

УДК 351.743(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2022.2/12>**Буга В.В.**

Донецький державний університет внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0002-0655-5256

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИНЕННЯ ПОРУШЕНЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

У статті адміністративні заходи припинення порушень у сфері будівництва визначено як примусове зупинення правопорушень та попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень. Такі заходи запобігання систематизовано на загальні та спеціальні, які залежно від виду правопорушення застосовують правоохоронні, наглядові та контрольно-ревізійні органи, а їх застосуванню передують стадія виявлення правопорушення, що вже розпочалося або триває.

Адміністративні заходи припинення правопорушень у сфері будівництва класифіковано за правом особи-правопорушника, яке обмежується (створюється загроза обмеження такого права) на: заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження свободи пересування та вчинення певних дій особи-правопорушника (вимога припинити протиправну поведінку; доставлення порушника; привід осіб, які ухиляються від явки за викликом; адміністративне затримання); заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження особистої недоторканості особи-правопорушника (особистий огляд, огляд речей); заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження права власності особи-правопорушника (вилучення речей і документів; заборона експлуатації об'єктів будівництва); заходи адміністративного припинення, що спрямовані на обмеження права особи-правопорушника на «здоров'я» (застосування заходів фізичного впливу; застосування спеціальних засобів). Розкрито сутність зазначених заходів у взаємозв'язку із досягненням мети їх застосування (запобігання вчиненню адміністративних правопорушень у сфері будівництва та забезпечення невідворотності покарання для тих, хто їх вчиняє).

Ключові слова: будівництво, сфера будівництва, правопорушення, запобігання, припинення, адміністративне стягнення.

Необхідність боротьби з адміністративними правопорушеннями в різних сферах суспільного життя зумовлює актуальність всебічного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із діяльністю правоохоронних та інших державних органів щодо застосування заходів адміністративного примусу. Сфера будівництва є однією із найпривабливіших сфер інвестування в Україні, а ринок будівництва – одним із найпотужніших сегментів української економіки. Разом з тим подальший розвиток ринку будівництва потребує, перш за все, формування і вдосконалення системи регулювання та контролю за усіма процесами, що відбуваються на ньому. Адже за своєю сутністю він має приваблювати інвесторів своєю законністю, прозорістю та чесністю.

Нормативна врегульованість застосування заходів адміністративного припинення є обов'язковою умовою, тобто жоден інший захід припинення, крім встановлених законодавством України, не може бути застосовано. Це ж стосу-

ється і процедур їх застосування [1, с. 119–120]. Однак, як вірно зауважує В. М. Павліченко, вітчизняне законодавство не містить визначення заходів адміністративного припинення, так само як і критеріїв їх класифікації. Більш того, у науці заходи адміністративного припинення правопорушень, які застосовуються державними органами, не повністю відмежовані від адміністративно-запобіжних заходів [2, с. 65].

За визначенням А. Т. Комзюка, заходи адміністративного припинення – це передбачені законом засоби впливу, спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення та притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності [1, с. 17].

С. В. Ківалов такі заходи визначив як примусове припинення протиправних дій, що мають ознаки адміністративної провини, спрямоване на недопущення негативних наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення, а у виняткових випадках – і карного покарання. Ці заходи умовно можна розділити на дві групи: загального й спеціального призначення [3, с. 295]. Застосування самих заходів адміністративного припинення розпочинається, коли використання попереджувально-запобіжних заходів вже є неефективним, а протиправна ситуація починається або досягла певного розвитку. Заходи адміністративного припинення переривають уже наявні правопорушення чи протиправні діяння, спрямовані на встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративної відповідальності [1, с. 123].

При цьому, заходи адміністративного припинення (як і адміністративно-попереджувальні), на відміну від адміністративних стягнень, не містять у собі елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Однак, такі заходи можуть забезпечувати необхідні передумови для подальшого застосування адміністративної відповідальності [4, с. 161; 2, с. 66].

Усе це дає змогу визначити *адміністративні заходи припинення порушень у сфері будівництва як примусове зупинення правопорушень та попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень*. Вони є найчисленніші та найрізноманітніші з усіх адміністративно-примусових заходів – характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або зовсім марним, а головним критерієм розмежування та визначення характеру того чи іншого заходу має бути мета його застосування та факт наявності чи відсутності протиправних дій з боку окремих осіб.

З метою запобігання правопорушенням у сфері будівництва законодавцем надані широкі повноваження щодо застосування різноманітних заходів адміністративного припинення. Найбільш значущими та найчастіше використовуваними з них є:

1) вимога припинити протиправну поведінку. Такий захід, зважаючи на відносну простоту його застосування та оперативність, є одним з найпо-

ширеніших. Підставою для застосування цього заходу припинення може бути будь-яке адміністративне правопорушення. Вимога припинити протиправну поведінку є юридично обов'язковою, а непокоря їй становить підставу для застосування інших заходів примусу [5];

2) вилучення речей та документів. Застосування вказаного адміністративного заходу, регулюється положеннями ст. 265 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Сутність вилучення речей і документів полягає у примусовому припиненні права власника на розпорядження відповідними матеріальними об'єктами до винесення відповідної постанови по справі [6, с. 7].

При цьому, як зазначає у своїх наукових працях В. К. Колпаков вилучення речей і документів, як захід адміністративного примусу має певні особливості, що відрізняють його від інших примусових заходів. Такими особливостями (характерними рисами) науковець називає:

- вилучення речей і документів не може застосовуватись, як самостійний захід адміністративного припинення, а його застосування завжди пов'язане із вчиненням інших заходів, які йому передують та спрямовані на відшукування речей та документів, які в подальшому підлягають вилученню;

- підлягають вилученню тільки ті речі, які були предметом вчинення адміністративного правопорушення або його знаряддям;

- проведення вказаного заходу адміністративного примусу, обов'язково оформлюється відповідними процесуальними документами, у яких в обов'язковому порядку фіксується де, в який час та за яких умов було відшукано те чи інше майно, при цьому обов'язковим додатком до протоколу є опис майна, яке підлягає вилученню;

- майно, отримує правовий статус «вилученого майна» після фактичного обмеження власника (володільця) майна правом розпоряджатися, користуватися та відчужувати таке майно і втрачає вказаний статус після винесення постанови по справі;

- щодо деяких видів майна (ліцензії на здійснення певних видів діяльності, посвідчення водія тощо) законодавцем розроблено особливий порядок здійснення вказаного заходу адміністративного примусу;

- нормами чинного КУпАП встановлено чіткий перелік посадових осіб, які мають право здійснювати вилучення речей та документів [7, с. 139–142].

Таким чином, вбачається, що вилучення майна та документів, як захід адміністративного припинення направлений на фіксацію фактичних даних, що використовуються як доказ вчиненого правопорушення та на позбавлення особи-правопорушника можливості продовжити вчинення адміністративного правопорушення використовуючи наявні у нього речі та документи.

3) обмеження та заборона проведення певних видів робіт, припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт, припинення будівництва, а також припис про усунення порушень вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил (типові форми зазначених приписів закріплені у додатках 2 і 3 до Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 травня 2012 р. № 240 «Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [8].

Наприклад, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини звернулась мешканка міста Києва щодо сприяння у вирішенні питань, пов'язаних із захистом майнових прав. З матеріалів звернень вбачається, що поблизу будинку, який належить заявниці на праві приватної власності здійснювалась реконструкція нежитлової будівлі під будівлю торговельного призначення з адміністративними приміщеннями з ймовірним порушенням діючого містобудівного законодавства та з порушенням режиму використання земель у межах територій історичного ареалу населеного місця. З метою сприяння у захисті прав заявниці Уповноваженим були направлені відповідні листи до ДІАМ, Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерства культури та інформаційної політики України та Департаменту охорони культурної спадщини виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). За результатом вжитих заходів у сфері охорони культурної спадщини Департаментом проведена перевірка та МКІП видано приписи про припинення проведення будь-яких будівельних робіт на об'єкті. У сфері містобудівного законодавства ДІАМ здійснено позаплановий захід державного архітектурно-будівельного нагляду за дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил, за результатами перевірки складено акт про порушення вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та прийнято рішення про

зупинення дії містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Відтак, за результатами вжитих Уповноваженим заходів реагування право заявниці на належні умови проживання, а також схоронність майна в історичному ареалі населеного місця, поновлено [9].

4) заборона експлуатації споруд, приміщень та інших об'єктів з метою усунення порушень вимог законодавства у сфері будівництва, будівельних норм, державних стандартів і правил в частині заборони експлуатації будівлі.

Згідно з положеннями п. 9 ч. 4 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю під час перевірки мають право, зокрема, забороняти за вмотивованим письмовим рішенням експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію [10]. Аналогічні приписи визначені підпунктом 10 пункту 11 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [11];

5) вимога щодо заборони експлуатації самочинно збудованого об'єкта, зокрема, якщо він має ознаки об'єкта підвищеної небезпеки. Ця вимога поширюється на всіх суб'єктів, які здійснюють експлуатацію такого об'єкта, незалежно від того, чи мають вони причетність до його зведення. При цьому відповідальність за зведення самочинно зведеного об'єкта несе саме особа, яка здійснила таке будівництво, за замовчуванням – особа, яка є власником самочинно реконструйованого об'єкта або власником чи користувачем земельної ділянки, на якій проведено нове будівництво;

6) тимчасовий арешт об'єктів незаконного (самочинного) будівництва;

7) тимчасове припинення виробничих заходів на об'єкті будівництва з належним оформленням документів і прийняттям рішення про проведення організаційних заходів, спрямованих на збереження вже спорудженої частини об'єкта нерухомого майна, що фактично являє собою консервацію об'єкта незавершеного будівництва.

8) адміністративне затримання, не пов'язане зі здійсненням провадження у справах про адміністративні правопорушення, і адміністративне затримання, пов'язане з таким провадженням. Адміністративне затримання застосовується з метою: припинення адміністративних правопорушень, усунення його негативних наслідків, в т. ч. попередження вчинення нових правопорушень; коли вичерпано інші заходи впливу; встановлення особи; складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення

його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення [12].

У протоколі про адміністративне затримання обов'язково зазначаються:

- дата і місце його складення (число, місяць, рік, назва населеного пункту);

- посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол (спеціальне звання, прізвище, ім'я та по батькові);

- відомості про особу затриманого (прізвище, ім'я та по батькові (без скорочення), число, місяць, рік народження, фактичне місце проживання);

- час і мотиви затримання (зазначаються найменування органу поліції, куди доставлено особу, яка скоїла адміністративне правопорушення; його місцезнаходження; число, місяць, рік, а також час доставляння; частина статті та стаття КУпАП, якими передбачена адміністративна відповідальність особи за вчинене адміністративне правопорушення, а також мотиви затримання, серед яких: припинення адміністративного правопорушення; інші заходи впливу; складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи) [13]. При цьому належним доказом вказаний адміністративний протокол буде за умови зазначення усіх вказаних даних. Обов'язковою умовою при складанні протоколу про адміністративне затримання є роз'яснення службовою особою затриманій особі прав, передбачених ст. 55, 56, 59, 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП (знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, відмовитись від давання пояснень, подавати докази, заявляти клопотання, користуватися правовою допомогою, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, тощо) [14, с. 112–113].

9) доставлення правопорушника. Застосування вказаного заходу адміністративного примусу, регламентовано положеннями ст. 259 КУпАП України. Відповідно до положень вказаної статті з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено в поліцію її співробітником [5]. Таким чином, під адміністративним доставленням порушника слід розуміти не тільки

адміністративно-примусове вилучення особи, що вчинила адміністративний проступок, з місця вчинення цього правопорушення або з місця виявлення правопорушника та супровід його в орган, який вправі вирішувати питання про адміністративне затримання або притягнення до адміністративної відповідальності, а також знаходження доставленої особи не більше години у відведених приміщеннях з метою забезпечення можливості притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності та складання протоколу про адміністративне правопорушення [15, с. 60].

Виходячи з вищевикладеного до заходів адміністративного припинення порушень у сфері будівництва можна віднести заходи загального та спеціального призначення, які залежно від виду правопорушення застосовують правоохоронні, контрольно-ревізійні та інші уповноважені органи, а їх застосуванню передують стадії виявлення правопорушення, що вже розпочалося або триває.

Підводячи підсумки зазначимо, що адміністративні заходи припинення порушень у сфері будівництва визначено як примусове зупинення правопорушень та попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень. Такі заходи запобігання систематизовано на загальні та спеціальні, які залежно від виду правопорушення застосовують правоохоронні, наглядові та контрольно-ревізійні органи, а їх застосуванню передують стадії виявлення правопорушення, що вже розпочалося або триває, зокрема: обмеження та заборона проведення певних видів робіт, припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт, припинення будівництва, а також припис про усунення порушень вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил; заборона експлуатації споруд, приміщень та інших об'єктів з метою усунення порушень вимог законодавства у сфері будівництва, будівельних норм, державних стандартів і правил в частині заборони експлуатації будівлі; вимога щодо заборони експлуатації самочинно збудованого об'єкта, зокрема, якщо він має ознаки об'єкта підвищеної небезпеки; тимчасовий арешт об'єктів незаконного (самочинного) будівництва; тимчасове припинення виробничих заходів на об'єкті будівництва з належним оформленням документів і прийняттям рішення про проведення організаційних заходів, спрямованих на збереження вже спорудженої частини об'єкта нерухомого майна, що фактично являє собою консервацію об'єкта незавершеного будівництва.

В основі стратегії забезпечення безпеки у сфері будівництва знаходиться розроблення заходів правового характеру, адже сучасний стан законодавчого регулювання запобігання правопорушенням у відповідній сфері, характеризується недосконалістю та розбалансованістю актів усіх рівнів, відсутністю офіційно визнаної концепції розвитку нормативно-правової бази, яка стосується організації і функціонування системи припинення правопорушень, роз'єднаністю

суб'єктів, невиправданим дублюванням окремих їх функцій. Серед заходів адміністративного припинення порушень у сфері будівництва виділено заходи загального та спеціального призначення, які в залежності від виду правопорушення застосовуються правоохоронними, контрольно-ревізійними та іншими уповноваженими органами. При цьому, такі заходи можуть застосовуватися для припинення не тільки адміністративних проступків, а й кримінальних правопорушень.

Список літератури:

1. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу у правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. Харків : Нац. університет внутр. справ, 2002. 336 с.
2. Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2. С. 64–68.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
4. Ткаля О. Загальнотеоретичне розуміння адміністративно-правового впливу. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 157–163.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
6. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Європейські перспективи*. № 4. 2014. С. 5-11.
7. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
8. Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 трав. 2012 р. № 240. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1116-12#doc_info
9. За сприяння Уповноваженого поновили право заявниці на належні умови проживання внаслідок реконструкції нежитлової будівлі, розташованої в історичному ареалі м. Києва. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/za-spriyannya-upovnovazhenogo-ponovleno-pravo-na-nalezhni-umovi-prozhivannya-vnaslidok-rekonstrukciyi-nezhitlovoyi-budivli-roztashovanoyi-v-istorichnomu-areali-m-kiyeva
10. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info
11. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2011 р. № 553. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#doc_info
12. Що треба знати про адміністративне затримання. URL: <https://minjust.gov.ua/m/scho-treba-znati-pro-administrativne-zatrimannya>
13. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
14. Пелех М. І. Адміністративно-правові засади здійснення адміністративного примусу органами Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ. 2021. 226 с.
15. Редека Д. Ю. Доставлення порушника та організаційно-правові засади його застосування. *Правова держава*. № 20. 2015. С. 57–61.

Buha V.V. MEASURES FOR ADMINISTRATIVE TERMINATION OF VIOLATIONS IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

In the article, administrative measures to stop violations in the field of construction are defined as forced stopping of violations and prevention of possible harmful consequences and ensuring the application of administrative sanctions against the violator. Such prevention measures are systematized into general and special ones, which, depending on the type of offense, are applied by law enforcement, supervisory and control-revision bodies, and their application is preceded by the stage of detection of an offense that has already begun or is ongoing.

Administrative measures to stop offenses in the field of construction are classified according to the right of the offender, which is limited (there is a threat of restriction of such a right) to: administrative measures aimed at restricting the freedom of movement and committing certain actions of the offender (requirement to stop illegal behavior; delivery of the offender ; pretext for persons who avoid appearing on summons; administrative detention); administrative termination measures aimed at limiting the personal integrity of the offender (personal inspection, inspection of belongings); administrative termination measures aimed at limiting the property rights of the offender (seizure of things and documents; prohibition of operation of construction facilities); administrative termination measures aimed at restricting the offender's right to «health» (application of physical impact measures; use of special means). The essence of the specified measures in relation to the achievement of the goal of their application (prevention of the commission of administrative offenses in the field of construction and ensuring the inevitability of punishment for those who commit them) is disclosed.

Key words: construction, field of construction, offense, prevention, termination, administrative penalty.