

ЛІТЕРАТУРА

1. Луговий І.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.О. Луговий. – Х., 2007. – К., 2007. – 226арк. – Бібліогр.: арк. 210-226. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.disslib.org/administratyvna-vidpovidalnist-za-pravoporushennja-shcho-posjahajut-na-zdiysnennja.html>
2. Циверенко Г.П. Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення в аспекті проекту Виборчого кодексу України / Г.П. Циверенко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 905–909. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10cgpvku.pdf>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (станом на 18.03.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Фінальний звіт за результатами моніторингу виборчих фінансів на місцевих виборах 2015 р. в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-za-rezultatamy-monitoryngu-vyborchykh-finansiv-2015>.
5. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
6. Рекомендація REC (2003) 4 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи стосовно спільних правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній : Прийнято Комітетом Міністрів 8 квітня 2003 року на 835-му засіданні Заступників Міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DCB18A3AA744DB458FFEC474D147FA17?art_id=48964&cat_id=46352
7. Оціночні звіти групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо стану стану корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 08.10.2015 № 731-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-19>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

KEY ASPECTS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY IN THE FIELD OF BUILDING

Стукаленко О.В.,
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Докорінні зміни в суспільстві, які пов'язані із проведеним різноманітним реформ і все це на фоні економічної кризи, вплинуло на появу нових видів будівельних правовідносин і відповідних способів їх організації. Все це обумовлює необхідність запровадження дієвого адміністративно-правового регулювання. Одним із важливих інструментів забезпечення виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами виступає адміністративна відповідальність в сфері містобудівної діяльності. Це обумовлено, тим, що саме конструкція адміністративної відповідальності виявилася найбільш зручною при створенні інструментів, за допомогою яких здійснюється реальний і, що найголовніше, оперативний вплив з боку органів державної влади на осіб [1, с.52].

Окремі проблеми адміністративної відповідальності в сфері містобудівельної діяльності розроблені в роботах сучасних юристів: А.Х. Бербекова, М.І. Брагінського, В.П. Бугорського, О.М. Вінник, М.І. Вітрянського, Н.О. Доценко-Белоус, О.Є. Єршова, О.О. Квасницької, В.М. Коссака, Н.С. Кузнецової, П.С. Озерова та ряд інших видатних вчених. Але переважна більшість із них досліджували лише вузько специфічні питання, а комплексного дослідження в зазначеній сфері відсутнє.

Потреби сьогодення орієнтують весь процес реформування інституту адміністративної відповідальності і зусилля дослідників на постановку і вирішення проблем по кількох основних напрямках. Перший напрямок передбачає переосмислити ряд ключових науково-теоретичних засад адміністративної відповідальності, і як наслідок, створити нову доктрину адміністративної відповідальності. Другий напрямок пов'язаний з необхідністю суттєво змінити, оновити або доповнити усі основні частини величезного масиву чинного адміністративно-деліктного зако-

нодавства. Тому, характеризуючи адміністративну відповідальність в сфері будівельного законодавства, необхідно враховувати теоретичні напрацювання юридичної науки в цілому та норм адміністративного права і законодавства щодо містобудівної діяльності.

Адміністративній відповідальності за порушення норм містобудівельного законодавства притаманні як загальні риси адміністративної відповідальності, так специфічні, обумовлені специфікою будівельних правовідносин. На жаль, реальним фактом є те, що у сучасній правовій літературі майже не висвітлюється питання щодо адміністративної відповідальності в сфері містобудування, а це може призвести до виникнення проблем під час практичної реалізації адміністративно-деліктних норм. Наприклад, законодавець не буде враховувати в своїй правотворчій діяльності загальні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності, а буде намагатися лише урегулювати відносини в сфері містобудування, що знаходяться в стані постійного розвитку та зміни. І як наслідок, прийняті норми не будуть відповідати реаліям життя, тому що поки їх законодавець прийме, а потім ці норми почнуть використовувати та застосовувати, суспільні відносини вже трансформувалися і регулювання вже змінених правовідносин застарілими нормами буде малоєфективне.

Саме тому, характеризуючи адміністративну відповідальність в сфері містобудівного законодавства, необхідно враховувати теоретичні напрацювання юридичної науки в цілому та норми адміністративного і містобудівного законодавства.

Правовою підставою для застосування адміністративної відповідальності в сфері містобудівної діяльності є: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8074-X (далі КУАП)[2]; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»

від 17.02.2011 № 3038-VI[3]; Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94[4]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» від 22.12.2011 № 4220-VI[5]; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» № 671 від 19 серпня 2015 року[6]; Лист від 02.08.2013 № 40-16-3790 «Щодо реконструкції будівель та споруд та їх консервації»[7]; Лист від 30.07.2013 № 40-19-3697 «Щодо накладання штрафних санкцій за самовільне будівництво» [8]; Лист від 04.07.2013 № 40-11-3218 «Щодо процедури видачі дозволу на виконання будівельних робіт»[9]; Лист від 01.07.2013 № 40-16-3099 «Щодо порядку прийняття в експлуатацію самовільно збудованих індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, прибудов до них загальною площею до 300 квадратних метрів включно, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них загальною площею до 100 квадратних метрів включно» [10] та інші.

Органи державного архітектурно-будівельного контролю (далі – держархбудконтролю) розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва, порушенням законодавства під час планування та забудови територій та невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів держархбудконтролю. Органи державного архітектурно-будівельного контролю є правонаступниками прав та обов'язків Державної архітектурно-будівельної інспекції. До завершення здійснення заходів з утворення органів державного архітектурно-будівельного контролю в Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях та сільських, селищних, міських радах або визначення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, на які покладаються повноваження, визначені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також затвердження актів спільної комісії такі повноваження здійснює Державна архітектурно-будівельна інспекція [6].

Правовим підґрунтям діяльності органів держархбудконтролю є ст. 244-6 КУпАП; ч. 3 ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»; Постанова Кабінету Міністрів України № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» від 19 серпня 2015 року; Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю України від 19 серпня 2015 р. № 671 [11].

Згідно ст. 1. Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94 [4], 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. Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» визначає суб'єктів відповідальності. До таких суб'єктів відповідальності відносяться: суб'єкти містобудування, які здійснюють проектування об'єктів, експертизу проектів будівництва; суб'єкти містобудування, які є замовниками будівництва об'єктів (у разі провадження містобудівної діяльності), або ті, що виконують функції замовника і підрядника одночасно; суб'єкти містобудування, які виконують будівельні роботи; суб'єкти містобудування, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану із створенням об'єктів архітектури, що підлягає ліцензуванню, чи доручають виконання окремих видів робіт відповідаль-

ним виконавцям, які згідно із законодавством повинні мати кваліфікаційний сертифікат; суб'єкти містобудування, які виготовляють будівельні матеріали, вироби та конструкції; суб'єкти містобудування, що залучаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, до проведення перевірок; підприємства, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва та інші [4]. Чітке визначення суб'єктів відповідальності дозволяє встановити конкретну особу(осіб) до якої будуть застосовуватися адміністративно-правові санкції. Наприклад, за виконання будівельних робіт без реєстрації відповідної декларації чи без відповідного дозволу, відповідальності підлягає не тільки замовник, але й «суб'єкти містобудування, які виконують будівельні роботи», тобто підрядники. При цьому штрафи для замовників і підрядників встановлені однакові – від вісімнадцяти мінімальних заробітних плат за будівництво об'єкту I категорії до дев'ятисот за об'єкт V категорії.

На розмір штрафу чи іншого покарання за порушення законодавства, будівельних норм, стандартів і правил впливає і категорія складності об'єкта. Наприклад, відповідно ст. 96 КУпАП та ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94 та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» від 22.12.2011 № 4220-VI[5], виконання будівельних робіт без реєстрації декларації про початок виконання таких робіт, а також наведення недостовірних даних у зазначеній декларації: на об'єктах I категорії складності – у розмірі вісімнадцяти мінімальних заробітних плат; на об'єктах II категорії складності – у розмірі 36 мінімальних заробітних плат; на об'єктах III категорії складності – у розмірі дев'яноста мінімальних заробітних плат.

Поза увагою законодавства залишається і той факт, що існуючі розміри штрафних санкцій є мінімальними. А це, по-перше, негативно впливає на здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та впливає на низький стан надходження до бюджетів усіх рівнів коштів, стягнутих з порушників законодавства у сфері містобудування. По-друге, не великий розмір штрафів за деякі правопорушення провокує учасників будівельної діяльності діяти поза межами правового поля. Тому необхідно посилити та персоніфікувати відповідальності суб'єктів містобудування за порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, забезпечення стійкості, міцності, надійності та необхідної довговічності будівель і споруд.

Ознайомлення з чинним законодавством щодо адміністративна відповідальність у сфері містобудівної діяльності показує, що деякі диспозиції ст. ст. 96, 96-1 КУАП не узгоджені з положеннями Закону «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Тому, виникає ситуація при якій громадяни – правопорушники повинні сплачувати штраф такий же як професійні учасники будівельного ринку. Але штраф, як будь-яка санкція, повинен утримувати суб'єкта від порушення, а для цього розмір штрафу повинен бути відчутним (але достатнім) для суб'єкта відповідальності та відповідати нанесеній шкоді.

Неможливо не акцентувати увагу на такій ситуації, як відсутність затвердженої містобудівної документації у населених пунктах. Це одна із найголовніших проблем, яка з одного боку, стримує розвиток будівельного ринку України, а з іншого – провокує порушення. І як, наслідок стихійна та безсистемна забудова без урахування принципів сталого розвитку (sustainability). Тому, поряд з посиленням відповідальності приватного сектору за порушення у сфері містобудування, суб'єктам законодавчої ініціативи

варто було б запропонувати конкретні шляхи для вирішення проблеми відсутності містобудівної документації, включно з встановленням персоналізованої відповідальності за розробку й затвердження такої документації.

Враховуючи вище зазначене, можливо зробити наступні висновки. У цілому інститут адміністративної відповідальності в сфері містобудування потребує суттєвого вдосконалення. Система норм, які регулюють відносини адміністративної відповідальності в сфері містобудівної діяльності незважаючи на часті зміни не відповідає потребам побудови правової держави. Використання системного підходу дасть можливість зберегти та розвинути цілісності у вивчені адміністративної відповідальності в сфері містобудівельної діяльності як особливого виду адміністративної відповідальності.

Щоб окреслити коло проблем, з якими зіштовхується інститут адміністративної відповідальності та розробити пропозиції щодо їх розв'язання, необхідно зробити загальне дослідження стану законодавства. Подолання проблем вимагає не лише розуміння сьогоденної ситуації, а й об'єктивної оцінки наслідків тих процесів, що відбувалися протягом останніх роки. Якщо змінювати ситуацію, що склалася в будівельній галузі, то необхідно враховувати, що регулювання містобудівної діяльності повинно здійснюватися в декількох напрямках. По-перше, гостро назріла необхідність підвищення відповідальності всіх учасників процесу містобудування. По-друге, у зв'язку із децентралізацією влади, переносяться повноваження контролю за будівництвом на місця.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лук'янець Д.М. Адміністративно-правові відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : Монографія. – Суми: ВТД «Університетська книга, 2006. – 367с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8074-X (станом на 19.09. 2013 року) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0005.html
3. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
4. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 № 208/94 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208/94-вр>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 22.12.2011 № 4220-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 29.– Ст. 345. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4220-17>.
6. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року №671.[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-п>.
7. Щодо реконструкції будівель та споруд та їх консервації : Лист Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 02.08.2013 № 40-16-3790.[Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN89003.html
8. Щодо накладання штрафних санкцій за самовільне будівництво : Лист Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 30.07.2013 № 40-19-3697.[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/search/law/monitoring/ML005784.html>
9. Щодо процедури видачі дозволу на виконання будівельних робіт : Лист Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 04.07.2013 № 40-11-3218 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN88999.html
10. Щодо порядку прийняття в експлуатацію самовільно збудованих індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, прибудов до них загальною площею до 300 квадратних метрів включно, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них загальною площею до 100 квадратних метрів включно : Лист Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 01.07.2013 № 40-16-3099.[Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN88998.html
11. Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю України : затверджене Постановою Кабінету Міністрів від 19 серпня 2015 р. № 671 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-п>