



у нежитлові та їх реконструкції під розміщення об'єктів неvirобничої сфери і нежитлових приміщень (нежитлових будинків) у житлові в м. Бровари [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://rada.pravoznaty.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2178&catid=5&Itemid=34.htm.

5. Державні будівельні норми України. Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення. ДБН В.2.2-15-2005 затверджені наказом Держбуду України від 18.05.2005 р. № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.15498.5&nobreak=1>

6. Порядок надання дозволу на перепланування та/ або переобладнання житлових та нежитлових приміщень [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.meria.sumy.ua/engine/download.php?id.

7. Порядок надання дозволу на перепланування та/ або переобладнання житлових та нежитлових приміщень в будинках житлового та громадського призначення, прибудову до вказаних приміщень зі зміною чи без зміни функціонального призначення [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mvk.if.ua/uploads/files/argv23081201.pdf>.

8. Щодо переведення житлових приміщень у нежитлові : Роз'яснення Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України від 03.04.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1064.882.0>.

9. Проект Житлового кодексу України від 17.03.2009 р., внесений народними депутатами України В.В. Рибак та О.П. Поповим [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32171.

10. Про переведення квартири у нежитлове приміщення та її реконструкцію під магазин : Постанова Вищого адмін. суду України від 01.06.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕСОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Олег ЛЯШКО,

соискатель кафедры административного права, процесса и административной деятельности органов внутренних дел Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

The paper presents social relations with the persons engaged in construction activities, as well as public administration authorities, providing urban development as a whole, and the special-purpose authorities, which in accordance with Laws of Ukraine are responsible for direct control over particular areas of legal relations arising in course of construction. It was offered to define the administrative responsibility in the area of urban development activities as an independent administrative law institution, which according to the general rule covers all kinds of administrative legal relations. There were analysed the norms of the Laws of Ukraine, providing for the administrative, economic and criminal liability for violations in urban development activities. The relevant violations were analysed with a detailed analysis of their elements. Special attention was paid to the control and supervision entities in the area of urban development. It is also stipulated that the responsibility in the construction area shall be borne not only by the construction entities, but also by the public administration authorities, bound by the Constitution of Ukraine to act for the limit purpose and in the manner provided by the Laws of Ukraine.

Key words: administrative responsibility, control, supervision, urban development.

Аннотация

В работе рассмотрены общественные отношения с участием лиц, осуществляющих строительную деятельность, органов публичной администрации, что обеспечивают возможность градостроительства в целом, а также органов со специальной компетенцией, на которые законодательством Украины возложена обязанность осуществления непосредственного контроля в той или иной области правоотношений, возникающих в процессе строительства. Предложено административную ответственность в сфере градостроительной деятельности определять как самостоятельный институт административного права, распространяющий свое действие, по общему правилу, на все виды административных правоотношений. Проанализированы нормы украинского законодательства, которыми установлена административная, а также хозяйственная и уголовная ответственность за правонарушения в сфере градостроительной деятельности. Проанализированы соответствующие правонарушения с детальным анализом их составов. Отдельное внимание посвящено субъектам контроля и надзора в сфере градостроения.

Ключевые слова: административная ответственность, контроль, надзор, градостроительная деятельность.

Постановка проблемы. Установленные на уровне государственных стандартов нормы и правила в сфере градостроительной деятельности охраняются и обеспечиваются органами государственной власти. Одним из элементов обеспечения выполнения законов является юридическая ответственность. Как объект работы предлагаем к рассмотрению общественные отношения с участием лиц, осуществляющих строительную деятельность, органов публичной администрации, что обеспечивают возможность градостроительства в целом, а также органов со специальной компетенцией, на которые законодательством

Украины возложена обязанность осуществления непосредственного контроля в той или иной области правоотношений, возникающих в процессе строительства. В работе учтены результаты исследований таких ученых: А.П. Алехин, С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, К.С. Вельский, Б.Н. Габричидзе, Ю.М. Козлов, А.П. Корнев, З.В. Копейчиков, Б.М. Лазарев, А.П. Лончаков, В.М. Манохин, Г.И. Петров, В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Стариков, А.Г. Чернявский и других.

Изложение основного материала. Специальным Законом Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной



деятельности» установлены нормы, по сути, административно-хозяйственной ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности, которыми являются действия или бездействие субъектов градостроения – юридических лиц и физических лиц-предпринимателей, которые привели к невыполнению или ненадлежащему выполнению требований, установленных законодательством, строительными нормами, государственными стандартами и правилами [1]. Согласно указанному Закону лица, осуществляющие строительную деятельность за соответствующие правонарушения, несут административно-хозяйственную ответственность в виде штрафов. Размеры штрафов дифференцированы в зависимости от категории сложности строительства и установлены в размерах минимальных зарплат.

Важно, что дифференцированным является субъектный состав правонарушений в сфере строительства, так, разные размеры штрафных санкций установлены для:

- субъектов градостроения, осуществляющих проектирование объектов, экспертизу проектов строительства;

- заказчиков строительства объектов (в случае осуществления градостроительной деятельности) или для выполняющих функции заказчика и подрядчика одновременно;

- субъектов градостроения, выполняющих строительные работы – субъектов градостроения, которые осуществляют хозяйственную деятельность, связанную с созданием объектов архитектуры, подлежащую лицензированию, или которые поручают выполнение отдельных видов работ ответственным исполнителям, которые согласно законодательству должны иметь квалификационный сертификат.

За отдельные правонарушения в сфере градостроения штрафы одинаковы для всех субъектов градостроения.

Кодексом Украины об административных правонарушениях также предусмотрена административная ответственность за несоблюдение государственных стандартов во вре-

мя проектирования, несоблюдение экологических требований во время размещения строительства, принятия в эксплуатацию объектов, а также за самовольное строительство и изменение архитектурного вида домов и сооружений [2, ст. 97].

При несоблюдении требований Закона «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности» и Кодекса про административные правонарушения органы Государственно-строительной инспекции Украины вправе рассматривать действия (бездействия) как административные правонарушения и принимать решения об административных взысканиях.

Во многих случаях строительная деятельность неразрывно связана с земельными правоотношениями, а именно, с выделением земельного участка под строительство. В Земельном кодексе Украины указано, что приступать к использованию земельного участка без документов, удостоверяющих право на него, а также без государственной регистрации таковых и установлении границ земельного участка в натуре, запрещается [3, ст. 125]. Ответственность за нарушение данной нормы предусмотрена в Кодексе об административных правонарушениях [2, ст. 53-1]. Соответственно, контроль в сфере подобных земельных правоотношений осуществляет Государственный комитет Украины по земельным ресурсам.

Строительная деятельность в Украине подлежит лицензированию согласно с Законом Украины «О лицензировании отдельных видов хозяйственной деятельности» [4, ст. 9]. Контроль в сфере согласования и получения лицензий на осуществление определенных видов строительных работ согласно с Законом Украины «О лицензировании...» [4, ст. 20] возложен на органы Госпредпринимательства. Органы Госпредпринимательства, а также органы Министерства доходов и сборов Украины уполномочены на проведение плановых и внеплановых проверок субъектов строительства.

Тут, опять же, административно-хозяйственные санкции видятся как соответствующие ситуации, так,

например, наиболее существенной среди контрольных полномочий Госпредпринимательства является административно-хозяйственная санкция в виде аннулирования лицензии. Следует обратиться к нормам Закона Украины «О лицензировании отдельных видов хозяйственной деятельности», где указано, что орган лицензирования при наличии ряда юридических фактов (например, невозможность лицензиата обеспечить выполнение лицензионных условий, установленных для определенного вида хозяйственной деятельности) лишает лицензиата права на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности. Если органы Государственной архитектурно-строительной инспекции составляют протоколы и рассматривают дела об административных правонарушениях, то полномочия органов Госпредпринимательства позволяют применять указанную административно-хозяйственную санкцию на основании акта. Перечень правонарушений, фиксируемых актами органов Госпредпринимательства, содержится в Законе «О лицензировании» [4].

Крайней мерой административно-хозяйственной ответственности за нарушения в сфере лицензирования строительной деятельности является отмена государственной регистрации субъекта хозяйствования и его ликвидация. В соответствии уже с Хозяйственным кодексом Украины в случае осуществления субъектом хозяйствования деятельности, противоречащей закону, к нему может быть применена административно-хозяйственная санкция в виде отмены государственной регистрации этого субъекта хозяйствования и его ликвидация [5, ст. 247]. Однако применение такой административно-хозяйственной санкции осуществляется на основании решения суда. Суд принимает решение о ликвидации субъекта хозяйствования на основании рассмотрения дел, инициированных органами Миндоходов.

Важно, что кроме контроля органов публичной администрации в Украине ведется также и надзор за строительной деятельностью. От-



личия между контролем и надзором очевидны: контрольные полномочия позволяют вмешиваться в административно-хозяйственную деятельность субъекта строительной деятельности (приостанавливать строительство, привлекать к административной ответственности), надзорные – нет. При выявлении нарушений надзорные органы вправе требовать немедленного устранения выявленных на поднадзорном объекте нарушений, а также ставить вопрос перед компетентными органами о привлечении виновных лиц к ответственности, применении штрафных санкций. Надзорными полномочиями, в первую очередь, обладают местные органы исполнительной власти, то есть госадминистрации, а также органы местного самоуправления (советы).

Особым видом надзора в сфере строительства согласно с Законом Украины «Об архитектурной деятельности» [6] является авторский надзор. Соответственно такой надзор осуществляется архитектором – автором проекта объекта архитектуры, другими разработчиками утвержденного проекта или уполномоченными ими лицами. Авторский надзор осуществляется в соответствии с законодательством (по большей мере гражданским, хозяйственным) и договором с заказчиком. При выявлении отклонений от проектных решений, допущенных при строительстве объекта архитектуры и отказе подрядчика в их устранении, лицо, осуществляющее авторский надзор, уведомляет об этом заказчика и соответствующую инспекцию – Государственную архитектурно-строительную инспекцию.

Надзорную функцию в сфере строительства осуществляют также органы прокуратуры.

Повышенная общественная опасность правонарушений в сфере строительной деятельности нашла свое отражение в адекватном включении в Уголовный кодекс Украины ряда статей, предусматривающих уголовную ответственности за преступления в сфере строительства. Наиболее распространенными преступлениями в сфере строительства являются следующими: нарушение

порядка занятия хозяйственной деятельностью, то есть осуществление определенных видов работ, подлежащих лицензированию без лицензии либо с нарушением лицензионных условий, если это было связано с получением дохода в больших размерах (ст. 202 УК [7]); самовольное занятие земельного участка, если такими действиями причинен значительный вред ее законному владельцу или самовольное строительство зданий или сооружений на таком участке (ст. 197-1 УК [7]).

Ответственности в сфере строительства несут не только субъекты строительства, но и органы публичной администрации, на которые, в первую очередь, Конституцией Украины возложена обязанность действовать исключительно в пределах и способами, предусмотренными законами Украины. В случае нарушения органами властных полномочий предусмотренных законодательством обязанностей такие неправомерные действия могут и должны быть обжалованы в вышестоящем органе либо в порядке административного судопроизводства, также предусмотрено обжалование действий в органах прокуратуры Украины.

Мы считаем, что административную ответственность в сфере градостроительной деятельности можно определять как самостоятельный институт административного права, распространяющим свое действие, по общему правилу, на все виды административных правоотношений.

В качестве аргумента в поддержку указанной позиции представляется возможным обозначить признаки, присущие любому правовому институту, а именно: регулирование составяющими правовой институт нормами самостоятельного и четко очерченного круга правовых отношений; законченность правового регулирования, что характеризует устойчивость юридической связи внутри правового института; юридическая однородность правового регулирования, что предопределяет существование наиболее общих и основополагающих для всего правового института специальных понятий и терминов; наличие общей

правовой нормы, лежащей в основе соответствующего правового института, что следует из признака однородности правового регулирования; особенность (функций) задач соответствующей группы правовых норм, составляющих правовой институт. Среди последних можно выделить субинститут административно-правовой ответственности за нарушения в сфере градостроительной деятельности. В качестве признаков, позволяющих группировать отдельные нормы, объединяющие отношения административно-правовой ответственности в правовой субинститут, выступают: 1) специфика предмета правового регулирования; 2) наличие особых функций; 3) специфический субъектный состав; 4) в отдельных случаях – особый порядок применения мер административно-правовой ответственности.

Считаем, что в современном правовом поле имеет место наличие специфического предмета правового регулирования субинститута административно-правовой ответственности в сфере градостроительной деятельности.

Под предметом правового регулирования по общему правилу понимают определенную совокупность однородных общественных явлений, то есть сферу, на которую распространяется право. При этом в структуре предмета правового регулирования выделяются следующие элементы: субъекты; объекты регулируемых общественных отношений; социальные факты, способствующие возникновению соответствующих отношений; практическая деятельность людей.

В качестве предмета правового регулирования субинститута административно-правовой ответственности за нарушения в сфере градостроения, по нашему мнению, следует рассматривать непосредственно сами правонарушения в сфере градостроительной деятельности в совокупности их состава (субъект, объект, объективная сторона, субъективная сторона, предмет). Однако само правонарушение автоматически не тянет за собой ответственность: для административ-



ной ответственности необходимым компонентом является факт реагирования органов публичной администрации на факт правонарушения. Потому предметом тут называется правонарушение и обозначенную законом реакцию соответствующих органов публичной администрации (об органах мы писали выше) на противоправные деяния (действия или бездействие) субъектов градостроительства – юридических лиц и физических лиц-предпринимателей, которые привели к невыполнению или ненадлежащему выполнению требований, установленных законодательством, строительными нормами, государственными стандартами и правилами.

Специфика указанных отношений – реагирование органов публичной администрации на правонарушения в сфере градостроительной деятельности – обусловлена на сегодняшний день приоритетом штрафных санкций для нарушителей.

Считаем, что указанные отношения, выделяемые нами в качестве предмета правового регулирования субинститута административно-правовой ответственности, отличаются относительной самостоятельностью и однородностью.

Характерной чертой отношений реагирования органов публичной администрации на правонарушения в сфере строительства является наличие особого субъектного состава (застройщик, технический заказчик и др.), а также специфика объектов правового регулирования (здания, сооружения и иные объекты капитального строительства). Содержание данных отношений зависит, прежде всего, от содержания обычных отношений, возникающих в сфере градостроительной деятельности, в которых проявляется интерес объект нарушения. Поэтому в качестве правонарушителя и субъекта реагирования, в основном, выступают субъекты основных отношений, складывающихся в сфере градостроительной деятельности.

Субъекты же основных (обычных) отношений в сфере градостроительства отличаются спецификой, определяемой законодательством о

градостроительной деятельности. В частности, в качестве специфических субъектов градостроения по действующему законодательству можно выделить такие: проектную организацию, экспертную организацию, застройщика, собственника объекта капитального строительства, технического заказчика и др.

Совершение правонарушения в сфере градостроения порождает возникновение рассматриваемых отношений реагирования, которые выражаются появлением обязанности у соответствующего органа исполнительной власти, реализующего государственную политику по вопросам государственного архитектурно-строительного контроля пресечь такое правонарушение и наложить штраф на правонарушителя.

Выводы. В связи с изложенным полагаем, что в сферу правового регулирования субинститута административно-правовой ответственности за нарушения в сфере градостроения входят первичные деяния правонарушителя, реагирование органа публичной администрации на указанные деяния, ответные действия нарушителя. Акцентируем внимание, что ответными действиями нарушителя могут быть, во-первых, устранение нарушения и оплата штрафа, во-вторых, несогласие с наложенным взысканием и обжалование действий контролирующего органа, в-третьих, отсутствие реакции на наложение административного взыскания, что, в свою очередь, провоцирует ответные действия органа власти.

Список использованной литературы:

1. Об ответственности за правонарушение в сфере градостроительной деятельности : Закон Украины // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1994. – № 46. – Ст. 411.
2. Кодекс Украины про административные правонарушения // Ведомости Верховного совета УССР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Земельный кодекс Украины // Ведомости Верховного совета Украины. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

4. О лицензировании отдельных видов хозяйственной деятельности : Закон Украины // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

5. Хозяйственный кодекс Украины // Ведомости Верховного совета Украины. – 2003. – № 48. – Ст. 144.

6. Об архитектурной деятельности : Закон Украины // Ведомости Верховного совета Украины. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

7. Уголовный кодекс Украины // Ведомости Верховного совета Украины. – 2001. – № 25. – Ст. 131.