действующих норм законодательства, а также предлагаются пути их совершенствования и решения актуальных проблем административной ответственности в сфере градостроительной деятельности.

Ключевые слова: актуальные проблемы, государственный контроль, градостроительная деятельность, негативное влияние, механизмы государственного архитектурного-строительного контроля.

Cheremis Olexandr. Administrative responsibility for violation of land legislation in the field of urban development

The article is devoted to the issue of administrative responsibility of the subjects of town-planning activity in the world of the consequences of recent changes in national legislation. The author of the article defines the actual problems of an administrative offense in the sphere of town-planning activity, and also defines the legal basis for legal responsibility for such offenses. The article presents a comparison of previous and current legislative norms, as well as suggests ways to improve them and address urgent problems of administrative responsibility in the field of urban development.

Keywords: actual problems, state control, town-planning activity, negative influence, mechanisms of state architectural-building control.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» містобудування (містобудівна діяльність) - це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку насе-

лених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури¹.

Правове регулювання адміністративної відповідальності у галузі містобудування, вдосконалення правових норм, що регламентують адміністративні правопорушення, внесення доповнень до чинного законодавства щодо питання вдосконалення відповідальності у галузі містобудування вимагає наукових досліджень, покликаних актуально відобразити ситуацію, пов'язану із сьогоденними змінами у суспільстві.

Загальним проблемам адміністративної відповідальності присвячена значна кількість монографій, наукових статей, навчальних посібників, науково-практичних коментарів до законодавства таких авторів, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Є. В. Додін, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, М. М. Тищенко та ін.

Окремі сторони адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства у сфері містобудування розкрито в наукових дослідженнях І. В. Бондаренка, Л. М. Долі, І. В. Рогатюка, А. В. Сітнікова, А. А. Стародубцева.

Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Запорукою виконання цього конституційного положення, забезпечення законності та правопорядку у відповідній сфері, охорони земельних прав громадян має бути встановлення державою юридичної, зокрема, адміністративної відповідальності за земельні та пов'язані з ними правопорушення у сфері містобудування, зокрема, за такі найбільш поширені серед них, як самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво на ній.

Державний контроль у сфері містобудівної діяльності спрямований на попередження та протидію порушенням містобудівного за-

конодавства. Завдяки системі органів державного архітектурно-будівельного контролю (далі – ДАБК) впроваджується державна регуляторна політика у містобудівній сфері, завданням якої є створення належних передумов для вільного розвитку суб'єктів будівельної галузі, забезпечення будівництва безпечних будівель та споруд.

Містобудівна діяльність – це діяльність, спрямована на задоволення основних, природних прав людини, таких, як: право на житло, на безпечне навколишнє середовище, на комфортне життя. Саме тому державою повинні бути забезпечені прозорі та зрозумілі правила регулювання цієї діяльності, а також справедливі міри покарання за їх порушення. В останні роки правове регулювання містобудівної діяльності стрімко змінюється. І така тенденція буде продовжена у зв'язку із проведенням реформи децентралізації влади та євроінтеграційних процесів².

Відносини у сфері містобудівної діяльності регулюються Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, Законами України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про землеустрій», іншими нормативно-правовими актами.

Державний архітектурно-будівельний контроль (ДАБК) здійснюється Державною архітектурно-будівельною інспекцією та її територіальними органами. Державна архітектурно-будівельна інспекція України діє відповідно до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 року № 294³.

Спеціальним Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» встановлені норми адміністративно-господарської відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, якими є дії або бездіяльність суб'єктів містобудування – юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, які привели до невиконання або неналежного виконання

вимог, встановлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами⁴.

Згідно з цим Законом, особи, що здійснюють будівельну діяльність за відповідні правопорушення несуть адміністративно-господарську відповідальність у вигляді штрафів.

Штрафи накладаються на суб'єктів містобудування - юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

У разі, коли суб'єкт містобудування перешкоджає притягненню його до відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, правоохоронні органи разом з органами державного архітектурно-будівельного контролю вживають всіх необхідних заходів для притягнення такого суб'єкта до відповідальності⁵.

Розміри штрафів диференційовані залежно від категорії складності будівництва і встановлені в розмірах мінімальних зарплат.

Важливо, що диференційованим є суб'єктний склад правопорушень у сфері будівництва. Так різні розміри штрафних санкцій встановлені для:

- суб'єктів містобудування,
- суб'єктів, що здійснюють проектування, експертизу проектів будівництва;
- замовників будівництва об'єктів (у разі здійснення містобудівної діяльності), або для тих, що виконують функції замовника і підрядника одночасно;
- суб'єктів містобудування, що виконують будівельні роботи;
- суб'єктів містобудування, що здійснюють господарську діяльність, пов'язану із створенням об'єктів архітектури, що підлягає ліцензуванню, або які доручають виконання окремих видів робіт відповідальним виконавцям, які згідно із законодавством повинні мати кваліфікаційний сертифікат.

Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) також передбачена адміністративна відповідальність за недотримання державних стандартів під час проектування, недотримання екологічних вимог під час розміщення будівництва, при-

йняття в експлуатацію об'єктів, а також за самовільне будівництво і зміну архітектурного виду будинків і споруд⁶.

При недотриманні вимог Закону «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» і КУпАП органи Державно-будівельної інспекції України мають право розглядати дії (бездіяльність) як адміністративні правопорушення і приймати рішення про адміністративні стягнення⁷.

Адміністративна відповідальність є репресивним видом юридичної відповідальності і пов'язана із застосуванням уповноваженими державними органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку. Вона є оперативним та у наші часи необхідним засобом впливу на порушників і застосовується в адміністративному, а іноді й у судовому порядку.

Така відповідальність покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не мають значної суспільної небезпеки і передбачені чинним адміністративним законодавством. Адміністративні заходи впливу на правопорушників стимулюють додержання ними вимог і правил, закріплених законодавством.

Визначення складу земельних та містобудівних правопорушень і порядок притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення встановлює КУпАП.

Узагальнено підстави притягнення до відповідальності названі у Законі України «Про основи містобудування»:

- недотримання державних стандартів, норм і правил при проектуванні і будівництві;
- проектування об'єктів з порушенням затвердженої у встановленому порядку містобудівної документації;
- виконання будівельних чи реставраційних робіт без дозволу та затвердженого у встановленому порядку проекту або з відхиленням від нього;
- самовільна зміна архітектурного вигляду споруди в процесі експлуатації;

- недотримання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, встановлених законодавством при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів;

- прийняття в експлуатацію об'єктів, зведених з порушенням законодавства, державних стандартів, норм і правил;

- надання інформації, що не відповідає дійсності, про умови проектування і будівництва чи необгрунтована відмова у наданні такої інформації⁸.

Основними чинниками, що сприяють поширенню правопорушень у сфері будівництва та негативно впливають на процеси проєкції, є:

– підвідомчість підприємств, що займаються будівництвом, різним міністерствам та відомствам;

– використання ними під час проведення робіт великої кількості субпідрядних підприємств, які між собою структурно не пов'язані, використовують різні форми бухгалтерського обліку та оподаткування;

– використання приватних підприємств, у яких практично відсутній бухгалтерський облік, для виконання додаткових робіт;

– використання дешевої робочої сили будівельних бригад з інших регіонів, розрахунки з ними готівкою без складання відомостей та ведення обліку кадрів⁹.

Наразі у час бурхливого реформування сфери земельних відносин гостро постала проблема самовільного будівництва.

У ст. 531 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки. Суть даного правопорушення полягає у самовільному зайнятті особою чужої земельної ділянки і використанні без наявності законних підстав, тобто за відсутності оформленого у встановленому порядку права власності чи іншого передбаченого законодавством права на землю. Одним із способів самовільного зайняття земельних ділянок є заволодіння ними без дозволу органів, уповноважених приймати рішення про надання ділянок¹⁰.

Особа, яка самовільно зайняла земельну ділянку, зобов'язана самостійно і за власний рахунок привести останню у стан, придатний для її використання за призначенням, а у разі потреби знести зведені нею будівлі¹¹.

Отже, самовільне будівництво можуть вчиняти як фізичні особи – громадяни України, так і юридичні особи. Контроль за дотриманням законності у сфері будівельної діяльності здійснює велика кількість контролюючих органів. Вони діють на підставі відомчої нормативної бази та перевіряють дотримання ліцензійних умов здійснення будівельної діяльності, протипожежних, санітарно-епідеміологічних, природоохоронних вимог, вимог щодо охорони праці тощо.

Основні наглядові функції в процесі житлового будівництва виконує Державна архітектурно-будівельна інспекція.

Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію передбачає широкі права та повноваження для відповідних посадових осіб. Серед них і можливість безперешкодного доступу до об'єктів будівництва і підприємств, що виготовляють будівельні матеріали, конструкції і вироби незалежно від форм власності. Але у вищевказаному положенні, на жаль, немає прямої норми, яка б дозволяла з метою перевірки отримувати доступ до земельної ділянки, що належить фізичній особі¹².

Ряд статей Цивільного кодексу України дозволяють потенційному правопорушникові вчиняти незаконні дії та надалі легалізувати їх.

Частина 3 ст. 331 та ст. 376 ЦК України надають такі можливості:

1) право власності на самочинно збудоване нерухоме майно за рішенням суду може бути визнане за особою, яка здійснила самочинне будівництво на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, за умови надання земельної ділянки у встановленому порядку особі під уже збудоване нерухоме майно;

2) на вимогу власника (користувача) земельної ділянки суд може визнати за ним право власності на нерухоме майно, яке самочинно збудоване на ній, якщо це не порушує права інших осіб;

3) до завершення будівництва (створення майна) особа вважається власником матеріалів, обладнання тощо, які були використані в процесі цього будівництва (творення майна)¹³.

Тобто виникає ситуація, за якої вищевказані норми цивільного законодавства створюють можливі шляхи легалізації, узаконення самовільного будівництва. КУпАП містить цілий розділ, що регулює адміністративну відповідальність у сфері будівництва. Однак правовий вплив на правопорушника, тобто покарання у вигляді штрафу порівняно з вартістю самого будівництва не є адекватним. А це, своєю чергою, спонукає до вчинення правопорушень у цій сфері, оскільки моральний та матеріальний аспекти погодження проектної документації у всіх інстанціях є в сотні разів складнішими, аніж узаконення самозабудови у судовому порядку.

Окрім того, відсутність чи недостатність ефективних важелів юридичної відповідальності за такі правопорушення створює у суспільстві ілюзію фактичної безкарності, адже дійсно сьогодні земельну ділянку набагато вигідніше та простіше самовільно зайняти та тривалий час безоплатно використовувати, ніж оформляти всі необхідні документи для отримання законного права на неї.

Отже для подальшого розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави необхідною умовою має бути подальша модернізація, оновлення та розвиток сфери будівництва, а також приведення законодавства у відповідності з сучасними реаліями.

Так з 1 вересня 2015 р. почав діяти Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 р.¹⁴

При цьому роль органів, що забезпечують формування державної політики у сфері містобудування як в центрі, так і на місцях, буде посилюватися. Органи ДАБК, відповідно до чинного законодавства, мають суттєві повноваження та механізми впливу для запобігання правопорушень у сфері містобудівної діяльності.

Однак аналіз судової практики свідчить про значну кількість справ, розгляд яких довів правову необізнаність, а інколи і недо-

статню компетентність суб'єктів містобудівної діяльності як з боку державних органів, так і з боку приватних осіб. Адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності передбачені ст. 96, 961 КУпАП.

Треба зауважити, що при розгляді справ щодо правопорушень у сфері містобудівної діяльності часто мають місце порушення норм матеріального і процесуального права на всіх етапах (проведення перевірки, складання протоколу, винесення постанови, оскарження постанови у суді).

Так, порушення процедури складання протоколу про адміністративне правопорушення та винесення постанови призводять до їх подальшого скасування та визнання незаконними дій суб'єкту владних повноважень.

Ст. 96 КУпАП передбачає порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва шляхом притягнення до відповідальності за частинами 11, 12, 13 ст. 96 КУпАП по об'єктах, будівництво яких завершено без підтвердження належними документами дійсних термінів будівництва. Так, наприклад, Деснянський районний суд м. Києва у Постанові (ЄДРСР № 31884305) зазначив:

«У постанові про адміністративне правопорушення, складеної відносно позивача за ч. 18 ст. 96 КУпАП, відсутні дані про те, що саме позивач у силу своїх посадових прав і обов'язків, зобов'язаний був надавати інформацію про зміну відповідальної особи на проведення авторського нагляду та зміну відповідальної особи на проведення технічного нагляду відповідно до декларації про початок виконання будівельних робіт і які б у свою чергу спростували доводи позивача про те, що він не є належним суб'єктом, та свідчили про наявність у діях позивача складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 18 ст. 96 КУпАП»¹⁵. Тобто, постанова була винесена щодо неналежної особи.

Ст. 961 КУпАП передбачає порушення законодавства під час планування і забудови територій. Одним з таких порушень є не за-

значення у постанові про притягнення до адміністративної відповідальності конкретних норм законодавчих актів, що порушені.

З цього приводу Деснянський районний суд м. Чернігова у Постанові (ЄДРСР №36629239) зазначив:

«В протоколі та постанові про адміністративне правопорушення повноважною особою інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Чернігівській області не зазначено суть правопорушення із зазначенням норм законодавства, які конкретно були порушені.

Відповідно до ч.2 ст. 283 КУпАП України постанова повинна містити: найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; опис обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення; прийняте по справі рішення»¹⁶.

Також судова практика показує, що частими є справи, пов'язані з притягнення до адміністративної відповідальності у зв'язку з пропуском термінів.

Хмельницький міськрайонний суд у Постанові (ЄДРСР № 32388749) вказав:

«Згідно з ч. 1 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді).

Таким чином, враховуючи вищевикладене, а також беручи до уваги те, що, як вбачається з матеріалів справи, проект на перепланування частини існуючого магазину під готель, було виконано та передано замовнику до 12.11.2012 року включно, а оскаржувана постанова про притягнення позивача до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 96-1 КУпАП, винесена лише в травні 2013 року, тобто з пропуском строку, передбаченого ст. 38 КУпАП, суд

приходить до висновку про протиправність складеної постанови та обґрунтованість позовних вимог щодо її скасування»¹⁷.

Здійснення правопорушення у сфері містобудування породжує виникнення відносин реагування, які виражаються у появі обов'язку у відповідного органу виконавчої влади, що реалізовує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, припинити таке правопорушення і накласти штраф на правопорушника.

У зв'язку з викладеним вважаємо, що в сферу правового регулювання інституту адміністративно-правової відповідальності за порушення земельного законодавства у сфері містобудування входять первинні діяння правопорушника, реагування органу публічної влади на вказані діяння, дії у відповідь порушника. Акцентуємо увагу, що діями у відповідь порушника можуть бути:

- по-перше, усунення порушення і оплата штрафу;
- по-друге, незгода з накладеним стягненням і оскарження дій контролюючого органу;
- по-третє, відсутність реакції на накладення адміністративного стягнення, що, у свою чергу, провокує дії у відповідь органу влади.

1. *Про основи містобудування:* Закон України від 16.11.1992 № 2780-ХІІ // ВВР України. 1992. № 52. Ст. 683. **2.** *Правопорушення у сфері містобудівної діяльності в Україні. Аналіз судової практики.* URL: <http://advocat-cons.info/index.php?newsid=40013#.WZ18XzcczIU> **3.** *Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України:* Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 року № 294. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-п> **4.** *Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності:* Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР // ВВР України. 1994. № 46. Ст. 411. **5.** *Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності:* Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 № 244. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/> **6.** *Кодекс України про адміністративні правопорушення* // ВВР УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122. **7.** *Стародубцев А. А.* Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері містобудування // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2014. № 1137. Вип. 18. С. 73-

76. **8.** *Про основи містобудування*: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII // ВВР України. 1992. № 52. Ст. 683. **9.** *Бондаренко І. В., Доля Л. М., Рогатюк І. В.* Правове забезпечення діяльності у сфері будівництва: недоліки та шляхи удосконалення // Київський науково-практичний журнал. 2003. № 40–44. С. 149–159. **10.** *Кодекс* України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122. **11.** *Цивільний кодекс* України // ВВР України. 2003. № 40–44. Ст. 365. **12.** *Положення* про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 року № 294. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-p> **13.** *Цивільний кодекс* України // ВВР України. 2003. № 40–44. Ст. 365. **14.** *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства*: Закон України № 320-VIII від 09.04.2015 р. // ВВР. 2015. № 28. Ст. 236. **15.** *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> **16.** *Кодекс* України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122. **17.** *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>

Cheremis Olexandr. Administrative responsibility for violation of land legislation in the field of urban development

The article is devoted to the issue of administrative responsibility of the subjects of town-planning activity in the world of the consequences of recent changes in national legislation. The author of the article defines the actual problems of an administrative offense in the sphere of town-planning activity, and also defines the legal basis for legal responsibility for such offenses. The article presents a comparison of previous and current legislative norms, as well as suggests ways to improve them and address urgent problems of administrative responsibility in the field of urban development.

The purpose of the article is to analyze the violation of land legislation in the field of urban development, as well as to clarify the powers of the State Architectural and Construction Inspectorate to counteract this offense and develop an effective legal mechanism for overcoming it.

The author also determines the competence of the state control bodies, through which the state policy in the urban development area is implemented.

Also in the article comparative characteristics of application of mechanisms, both administrative and civil and legal liability for violation of legislation in the field of urban development activities are conducted. In the article, the author gives examples of judicial practice when considering cases of administrative offenses in the field of urban development activities.

Keywords: actual problems, state control, town-planning activity, negative influence, mechanisms of state architectural-building control.