

УДК 342.951

В. В. Євтушенко

**ПРОСТУПОК ТА ЗЛОЧИН У БУДІВЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ**

Будівельна сфера до початку 90-х років досліджувалась як об'єкт прямого державного управління. Ускладнення економічних та правових зв'язків спонукало до розвитку суспільних відносин у галузі будівництва та поступового переходу держави від керуючої діяльності до регульовального впливу. Аналізу правового регулювання в галузі будівництва вітчизняними вченими приділено вкрай мало уваги, незважаючи на існування великої кількості наукових проблем, задач та неузгодженостей у сучасному законодавстві.

Варто признати, що на даний час будівельна галузь України майже припинила своє науково-технічне переозброєння. Використовуються в основному старі будівельні технології, вкрай ускладнено масове використання сучасних будівельних матеріалів. Україна не генерує нових концепцій створення будівельних об'єктів, майже повністю відсутнє бажання та можливість виробляти нові підходи, ідеї, методи. Крупні гравці будівельного ринку не вважають за необхідне проявляти здорову ініціативу в наскрізь зарегульованому, незрозумілому, нетранспарентному та відверто ворожому полі правового регулювання будівельної діяльності.

Вагомий внесок у дослідження міжнародного досвіду державного регулювання в будівельній сфері зробили визнані фахівці й політики: А. В. Дашкевич, К. М. Ляпіна, В. А. Поляченко, В. В. Рибак, В. Г. Яцуба та інші. Слід також відзначити праці російських вчених: И. М. Смоляр [1], В. К. Сидорчук [2], О. П. Анісімова та Н. Г. Юшкова, С. О. Кузнецова [3] та інших російських науковців.

Велике науково-практичне значення у сфері правового регулювання будівельних відносин мають праці В. А. Курібло [4], О. Ю. Щеглова, Б. М. Семенко [5; 6], І. М. Миронець [7], А. М. Мірошниченко, Г. Р. Мацюк [8; 9], Г. І. Онищук, Г. М. Агеєва, Т. П. Яворська та інших.

В розвинених країнах будівництво є стратегічною галуззю економіки, оскільки забезпечує розвиток багатьох суміжних галузей, освоєння прогресивних технологій, створення складного кінцевого продукту з високою часткою доданої вартості, а також зайнятість населення і належні відрахування до бюджетів усіх рівнів.

Потребують дослідження і заходи адміністративного примусу та кримінальної відповідальності за порушення законодавства про будівництво, з метою застосування до учасників будівельної діяльності спеціальних засобів впливу, щоб спонукати, змусити їх виконувати вимоги правових норм.

Кримінальним злочином самовільне будівництво може бути визнане лише при його поєднанні із самовільним зайняттям земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її власнику чи володільцю.

Самовільне будівництво визнається закінченим не з моменту зведення гото-

вої будівлі або споруди, а з початку ведення будівельних робіт на самовільно зайнятій земельній ділянці.

Притягнення винного до кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво може потягнути повернення самовільно зайнятої земельної ділянки власнику землі або землекористувачеві без відшкодування витрат, понесених за час незаконного користування нею або знесення побудованого самочинно, якщо власник (користувач) земельної ділянки заперечує проти визнання права власності на нерухоме майно за особою, яка здійснила самочинне будівництво на його земельній ділянці.

Особливо актуальними і гострими є проблеми самовільного будівництва будівель і споруд — об'єктів нерухомості, тобто об'єктів житлового, промислового, рекреаційного і іншого призначення. Це пов'язано з тим, що згадане будівництво є одним з тих протиправних явищ, які, з одного боку, порушують вимоги планування, забудови і розвитку територій, а з іншої — негативно впливають на успішне завершення земельної реформи в Україні і на утвердження правопорядку у сфері сучасних земельних відносин.

Самовільну забудову слід розглядати принаймні у двох аспектах — соціальному та економічному. У першому — це порушення прав територіальної громади чи окремих громадян, встановлених Законом України «Про планування і забудову територій», а також питання безпеки під час проведення будівельних робіт та експлуатації вже зведеного об'єкта, екологічної та санітарно-епідеміологічної безпеки. Водночас самочинне будівництво призводить до значних втрат надходжень до місцевих бюджетів, створює передумови для спорудження об'єктів із порушенням економічних інтересів фізичних та юридичних осіб. Особливо небезпечного стану набуває ситуація із самочинним переплануванням квартир у багатоквартирних житлових будинках, що загрожує втратою їх міцності, стійкості та експлуатаційної надійності.

Крім того, відомо, що існування і розповсюдження самочинного будівництва об'єктивно сприяє створенню певних передумов для функціонування тіньового ринку нерухомості. У ряді випадків здійснення самочинного будівництва на самовільно зайнятих земельних ділянках може не тільки порушувати права на землю громадян, юридичних осіб, держави, територіальних громад, але і завдавати шкоди навколишньому природному середовищу в цілому.

До 2004 року правові наслідки самовільного будівництва регулювалися ст. 105 Цивільного кодексу УРСР. Із 2004 року набрав чинності новий Цивільний кодекс України, в статті 376 якого вперше передбачено таке поняття, як «самочинне будівництво». В ній, зокрема, зазначено, що житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самовільним будівництвом, якщо вони побудовані або будуються на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети, без належного дозволу або належним чином затвердженого проекту, з істотними порушеннями будівельних норм. Особа, яка здійснила або здійснює самовільне будівництво нерухомого майна, не набуває права власності на нього.

До самовільної забудови належить і будівництво без належного дозволу, який видається виконавчими комітетами відповідних рад та інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю, без належно затвердженого проекту, з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Причинами, що створюють передумови для самочинного будівництва, є можливість його легалізації (узакононення), реєстрації права власності на нього, тобто можливість володіння, користування і розпорядження ним. Так, згаданою вже ст. 376 Цивільного кодексу України визначено, що легалізація самочинного будівництва здійснюється у судовому порядку. Слід звернути увагу на те, що судами при розгляді справ про визнання права власності на самочинно зведені об'єкти фактично визнається право власності на придбані будівельні матеріали. Таким чином, суди де-факто беруть на себе відповідальність за правильне поєднання між собою будівельних матеріалів і конструкцій, що створена будівля відповідає державним будівельним стандартам, нормам і правилам, що вона має необхідну міцність, стійкість та експлуатаційну надійність. Тобто це ті питання, які засвідчуються актом державної приймальної комісії про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Інакше кажучи, подібні судові рішення в більшості випадків створюють потенційну загрозу навколишньому середовищу, життю і здоров'ю людей.

У той же час, у разі істотного відхилення від проекту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб, істотного порушення будівельних норм і правил суд за позовом відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування може ухвалити рішення, зобов'язавши особу, яка здійснила (здійснює) будівництво, провести відповідну перебудову. Якщо така перебудова неможлива або особа, яка здійснила (здійснює) будівництво, відмовляється від її проведення, таке нерухоме майно за рішенням суду підлягає зносу за рахунок особи, яка здійснила (здійснює) будівництво.

Давши визначення поняттю самочинного будівництва, законодавець також встановив достатньо сувору відповідальність за визначені вище дії. Так, згідно зі ст. 197-1 Кримінального кодексу України, самовільне зайняття земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику, карається штрафом від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців.

Самовільне зайняття земельної ділянки, вчинене особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або групою осіб, або щодо земельних ділянок особливо цінних земель, земель в охоронних зонах, зонах санітарної охорони, санітарно-захисних зонах чи зонах особливого режиму використання земель, карається обмеженням волі на строк від двох до чотирьох років або позбавленням волі на строк до двох років.

Самовільне будівництво будівель або споруд на самовільно зайнятій земельній ділянці, зазначеній у частині першій цієї статті, карається штрафом від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років.

Самовільне будівництво будівель або споруд на самовільно зайнятій земельній ділянці, зазначеній у частині другій цієї статті, або вчинене особою, раніше судимою за такий саме злочин або злочин, передбачений частиною третьою цієї статті, карається позбавленням волі на строк від одного до трьох років.

Окрім кримінальної відповідальності, для припинення менш значних правопорушень встановлена адміністративна відповідальність. Стаття 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення свідчить: самовільне зайняття земельної ділянки тягне за собою накладення штрафу на громадян від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Згідно зі ст. 97 цього ж кодексу, самовільне будівництво будинків або споруд, а так само самовільна зміна архітектурного вигляду будинків або споруд під час експлуатації, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб — від дев'яти до вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Окремо слід нагадати, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»: правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності є протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб'єктів містобудування — юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

Сплата штрафів не звільняє підприємство від усунення допущених порушень і відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушень, передбачених цим Законом.

Отож, протидіяти самовільній забудові повинні санкції, передбачені законодавством, і вони, на перший погляд, дуже серйозні. Однак застосування згаданих статей на практиці утруднене через складну і суперечливу процедуру визначення вартості виконаних робіт. А також враховуючи суттєву різницю у розмірах штрафних санкцій, які застосовуються до юридичних і фізичних осіб, спостерігається збільшення кількості забудовників у статусі фізичних осіб.

Будівництво вважається самочинним, якщо у діях особи є хоча б одна із ознак, передбачених ч. 1 ст. 376 ЦК:

а) на земельній ділянці, що не була відведена для будівництва, збудовані або будуються житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно;

б) забудова проведена або здійснюється без одержаного у встановленому порядку дозволу чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Виходячи з такого юридичного визначення самочинного будівництва, можна стверджувати, що дія цієї статті не поширюється на випадки розміщення на земельній ділянці об'єктів, які не пов'язуються із землею фундаментом і не визнаються у законодавстві нерухомістю. За чинним містобудівельним законодавством, реалізація права на забудову передбачає виконання комплексу організаційно-правових дій, спрямованих на набуття права на земельну ділянку відпо-

відно до її цільового призначення. Щоб здійснити будівництво, громадянин чи юридична особа зобов'язані набути у встановленому порядку право власності на землю чи право користування земельною ділянкою, одержати державний акт на право власності на земельну ділянку чи договір оренди землі, або державний акт на право постійного користування землею.

Фізичні та юридичні особи, зацікавлені у здійсненні будівництва об'єктів нерухомого майна, подають письмову заяву про надання дозволу на будівництво до виконавчого органу відповідної ради. До заяви додається документ, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або документ про згоду власника земельної ділянки на забудову цієї ділянки. Перелік інших документів та матеріалів, необхідних для отримання дозволу на будівництво, які додаються до письмової заяви, порядок їх розгляду визначаються регіональними правилами забудови.

Дозвіл на будівництво дає право замовникам на отримання вихідних даних на проектування, здійснення проектно-вишукувальних робіт та отримання дозволу на виконання будівельних робіт у порядку, визначеному законом. Дозвіл на будівництво надається на підставі комплексного висновку щодо відповідності запропонованого будівництва містобудівній документації, державним будівельним нормам, місцевим правилам забудови.

Порядок отримання дозволу на будівництво тимчасових споруд та розміщення реклами визначається місцевими правилами забудови відповідно до закону. Дозвіл на будівництво об'єкта нерухомості надається заявнику протягом двох місяців від дня подання заяви. Дозвіл на будівництво об'єкта нерухомого майна не є документом, що засвідчує право власності чи право користування (оренди) земельними ділянками. Він не дає права на початок виконання будівельних робіт без одержання відповідного дозволу місцевої інспекції державного архітектурно-будівельного контролю. У разі, якщо фізична або юридична особа не розпочали будівельні роботи протягом двох років від дня отримання дозволу на будівництво об'єкта нерухомості, цей дозвіл втрачає чинність. Повнення дозволу відбувається у такому самому порядку, як і його надання.

Дозвіл на виконання будівельних робіт надається інспекторами державного архітектурно-будівельного контролю, які ведуть реєстр наданих дозволів, і визначається як документ, що засвідчує право забудовника та підрядника на виконання будівельних робіт, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд, видачу ордерів на проведення земляних робіт.

За загальним правилом, що закріплене в ч. 2 коментованої статті, особа, яка здійснила або здійснює самочинне будівництво нерухомого майна, не набуває права власності на нього. Водночас ЦК встановлює умови, за яких самочинно збудований об'єкт нерухомості може бути оформлений у власність особи як такий, що споруджений правомірно:

— надання земельної ділянки у встановленому порядку особі під уже самочинно збудоване нерухоме майно і прийняття судом рішення про визнання права власності за цією особою;

— на вимогу власника (користувача) земельної ділянки суд може визнати

за нею право власності на нерухоме майно, яке самочинно збудоване на ній, якщо це не порушує прав інших осіб.

Крім того, особи, що здійснили самовільне будівництво не мають права розпоряджатися таким будинком (продавати, дарувати, здавати в оренду, міняти), а у разі їх смерті самовільно побудований будинок не включається до складу спадку. Забудовника, який вирішив знехтувати законом можуть притягнути до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Органами місцевої влади можливе ухвалення рішення про знесення самовільно побудованого будинку. Збудований об'єкт нерухомості може бути знесений особою, яка здійснила самочинне будівництво, або за її рахунок лише на підставі судового рішення якщо:

- власник (користувач) земельної ділянки заперечує проти визнання права власності на нерухоме майно за особою, яка здійснила самочинне будівництво на його земельній ділянці;

- така забудова порушує права інших осіб, майно підлягає знесенню особою, яка здійснила самочинне будівництво, або за її рахунок;

- особа, яка здійснила самочинне будівництво, відмовляється від проведення перебудови відповідно до прийнятого судом рішення;

- проведення такої перебудови об'єкта є неможливим.

Перебудова самочинно збудованого об'єкта може бути проведена лише за рішенням суду за таких умов:

- у разі істотного відхилення від проекту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб;

- істотного порушення будівельних норм і правил;

- за позовом відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

За таких умов особа, яка здійснила самочинне будівництво, зобов'язана провести відповідну перебудову, або такий об'єкт буде знесений. При цьому вказана особа зобов'язана відшкодувати власнику земельної ділянки витрати, пов'язані з її приведенням до попереднього стану.

Проступки у сфері будівництва — один з видів публічних проступків, що скоюються у сфері будівництва.

В ст. 3 Конституції України закріплено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

В Кодексі України про адміністративні правопорушення містяться статті щодо відповідальності в зазначеній сфері (ст. 96, 96-1, 97):

Стаття 96. Недодержання будівельних норм, державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва.

Стаття 96-1. Порушення законодавства під час планування і забудови територій.

Стаття 97. Самовільне будівництво будинків або споруд.

Чинним законодавством України передбачена відповідальність підприємств, об'єднань, організацій, а також посадових осіб та інших робітників за порушення будівельних технічних норм, що встановлені в НД. Поєднання відповідальності юридичних осіб з персональною відповідальністю забезпечує ефективний вплив на конкретних порушників у галузі стандартизації будівельних товарів та послуг, випуску неякісної продукції, сприяє зміцненню дисципліни.

Закон України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-XII містить три статті стосовно державного контролю у сфері містобудування та відповідальності за порушення містобудівного законодавства:

Стаття 24. Державний контроль у сфері містобудування.

Стаття 25. Відповідальність за порушення містобудівного законодавства.

Стаття 26. Вирішення спорів з питань містобудування.

**Висновки.** Взагалі обсяг нормативно-правового матеріалу можливо зрозуміти лише проаналізувавши всі документи профільного міністерства та його підрозділів у галузі будівельної діяльності. Необхідне подальше вдосконалення та конкретизація законодавства щодо відповідальності за порушення дозвільних процедур, що передують початку будівельної діяльності, та під час проведення будівельної діяльності. При всій своїй прогресивності законодавство України, на жаль, не враховує особливу важливість будівельних норм і правил у справі забезпечення безпеки будівель і споруд як конструктивного механізму не тільки існування та контролю, але й розвитку будівельної галузі.

Розвиток ринкової, соціально орієнтованої економіки вимагає нових підходів до регулювання такої важливої сфери, як будівельна, через яку реалізуються інтереси кожної людини. Ця надзвичайно важлива галузь надає фізичним і юридичним особам необхідні будівельні послуги та забезпечує життєдіяльність усієї суспільної системи. Саме спрощення та підвищення транспарентності отримання дозволів на виконання будівельної діяльності має стати локомотивом розвитку індустрії. Це, як результат, приведе до зменшення кількості правопорушень у будівництві.

Очевидно, що стан і специфіка будівельної галузі, її функціонування на сучасному етапі вимагають нових підходів до реформування. І оскільки ця сфера, безпосередньо пов'язана з добробутом населення, задоволенням його потреб життєзабезпечення, головним завданням держави зараз є досягнення рівноваги між інтересами держави і людини, зняття соціальної напруженості, досягнення кінцевої мети — підвищення якості життя людей.

### Література

1. Смоляр И. М. Градостроительное право. Теоретические основы / И. М. Смоляр. — М., 2000. — 112 с. — (Труды РААСН).
2. Сидорчук В. К. Строительное право / В. К. Сидорчук. — Минск, 2001. — 435 с.
3. Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства : дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Кузнецова. — М., 2003. — 188 с.
4. Курібло В. А. Самочинне будівництво: поняття та наслідки здійснення // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 4. — С. 219–224.

5. Семенко Б. М. Питання відповідальності за порушення в галузі будівництва // Право і безпека. — 2009. — № 5.
6. Семенко Б. М. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення в галузі будівництва // Право і безпека. — 2010. — № 3.
7. Миронець І. М. Штрафна відповідальність за адміністративні правопорушення у будівельній діяльності // Адвокат. — 2010. — № 6. — С. 34–38.
8. Мацюк Г. Р. Проблеми прийняття в експлуатацію самочинно збудованих об'єктів нерухомості // Адвокат. — 2010. — № 2. — С. 14–18.
9. Мацюк Г. Р. Визнання права власності на самочинне будівництво // Адвокат. — 2010. — № 1. — С. 15–19.

### Анотація

*Евтушенко В. В. Проступок та злочин у будівельних правовідносинах.* — Стаття.

У статті показано важливість дотримання норм права у сфері будівництва. Проаналізовано адміністративну та кримінальну відповідальність у правових відносинах щодо виконання будівельної діяльності. Розглянуто систему запобігання правопорушенням через механізми юридичної відповідальності.

*Ключові слова:* злочин, проступок, будівництво.

### Аннотация

*Евтушенко В. В. Проступок и преступление в строительных правоотношениях.* — Статья.

В статье показана важность соблюдения норм права в сфере строительства. Проанализированы административная и уголовная ответственность в правовых отношениях по выполнению строительной деятельности. Рассмотрена система предотвращения правонарушений через механизмы юридической ответственности.

*Ключевые слова:* преступление, проступок, строительство.

### Summary

*Yevtushenko V. V. Offense and crime in building legal relationships.* — Article.

This article shows the importance of adhering to the rule of law in the field of construction. Analyzed administrative and criminal liability in legal relations in respect of construction activities. We consider the system to prevent crime through the mechanisms of legal liability.

*Keywords:* offense, crime, construction.

УДК 343.24

*Д. А. Шевченко*

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ З РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЇ ПОКАРАННЯ ПРИ ПРИЗНАЧЕННІ ПОКАРАНЬ

Актуальністю дослідження є проблема діяльності суду з реалізації принципу індивідуалізації покарання при призначенні покарання.

Метою дослідження є роз'яснення проблеми діяльності суду з реалізації принципу індивідуалізації покарання при призначенні покарання.

Предметом дослідження є реалізація принципу індивідуалізації покарання.

Згідно із ч. 1 ст. 124 Конституції України, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» правосуддя в Україні здійснюється виключно суда-