



УДК 342.951:347.214.23

**ADMINISTRATIVE-LEGAL AND OTHER TYPES OF LIABILITY FOR INFRINGEMENTS IN THE CONSTRUCTION AREA****АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ТА ІНШІ ВИДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ****Tarasyuk Yu. V. / Тарасюк Ю.В.**

*Doctor of Jurisprudence, Associate Professor / к.ю.н., доцент  
Private higher educational institution University of the latest technologies /  
Приватний вищий навчальний заклад Університет новітніх технологій,  
Kyiv, str. Metrobudivska, 5A, 03065 /  
м. Київ, вул. Метробудівська, 5А, 03065*

**Мета:** дослідити особливості та сутність самочинного будівництва та надати рекомендації з приводу правового регулювання відповідних питань в Україні. **Методи дослідження:** дана наукова праця написана авторкою із використанням загальноновизнаних методів наукового пізнання, як от формального, порівняльно-правового, аналітичного, системно-структурного та інших методів. **Результати:** досліджено поняття та суть самочинного будівництва та деяких інших правопорушень у будівельній галузі, вказано на наявні прогалини у діючому законодавстві, надано авторські рекомендації щодо подолання таких недоліків шляхом реформування чинного законодавства. **Обговорення:** дискусія у даному дослідженні присвячена особливостям накладення адміністративної, кримінальної та цивільної відповідальності фізичних та юридичних осіб у разі самочинного будівництва та інших правопорушень відповідної сфери, а також виявленню недоліків нового законопроекту, присвяченому регулюванню вказаного питання.

**Ключові слова:** самочинне будівництво; самобуд; незаконне будівництво; штраф за самочинне будівництво; адміністративно-правова відповідальність; законопроект №5877.

**Постановка проблеми та її актуальність.**

Житлова проблема відома людству ще з давніх часів. Не менш актуальна вона і зараз, особливо в воєнний час, коли велика частина житлового фонду є вщент зруйнована або потребує капітального ремонту. За даними Державної служби статистики України (далі - Держстат України), загальна площа житлових будівель, прийнятих в експлуатацію, за 2021 рік становить 1 143 379 0 м<sup>2</sup> загальної площі [1]. Відповідних відомостей за 2022 рік ще не має, тим не менш в останні роки кількість об'єктів завершеного нового будівництва постійно зростала.

Саме тому питання правового регулювання будівельної сфери є актуальним і сьогодні. Адже порушення у цій галузі не є поодинокими випадками.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Даній проблематиці присвятили свої наукові дослідження такі вчені як Ю.П. Битяк, О.Ю. Дрозд, Д.М. Лук'янець, О.Л. Марченко, В.В. Носік, О. В. Овчарова, І.С. Самощенко, О.В. Скригулець, О.В. Стукаленко, Е.М. Трубецький, С.А. Шепетько та інші.

**Мета статті.** Автор даної наукової статті ставить собі за мету розкрити суть і особливості поняття «самочинне будівництво» та інших, пов'язаних із ним термінів, зробити огляд та порівняльно-правовий аналіз нормативного забезпечення даної галузі, запропонувати перелік рекомендацій щодо удосконалення діючого законодавства та подолання наявних прогалин у ньому.



### **Виклад основного матеріалу.**

Законодавство у сфері адміністративної відповідальності, особливо в частині незаконного будівництва, наразі оновлюється, а тому відповідні питання потребують особливо пильної уваги з боку науковців. Зокрема, як зазначає О.Л. Марченко, спеціалісти галузі, що розглядається, ще не дійшли єдиної думки щодо визначення ознак об'єктивної сторони подібних правопорушень [2, с. 98].

Згідно із діючим Кодексом про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) адміністративна відповідальність у будівничій сфері передбачена за наступні правопорушення:

- порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва (за Статтею 96);
- порушення законодавства під час планування і забудови територій (за Статтею 96-1).

Також, до 2011 р. даним кодексом, а саме Статтею 97, була передбачена відповідальність за самовільне будівництво будинків або споруд, але дану норму було виключено на підставі Закону №4220-VI від 22.12.2011. Окремо слід вказати на Статтю 53, що забороняє використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, а також розміщення, забудову чи проектування на них об'єктів, що матимуть негативний вплив на стан відповідних земель [3].

Окремо слід зауважити на ч. 1 статті 376 Цивільного Кодексу України (далі – ЦКУ), згідно якої під самочинним будівництвом слід розуміти будівлі та інші нерухомі об'єкти, що будуються або вже є збудованими на земельній ділянці з іншим цільовим призначенням, без належного документального на це дозволу чи проекту, належним чином затвердженого, чи із істотними порушеннями правил та норм, що прийняті в будівничій сфері. При цьому, як зазначає ч.2 даної статті, той, хто вчинив самочинне будівництво, права власності на такий об'єкт не набуває.

Ч.3 визначає можливість набуття відповідних прав, якщо має місце самочинне будівництво на землі, що відведена для іншої мети - при надання цієї ділянки у встановленому порядку особі під уже збудовану нерухомість. Відповідний об'єкт має бути знесений (за ч. 4), якщо правовласник або законний користувач землі заперечує проти визнання права власності за незаконним забудовником. Правовласник також може звернутися до суду за визнанням за собою право власності на відповідну будівлю, якщо таке не порушує права третіх осіб, при цьому забудовник-порушник має право на відшкодування витрат на будівництво у такому випадку. Важливо і те, що за ч.7, якщо при будівництві мало місце значне відхилення від проекту і воно суперечить суспільним інтересам чи порушує права інших людей, йде врозріз із встановленими нормами та правилами, то по суду незаконного забудовника можуть зобов'язати до проведення належної перебудови [4].

Важливість розуміння змісту та правових наслідків незаконної будівничої діяльності в останні роки набуває особливої актуальності. Справа в тому, що, кількість "самобудів", в тому числі у вигляді добудов (т.зв. "пристройки") значно збільшилася, а з нею - і кількість позовів з цього приводу. Така ситуація логічно відчутно збільшила об'єм роботи судових установ. Також слід відмітити



недосконалість та недостатність нормативно-правового регулювання у даній сфері, що теж благотворно відзначається на діяльності порушників.

Як вважає О.В. Скрегулець, правопорушення у сфері будівництва - це недотримання обов'язкових вимог державних стандартів та норм, діючих НПА щодо будівництва та промисловості будівельних матеріалів, недотримання проектів. Вказане призводить до зменшення і втрати міцності, надійності споруд або їх окремих конструктивних елементів, а разом з ними - і силових параметрів будматеріалів, виробів тощо. До правопорушень у цій сфері науковець також відносить діяльність із недотриманням діючого організаційно-правового порядку зведення будівель та прийняття їх в експлуатацію [6, с. 235].

Окремо зауважимо на тому, що самочинне будівництво може мати і більш значущі негативні наслідки, а саме загрожувати безпеці життя та здоров'я осіб, їх майна. Даний аспект урегульовано в тій чи іншій мірі у:

- ЦКУ - щодо відшкодування шкоди (Глава 82), в тому числі внаслідок недоліків товарів чи послуг; щодо порушень умов договору підяду (Глава 61), в т.ч. безпосередньо договору будівельного підяду [4];

- КУПАП - щодо відповідальності за порушення вимог чинних нормативно-правових актів (далі - НПА), будівельних норм і правил при зведенні будівель і плануванні та забудові територій (вже зазначені Статті 96 та 96-1; раніше також діяли статті 79-1 та 97 - наразі виключені) [3];

- Кримінальний кодекс України (далі - ККУ) - щодо порушення будівельних норм і правил, якщо відповідне призвело до тяжких наслідків (Статті 236, 253, 275, 288) [5].

О. В. Скригулець вказує на подвійність характеру адміністративної відповідальності за правопорушення у будівничій сфері. Так, однією її стороною є застосування з метою покарання конкретного адміністративного стягнення (зазвичай у вигляді штрафу), державного засудження винної особи, що в сукупності веде до відновлення соціальної справедливості. З іншого ж боку має місце спроба держави врегулювати ситуацію, у якій суб'єкт порушує встановлені норми адміністративно-правової галузі [6, с. 236].

Самочинному будівництву, на думку деяких дослідників, притаманні ознаки делікту, адже має місце порушення суб'єктом адміністративної процедури, хоча чинні НПА передбачають досить вузьке розуміння даної проблеми [7]. Але питання, як і сама проблема, залишається відкритим, а тому влада намагається врегулювати його, що, звісно, дещо сповільнюється у нинішній ситуації війни.

Так, 15 грудня 2021 р. Верховна Рада України (далі - ВРУ) в першому читанні прийняла законопроект №5877 про посилення відповідальності у будівельній галузі (повна назва: "Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері містобудівної діяльності"). Ініціатором законопроекту виступив М.В. Павлюк, дата його реєстрації - 01.09.2021 р.. Наразі документ готується на друге читання.

Його мета, як зазначила заступниця Міністра розвитку громад і територій Н. Козловська - це створення рівних умов для всіх учасників будівельного ринку.



Також реформування відповідної галузі вирішить низку проблем, які не дають залучити інвестиції у будівельну сферу. Так, першою з них є подолання корупції, задля чого необхідне посилення відповідальності. Зокрема, у законопроекті №5877 передбачено:

- збільшення об'єму штрафних нарахувань за правопорушення у галузі містобудівної діяльності;
- можливість накладення тимчасового арешту на об'єкти нелегального будівництва;
- посилення кримінальної відповідальності за самобуд, особливо при зведенні незаконних будівель на території, що містить пам'ятки культурної спадщини;
- чітке визначення кола суб'єктів, щодо яких можливе накладення адміністративного стягнення [8].

Інститутом законодавчих ідей було проведено антикорупційну експертизу законопроекту №5877, в ході якої в деяких його положеннях було виявлено корупціогенні фактори, з приводу чого надано відповідний висновок. У ньому вказується на нечіткість регулювання прав та обов'язків, а також відповідальності фізичних і юросіб протягом здійснення публічних процедур, що, у свою чергу, і створює корупційні ризики. Так, нечіткими визнано наступні положення:

- Стаття 96-3 КК - можливість необґрунтованого застосування до юросіб заходів кримінально-правового характеру у разі нелегального будівництва чи самовільного зайняття ділянки. Експерти наголошують на необхідності виключення відповідних змін до вказаної статті, адже вони сприятимуть появі корупційних ризиків та зловживань. Наразі чинний ККУ передбачає вказані заходи щодо вчинення уповноваженою особою від імені юридичної особи вичерпного переліку порушень, а саме легалізацію майна чи матеріальних цінностей злочинного походження, злочини тероризму, злочини проти миру ы подыбны. А тому додавання у такий перелік дійсно тяжких злочинів самовільного зайняття землі чи самобуду виглядає необґрунтованим;

- Стаття 188-42 КУпАП - можливість адміністративної відповідальності при недопуску представників органів містобудівного контролю на будівельний об'єкт поза виконанням такими особами їх законних повноважень. Тут має місце відсутність конкретизації щодо конкретних випадків недопущення відповідних посадовців. А тому спеціалістами пропонується викласти відповідну норму у наступній редакції "недопущення посадових осіб органів містобудівного контролю на об'єкти будівництва під час здійснення ними містобудівного контролю...". Інакше така ситуація може призвести до порушенню прав осіб та створить можливість тиску на бізнес;

- Стаття 266-1 КУпАП - наділення органів місцевого самоврядування компетенцією суду щодо накладення тимчасового арешту на самобуди. Він передбачає, зокрема, неможливість відчуження, розпорядження будівельним об'єктом, і буде здійснюватися уповноваженими на те виконавчими комітетами чи відповідними органами на підставі рішення органу місцевого самоврядування. Таке, у свою чергу, сприятиме появі корупційних ризиків та



веденню недобросовісної конкуренції. Як зазначають експерти, дана норма також не відповідає вимогам Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а тому подібні обмеження прав можуть бути накладені лише у судовому порядку задля забезпечення додержання принципу верховенства права [9].

Критику законопроект викликав й у інших спеціалістів. Так, юрист-аналітик А. Климосюк вказує на неспівмірність адміністративних штрафів, запропонованих документом, адже їх розмір збільшиться у деяких випадках більше ніж у 10 разів. Експерт вказує на "нову" Статтю 188-57 КУпАП, якою передбачено накладення штрафу 4000-5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі - НМДГ) у разі створення перешкод у здійсненні тимчасового арешту, або 8000-10000 НМДГ - за аналогічне порушення з боку посадовців та підприємців. А за самовільне зайняття земель із завданням їм значної шкоди передбачено штраф в об'ємі 200-300 НДМГ. А. Климосюк наголошує на тому, що за таких розмірів адмінсанкції будуть більшими за кримінальні [10].

### **Висновки.**

Отже, сьогодні питання незаконного будівництва, хоч і відійшло на другий план у зв'язку із повномасштабним вторгненням в Україну російської федерації, але все ще залишається актуальним і потребує вирішення. Самобудами вважаються такі об'єкти нерухомості, які будуються чи вже зведені з істотними порушеннями діючих стандартів і норм, на непристосованій до того ділянці, збудовані без відповідного дозволу, з порушенням проектів. При цьому самочинним та незаконним буде вважатися зведення не тільки будинку, але й господарської будівлі тощо.

І справа не лише в тому, що самобуд - це неправильно з точки зору закону, але також він може стати причиною завдання шкоди здоров'ю чи навіть життю людини. Тому актуальність питання не знижується, а навіть зростає у зв'язку із внесенням до ВРУ законопроекту №5877, який, у разі прийняття без змін, посилить відповідальність фізичних і юридичних осіб за самовільне будівництво. І хоча даний НПА поки що тільки пройшов перше читання і очікує на друге, ймовірність його прийняття досить висока.

Тим не менш, даний законопроект отримав чималу кількість критичних зауважень через наявну у ньому нечіткість регулювання прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів відповідних правовідносин при вчиненні публічних процедур, а таке може стати причиною корупційних зловживань. Крім зазначеної нечіткості, на нашу думку, законопроект №5877 має й інші недоліки, а саме:

- суттєве або навіть непомірне збільшення суми штрафів за порушення у сфері будівництва. В даному випадку можна казати про невідповідність пропонованих санкцій принципу пропорційності стягнення рівню завданої суспільної шкідливості діянь;

- можливість ускладнення при здійсненні кваліфікації відповідних діянь через вірогідність конкуренції норм щодо відповідальності у разі невиконання законних вимог посадовців місцевого самоврядування з питання тимчасового арешту самобуду;



● необхідність додаткової кваліфікації за статтями ККУ у разі незаконного будівництва, яке створило небезпеку чи викликало "тяжкі технологічні аварії або екологічні катастрофи", а тому потребує й конкретизації правова конструкція "тяжка технологічна аварія".

Отже, законопроект №5877 значно посилить відповідальність суб'єктів за самочинне зведення будівель і споруд, але, одночасно, якщо буде прийнятий у нинішній редакції, він створить корупційні ризики, надасть владним органам важіль тиску на бізнес, а також може стати причиною порушення прав юридичних та фізичних осіб.

Наостанок зазначимо, що ми підтримуємо відповідні реформи у галузі містобудівної діяльності. Але наголошуємо на необхідності доопрацювання розглянутого проекту з усуненням зазначених недоліків.

Таким чином запровадження дієвого та якісного нормативно-правового регулювання у сфері самочинного будівництва є важливим кроком для сучасної правової держави Україна. Але й кожному з нас варто дотримуватися стандартів та норм щодо будівництва, тільки так проблему можна буде вирішити повною мірою.

### Література:

1. Загальна площа житлових будівель, прийнятих в експлуатацію, за видами в Україні. Держстат України. URL: [https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/bud/kzp\\_Ukr/u/arh\\_kzp\\_Ukr\\_2019.htm](https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/bud/kzp_Ukr/u/arh_kzp_Ukr_2019.htm) (дата звернення: 28.11.2022).

2. Марченко О.Л. Проблеми притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2019. № 4 (113). С. 97–103.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24): Кодекс України; Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-Х. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122.

4. Цивільний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст.356.

5. Кримінальний кодекс України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131.

6. Скригулець О. Склад адміністративних правопорушень у будівництві. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. Т. 2. С. 233–244. URL: [https://www1.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/library/visnyku/nvsy/02\\_2011/11sovpub.pdf](https://www1.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/library/visnyku/nvsy/02_2011/11sovpub.pdf) (дата звернення: 06.11.2022).

7. Лук'ян В. О. Адміністративна відповідальність за самочинне будівництво. Юридична наука: сучасний стан та перспективи розвитку : Матеріали Міжвуз. науково-практ. конф., м. Київ, 30 листоп. 2017 р. Київ, 2017. С. 183–187. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4126/1/%20ЗБІРНИК%20ТЕЗ%20ост.\\_p095-096.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4126/1/%20ЗБІРНИК%20ТЕЗ%20ост._p095-096.pdf) (дата звернення: 01.11.2022).



8. М-во розвитку громад та територій України. Законопроект про посилення відповідальності у будівельній галузі прийнято в першому читанні, – Наталія Козловська. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zakonoprojekt-pro-posilennya-vidpovidalnosti-u-budivel'nij-galuzi-prijnyato-v-pershomu-chitanni-nataliya-kozlovska> (дата звернення: 28.11.2022).

9. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері містобудівної діяльності – Аналіз законопроектів. Аналіз законопроектів – Громадська антикорупційна експертиза законопроектів. URL: <https://rge9.izi.institute/conclusion/pro-vnesennya-zmin-do-kodeksu-ukrayiny-pro-administratyvni-pravoporushennya-ta-kryminalnogo-kodeksu-ukrayiny-shhodo-posylennya-vidpovidalnosti-u-sferi-mistobudivnoyi-diyalnosti/> (дата звернення: 28.11.2022).

10. Климосюк А. Недоліки законопроекту 5877. Арешт об'єктів будівництва без рішення суду та нові штрафи. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/01/5/7319431/> (дата звернення: 28.11.2022).

*The housing problem has been known to mankind since ancient times. It is no less relevant now, especially in wartime, when most of the housing stock is completely destroyed or in need of major repairs. According to the State Statistics Service of Ukraine, the total area of residential buildings put into operation in 2021 is 1,1433,790 m<sup>2</sup> of total area. Relevant data for 2022 is not yet available, however, in recent years, the number of completed new construction projects has been constantly growing. That is why the issue of legal regulation of the construction industry is relevant today. After all, violations in this area are not isolated cases.*

*Legislation in the field of administrative responsibility, especially in terms of illegal construction, is now being updated, and therefore the relevant clauses require special attention from scientists. In particular, the industry experts in question have not yet come to a consensus regarding the definition of signs of the objective side of such offenses.*

*Currently, Verkhovna Rada of Ukraine has passed the first reading and is preparing for the second reading draft law # 5877. This legal document will significantly increase the responsibility of subjects for the unauthorized construction of buildings and structures. But at the same time, if such an act is adopted in its current version, it will create corruption risks, provide government agencies with leverage on business, and may also cause violations of the rights of legal entities and individuals.*

*The author of this scientific article aims to reveal the essence and features of the concept of "unauthorized construction" and other related terms, to make an overview and comparative legal analysis of the regulatory support of this industry, to present a list of recommendations for improving the current legislation and overcoming existing gaps in it.*

**Purpose of the paper:** *Purpose: to study the features and essence of unauthorized construction and provide recommendations on the legal regulation of relevant issues in Ukraine. **Research methods:** this scientific work was written by the author using generally recognized methods of scientific knowledge, such as formal, comparative legal, analytical, system-structural, and other methods. **Results:** the concepts and essence of unauthorized construction and some other offenses in the construction industry were studied, the existing gaps in the current legislation were pointed out, and the author's suggestions are provided to overcome such shortcomings by reforming the current legislation. **Discussion:** the debate in this study is devoted to the peculiarities of imposing administrative, criminal, and civil liability on individuals and legal entities in case of unauthorized construction and other offenses in the relevant area, as well as identifying the shortcomings of the new draft law on the regulation of this issue.*



**Keywords:** *unauthorized construction; squatter; illegal construction; penalty for unauthorized construction; administrative and legal responsibility; draft law #5877.*