

УДК 342.951: 69

DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.34.169529>*В. В. Стукаленко*, аспірантОдеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДО ПИТАННЯ ПРО ОСНОВНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

В статті визначено основні детермінанти, які впливають на формування інституту адміністративної відповідальності у сфері містобудування в сучасних умовах. На підставі аналізу юридичної літератури, національного містобудівного та адміністративно-деліктного законодавства акцентується увага на авторському баченні напрямку розвитку адміністративно-деліктного законодавства і окреслено деякі напрямки його трансформації.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, містобудівна діяльність, законодавство, детермінанти.

Постановка проблеми. Містобудівна діяльність виступає важливим напрямом розвитку суспільної діяльності, а одним із суттєвих інструментів дотримання законності та забезпечення створення безпечного миттєвого середовища є застосування інституту адміністративної відповідальності. Загальновідомо, що адміністративна відповідальність є одним із найбільш поширених видів юридичної відповідальності.

Тому, важливим сьогодні є дослідження інституту адміністративної відповідальності із урахуванням впливу економічних та правових детермінантів у сфері містобудування. Визначення трансформаційних детермінант сприятиме розробленню напрямків впровадження й удосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

Нині, в юридичній літературі прослідковується недостатність наукових досліджень із урахуванням нових норм і стандартів, які почали діяти з 12.10.2018 року. У зв'язку із цим, дослідження адміністративної відповідальності, а саме в галузі містобудування набувають актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності розроблені в роботах сучасних юристів: А. Х. Бербекова, М. І. Брагінського, В. П. Бугорського, О. М. Вінника, М. І. Вітрянського, О. О. Квасніцької, А. В. Кропачової, В. М. Коссака, Н. С. Кузнецової, П. С. Озерова, Р. Є. Савіцького, Б. М. Семенко, О. В. Стукаленко (Гаран) та ряду інших вчених. Але переважна більшість із них досліджували лише вузько специфічні питання та без урахування останніх новел у містобудівному законодавстві.

Метою статті є дослідження певних детермінант, які впливають на формування інституту адміністративної відповідальності у сфері містобудування в сучасних умовах та на підставі аналізу юридичної літератури і нормативно-правових актів запропонувати авторське бачення розвитку адміністративно-деліктного законодавства і визначити основні напрямки його трансформації.

Виклад основного матеріалу. Детермінанта (лат., *той, що визначає, обмежує*) причина, що визначає виникнення явища. Але детермінанти це не просто причини, вплив яких приводить до певних юридичних наслідків, а такі, що визначають певний тип юридичної поведінки при їхній сукупній взаємодії, припускаючи при цьому деяку імовірнісну варіативність поведінки.

Збалансована містобудівна діяльність створює умови для планомірного, науково обґрунтованого розвитку населених пунктів, створенню найбільш зручних умов для праці, побуту і відпочинку населення та особистого розвитку окремих особистостей.

Для оновлення концептуальних засад адміністративної відповідальності у сфері містобудування вкрай важливо визначитися із причинами, які сприяють розвитку та трансформації адміністративно-деліктного інституту у сфері містобудування.

Таких детермінант багато, але серед них можливо визначити основні, зокрема: вкрай важливими виступають економічні, правові, соціальні.

До економічних детермінантів, на підставі аналізу, можливо віднести: стан економіки; стан та кількість «застарілого житлового фонду», який потребує реконструкції та капіталовкладень; кількість та форми інвестицій у містобудівну діяльність та т.п.

Економічні чинники виступають як підґрунтям так і стимулом для утримання від скоєння або навпаки, скоєння правопорушень. Наприклад, вплив технічного стану будівель впливає на рівень правопорушень. І хоча, дослідженню питань щодо визначення технічного стану житлового фонду присвячено роботи Л. Шутенка, М. Бойка, Н. Христенко, М. К. Сухоноса, Т. Г. Молодченко, В. М. Прасола [1, с. 55], однак відкритим залишається питання визначення на державному рівні механізму фінансування ремонтних робіт, які необхідні для збереження житлового фонду у задовільному стані.

Житловий фонд України потребує проведення значних обсягів робіт з його ремонту та реконструкції. Взагалі, більша його частина перебуває в незадовільному технічному стані через недостатнє фінансування заходів щодо його утримання; зберігається тенденція передчасного старіння житлового фонду. Згідно з відомостями Державної служби статистики України, «на 1 січня 2018 житловий фонд країни становив 984,8 млн. м² загальної площі, при цьому кількість старих і аварійних будинків склало 44,9 тисяч одиниць, в яких проживало 62,7 тисяч осіб» [2].

Фактично кожен четвертий міський житель мешкає в житлових приміщеннях, які мають незадовільний технічний стан та вичерпали свій експлуатаційний ресурс. Якщо житловий фонд досягає зносу рівному 75,3 %, це вказує на його аварійний стан. Максимальний знос експлуатованих будинків не повинен перевищувати 70–80 %. Погані умови експлуатації зменшують термін життя будинку, а гарні здатні продовжити його більше ніж в 2 рази [1].

Біля 65 % житлового фонду потребує, як мінімум, капітального ремонту, а більшості випадків – реконструкції та модернізації. 40 % осель недообладнено комунальними зручностями [3].

Ці дані є поштовхом для впровадження більш сильних адміністративних стягнень на відповідальних осіб, щоб стимулювати їх для приведення житлового фонду у відповідний стан. А починати необхідно із проведенням експертизи усього житлового фонду України, в першу чергу, багатоквартирних будинків, та створення єдиного реєстру ветхого та аварійного житла із позначенням рівня зносу. Даний показник буде впливати в подальшому на визначення комплексу дій, щодо певної споруди із урахуванням доцільності використання фінансових ресурсів. Такі дії суттєво будуть впливати на зменшення кількості адміністративних правопорушень у сфері містобудування підчас проведення будівельних робіт. Наступним кроком буде визначення джерел фінансування для проведення реконструкції будівлі, якщо це буде доцільним.

Також створення єдиного реєстру ветхого та аварійного житла із позначенням рівня зносу буде впливати на прийняття рішення щодо доцільності взагалі реконструкції житла. І як альтернатива – знос небезпечної будівлі та спорудження нової. Наприклад, в Україні прийнято в експлуатацію 8689,4 тис.м² загальної площі житла (нове будівництво) [4]. Станом на 01.11.2018 будівництво будівель зросло на 1,3 % (житлових – на 0,9 %, нежитлових – на 1,8 %), інженерних споруд – на 11,3 % [5].

До правових детермінантів можливо віднести наступні. Першою правовою детермінантою, яка суттєво впливає на ефективність та дієвість застосування положень інституту адміністративної відповідальності – це використання «ветхого» законодавства. Наприклад, підґрунтям для застосування засобів впливу адміністративної відповідальності є застарілі нормативно-правові акти, Кодекс України про адміністративні право-

порушення 1984 року [6], Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94 [7] та т.п.

Полеміка та акцентування уваги до першої детермінанти, в науковій літературі ведеться широко та постійно, тому не будемо зупинятися на ній.

Другою правовою детермінантою, яка є дуже цікавою і з кожним роком її вплив лише буде збільшуватися, – це прийняття у 2018 році низки нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності, які мають екологічне забарвлення. У зв'язку із цим, застосування санкцій адміністративної відповідальності повинно враховувати екологічну складову, а для цього потрібно передбачити склади адміністративних проступків із урахуванням цих нововведень.

Наприклад, Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 № 2354 –VIII передбачає, що з 12.10.2018 року «документи державного планування, в тому числі і містобудівна документація, вже підлягають стратегічному екологічному оцінюванню (далі – СЕО) на етапі розробки таких документів. Метою СЕО є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпеки життєдіяльності населення та охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів державного планування» [8].

Згідно п. 3. ч. 1 ст. 1 Закону України № 2354–VIII, до документів державного планування відносять: стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування. Тому, у зв'язку із зазначеним вище, доцільно буде передбачити адміністративну відповідальність для посадових осіб, юридичних осіб, які будуть здійснювати стратегічне екологічне оцінювання. Підсилюється необхідність запровадження адміністративної відповідальності декількома факторами: по-перше, документи державного планування, щодо яких здійснюється СЕО, не будуть підлягати іншим державним експертизам; по-друге, для зниження ризиків планування та забудови територій без збалансування публічних та приватних інтересів; по-третє, необхідність дотримання нових норм і стандартів, які покращують, у прямому сенсі, життя населення та сприяють створенню безпечного життєвого простору та середовища.

Третьою правовою детермінантою, яка є дуже цікавою і потребує більшої уваги, – це прийняття у 2018 році низки нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності, які підвищують роль соціальних стандартів та норм. Наприклад, у ДБН Б.2.2.-12:2018. «Планування і забудова території» [9]; у ДБН В.2.3.-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів» [10] та ін. Тому, логічним буде, під час застосування санкцій адміністративної відповідальності враховувати підвищенні соціальні стандарти, а для цього потрібно збалансувати розміри та види адміністративних стягнень із урахуванням цих новел.

Наприклад, ДБН Б.2.2.-12:2018 закріплює види та розмір майданчиків, що мають бути розташовані на прибудинкових територіях: для ігор дітей дошкільного і молодшого шкільного віку; для відпочинку дорослого населення; для тимчасової стоянки автомобілів; для тимчасової стоянки велосипедів; для занять фізкультурою; для збирання побутових відходів; для вихову домашніх тварин. Аналізуючи, норми і стандарти ДБН Б.2.2.-12:2018 «Планування та і забудова території» прослідковується тенденція до збільшення розмірів стандартів та нормативів, які забезпечують створення більш комфортного життєвого простору. До цікавих новел ДБН Б.2.2.-12:2018 «Планування та забудова території» [9] можливо віднести: встановлення обов'язку забудовника створювати дитячі та пішохідні доріжки під час здійснення житлової забудови; розмір майданчиків для відпочинку повинен бути у два рази більшим, ніж був до 12.10.2018 року; розмір спортивних майданчиків (для занять фізкультурою) – у 10 разів повинен бути більшим ніж були до 12.10.2018 року.

Абсолютною новелою для національного містобудівного законодавства є введення та закріплення «кольорових понять», до яких відносять: «зелені лінії»; «жовті лінії»; «блакитні лінії». Раніше застосовувалися лише категорія «червона лінія», яка обмежувала вулиці, дороги, території кварталів тощо.

Категорія «зелена лінія» – передбачає обмеження забудови для збереження зелених територій. Так, пункт 3.21 ДБН Б.2.2.-12:2018, передбачає, що зелені лінії – це обмеження щодо розміщення об'єктів у межах усіх озелених територій загального користування, рекреаційних лісів і лісопарків (існуючих та тих, що резервуються), об'єктів природно-заповідного фонду, зон охоронюваного ландшафту [9].

Відповідно до п.3. 19 ДБН Б.2.2.-12:2018 [9], категорія «жовта лінія» – це обмеження забудови для безпеки евакуації – це лінії обмеження зон можливих завалів житлових, громадських, промислових та інших будівель і споруд, розміщених вздовж магістральних вулиць сталого функціонування, по яких проводиться евакуація населення категоризованого міста в особливий період та підтримується транспортне забезпечення виконання рятувальних і невідкладних аварійно-відновлювальних робіт. «Жовта лінія» визначається при розробленні документації з просторового планування для категоризованих населених пунктів. Тобто, ці лінії обмежують зони можливих завалів будівель так, щоб у випадку надзвичайних ситуацій була можливість евакуації населення, іншими словами, чим ближче до евакуаційних шляхів буде розташована будівля, тим нижчою за висотою вона має бути.

Категорія «блакитна лінія» – передбачає обмеження висотності забудови. Так, пункт 3.8 ДБН Б.2.2.-12:2018 [9], передбачає, що блакитні лінії – це лінії обмеження висоти та силуету забудови; спрямовані на регулювання естетичних та історико-містобудівних якостей забудови. Застосування зазначених нормативів та стандартів дозволить зберегти автентичність старої, історично-цікавої забудови. У цьому сенсі, особливої уваги заслуговує ДБН В.2.3.-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів». Так, п.5.5.3. ДБН В.2.3.-5:2018 [10] встановлює обмеження щодо тимчасового паркування на тротуарах; вздовж проїзних частин магістралей безперервного та регульованого руху та інше.

Наприклад, нові норми вводять заборону на розміщення стоянок всередині житлових кварталів. Відтепер, стоянки повинні бути розташовані з боку виліці, а не у дворах будинків. Особливо акцентується увага на тому, що у історичних центрах міст дозволено будувати лише підземні паркінги. Зовнішньо вірна норма, в деяких випадках, може створювати суттєві проблеми для мешканців та органів влади. Наприклад, центр Одеси побудовано на катакомбах, повна схема їх розташування відсутня, тому виконання зазначеної норми, суттєво збільшує вартість створення проектною документації, а в деяких випадках повністю унеможливує застосування норми, щодо того, що у історичних центрах міст необхідно будувати лише підземні паркінги.

До 2018 року, максимальна висота будинків Державними будівельними нормами (ДБН) не регламентувалася.

Як вже зазначалась, «блакитні лінії» обмежують висоту новобудов, зараз, нові будівельні норми обмежують максимальну висоту будинків, зокрема: у селах – не більше 4 поверхів; у селищах – не більше 5 поверхів; у містах з населенням до 50 тис. мешканців – не більше 9 поверхів; у містах з населенням від 50 до 100 тис. мешканців – не більше 16 поверхів; у містах з населенням понад 100 тис. мешканців – поверховість будинків регулюється містопланувальними документами.

В даній статті було акцентовано увагу на певних детермінантах, які впливають на інститут адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності, але цей перелік не є повним, і тому необхідно продовжувати дослідження у визначеному напрямку.

Висновки. Містобудівна діяльність – це комплексна багатогранна діяльність суспільства, що спрямована на створення безпечного матеріально-просторового середовища життєдіяльності населення в поселеннях та районах розселення. Важливим ін-

струментом, який спонукає дотриманню встановлених норм та стандартів в зазначеній діяльності є застосування інструментарію адміністративно-деліктного інституту.

Але, інститут адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності потребує істотного оновлення із урахуванням економічних, соціальних та правових детермінант, що дозволить створити концептуально нову доктрину розуміння адміністративної відповідальності взагалі та у містобудівній сфері, зокрема.

В 2018 році пройшло істотне оновлення містобудівного законодавства, а це вимагає його нового наукового переосмислення. При здійсненні модернізації інституту адміністративної відповідальності важливо враховувати, що містобудівна діяльність в Україні все більше забарвлюється екологічним та соціальним складовими. Усі зазначені вище нормативи, націлені на підвищення рівня захисту навколишнього середовища в населених пунктах та населення від негативних наслідків, які можуть виникнути під час містобудівної діяльності.

Але, на жаль, перераховані вище нововведення у сфері містобудування належним чином не вплинули на інститут адміністративної відповідальності. У зв'язку із цим, гостро назріла потреба у взаємоузгодження норм чинного адміністративного законодавства та створення концептуально нового підходу до розуміння ролі, місця інституту адміністративної відповідальності в сучасних умовах. Адміністративно-деліктні норми повинні модернізуватися із урахуванням темпів сучасного життя. Можливо, завдяки саме чітко регламентованій містобудівній діяльності, Україна отримає рушійну силу на шляху реформ.

Список літератури

1. Сухонос М. К., Аналіз технічного стану житлового фонду України та пропозиції щодо його оцінки [Текст] / М. К. Сухонос, М. Т. Голодченко, В. М. Прасол // Економічний вісник Донбасу. – 2014. – № 1 (35) . – С. 51-55.
2. Думка MDL: Житловий фонд України – статистика, проблеми, шляхи «оздоровлення»: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://mdl.com.ua/dumka-mdl-zhitloviy-fond-ukraini-statistika-problemi-shlyahi-ozdorovlennya>.
3. Перспективи та інструменти розвитку фонду житла соціального призначення: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/DonbassFullAccess/ss-129290035>.
4. Житлове будівництво у 2018 році: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://twitter.com/Ukrstat/status/1100422863415377920>.
5. Соціально-економічне становище України за січень-листопад 2018 року: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: https://ukrstat.org/uk/druk/soc_ek/2018/publ_11_2018_u.html.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8074-X: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0005.html.
7. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 № 208/94: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208/94-вр>.
8. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.03.2018 р. № 2354 –VIII. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19>.
9. ДБН Б.2.2.-12:2018. «Планування і забудова території»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23.04.2018 № 100: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_B.2.2-12_2018.pdf.
10. ДБН В.2.3.-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2018 : [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://kbu.org.ua/assets/app/documents/75\(1\).1.%20ДБН%20В.2.3-5-2018%20ВУЛИЦІ%20ТА%20ДОРОГИ.pdf](http://kbu.org.ua/assets/app/documents/75(1).1.%20ДБН%20В.2.3-5-2018%20ВУЛИЦІ%20ТА%20ДОРОГИ.pdf).

Стаття надійшла 25.05.2019 р.

В. В. Стукаленко, аспирант

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ ДЕТЕРМИНАНТАХ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Резюме

В статье определены основные детерминанты, влияющие на формирование института административной ответственности в сфере градостроительства в современных условиях.

На основании анализа юридической литературы, национального градостроительного и административно-деликтного законодательства акцентируется внимание на авторском видении направления развития административно – деликтного законодательства и обозначены некоторые направления его трансформации.

Ключевые слова: административная ответственность, градостроительная деятельность, законодательство, детерминанты.

V. V. Stukalenko, Graduate Student

Odessa I. I. Mechnikov National University
The Department of Administrative and Commercial Law
Franzuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

TO THE QUESTION OF THE BASIC DETERMINANTS OF TRANSFORMATION OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF URBAN DEVELOPMENT

Summary

The article identifies the main determinants that influence the formation of the institution of administrative responsibility in the field of urban planning in modern conditions.

Based on the analysis of legal literature, national urban planning and administrative-tort legislation, attention is focused on the author's vision of the direction of development of administrative-tort legislation and some directions of its transformation are outlined.

Key words: administrative responsibility, urban development, legislation, determinants.