

## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:711.4

### АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Стародубцев А. А.,

доктор юридичних наук,  
професор кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Каразіна

**Анотація:** У статті проаналізовано суспільні відносини за участю осіб, що здійснюють будівельну діяльність, органів публічної адміністрації, що забезпечують можливість містобудування в цілому, а також органів із спеціальною компетенцією, на які законодавством України покладено обов'язок здійснення безпосереднього контролю в тій або іншій області правовідносин, що виникають у процесі будівництва. Запропоновано адміністративну відповідальність у сфері містобудівної діяльності визначати як самостійний інститут адміністративного права, що поширює свою дію, за загальним правилом, на усі види адміністративних правовідносин. Проаналізовані норми українського законодавства, якими встановлена адміністративна, а також господарська і кримінальна відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Розглянуті відповідні правопорушення з детальним аналізом їх складів. Особливу увагу присвячено суб'єктам контролю і нагляду у сфері містобудування.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, контроль, нагляд, містобудівна діяльність.

**Анотация:** В статье 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, распространяющим 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. Рассмотрены соответствующие правонарушения с детальным анализом их составов. Отдельное внимание посвящено субъектам контроля и надзора в сфере градостроения. Упомянуты также вопросы лицензирования, применения административно-хозяйственных санкций за несоблюдение законодательства в сфере градостроения, а также другие вопросы юридической ответственности как подконтрольных субъектов, так и контролирующих структур.

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

**Annotation:** 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. In case of public authorities' violations of the duties stipulated by the Laws, such illegal actions can and shall be appealed to a superior authority or pursuant to the administrative legal proceedings, it is also provided for appealing to the prosecution authorities of Ukraine. The questions of licensing are mentioned also, applications of administrative approvals for a failure to observe of legislation in the field of town-planning, and also other questions of legal responsibility as subjects, of so supervisory structures.

**Key words:** Administrative Responsibility, Control, Supervision, Urban development.

Установлені на рівні державних стандартів норми та правила в сфері містобудівної діяльності забезпечують та охороняються органами державної влади. Одним з елементів забезпечення виконання законів є юридична відповідальність. Як об'єкт дослідження пропонуємо до розгляду суспільні відносини за участю осіб, що здійснюють будівельну діяльність, органів публічної адміністрації, що забезпечують можливість містобудування в цілому, а також органів зі спеціальною компетенцією, на які законодавством України покладено обов'язок здійснення безпосереднього контролю в тій або іншій галузі правовідносин, що виникають у процесі будівництва.

Проблемами адміністративної відповідальності

загалом та в окремих сферах досліджувало багато вчених, зокрема В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, Ю.С. Шемшученко [див., напр., 1-3] та інші. Проте особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудування проаналізовано недостатньо.

Відтак завданням цієї статті є аналіз норм чинного законодавства, якими встановлено адміністративну, а також господарську і кримінальну відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, характеристика відповідних правопорушень з детальним аналізом їх складів.

Спеціальним Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» встановлені норми, по суті, адміністративно-господарській відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності,

якими є дії або дії або бездіяльність суб'єктів містобудування – юридичних осіб і фізичних осіб - підприємців, які привели до невиконання або неналежного виконання вимог, встановлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами [4]. Згідно з цим Законом, особи, що здійснюють будівельну діяльність за відповідні правопорушення несуть адміністративно-господарську відповідальність у вигляді штрафів. Розміри штрафів диференційовані залежно від категорії складності будівництва і встановлені в розмірах мінімальних зарплат.

Важливо, що диференційованим є суб'єктний склад правопорушень у сфері будівництва, так, різні розміри штрафних санкцій встановлені для:

- суб'єктів містобудування, суб'єктів, що здійснюють проектування, експертизу проектів будівництва;

- замовників будівництва об'єктів (у разі здійснення містобудівної діяльності), або для тих, що виконують функції замовника і підрядника одночасно;

- суб'єктів містобудування, що виконують будівельні роботи – суб'єктів містобудування, що здійснюють господарську діяльність, пов'язану із створенням об'єктів архітектури, що підлягає ліцензуванню, або які доручають виконання окремих видів робіт відповідальним виконавцям, які згідно із законодавством повинні мати кваліфікаційний сертифікат.

За окремі правопорушення у сфері містобудування штрафи однакові для усіх суб'єктів містобудування.

Кодексом України про адміністративні правопорушення також передбачена адміністративна відповідальність за недотримання державних стандартів під час проектування, недотримання екологічних вимог під час розміщення будівництва, прийняття в експлуатацію об'єктів, а також за самовільне будівництво і зміну архітектурного виду будинків і споруд [5].

При недотриманні вимог Закону «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» і Кодексу про адміністративні правопорушення органи Державно-будівельної інспекції України мають право розглядати дії (бездіяльність) як адміністративні правопорушення і приймати рішення про адміністративні стягнення.

У багатьох випадках будівельна діяльність нерозривно пов'язана із земельними правовідносинами, а саме, з виділенням земельної ділянки під будівництво. У Земельному кодексі України вказано, що приступати до використання земельної ділянки без документів, що засвідчують право на нього (а також без державної реєстрації і встановленні меж земельної ділянки в натурі забороняється [6]. Відповідальність за порушення цієї норми передбачена в Кодексі про адміністративні правопорушення [5]. Відповідно, контроль у сфері подібних земельних правовідносин здійснює Державне агентство земельних ресурсів України [7].

Будівельна діяльність в Україні підлягає ліцензуванню згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»

[8]. Контроль у сфері узгодження і отримання ліцензій на здійснення певних видів будівельних робіт, згідно із Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [8], покладений на органи Держпідприємництва. Органи Держпідприємництва, а також органи Міністерства доходів і зборів України уповноважені на проведення планових і позапланових перевірок суб'єктів будівництва.

Тут, знову ж таки, адміністративно-господарські санкції бачаться як відповідні ситуації, так, наприклад, найбільш суттєвою серед контрольних повноважень Держпідприємництва є адміністративно-господарська санкція у вигляді анулювання ліцензії. Слід звернутися до норм Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», де вказано, що орган ліцензування за наявності ряду юридичних фактів (наприклад, неможливість ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов, встановлених для певного виду господарської діяльності) позбавляє ліцензіата права на здійснення певного виду господарської діяльності. Якщо органи Державної архітектурно-будівельної інспекції складають протоколи і розглядають справи про адміністративні правопорушення, то повноваження органів Держпідприємництва дозволяють застосовувати вказану адміністративно-господарську санкцію на підставі акту. Перелік правопорушень, що фіксуються актами Держпідприємництва міститься в Законі «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [8].

Крайнім заходом адміністративно-господарської відповідальності за порушення у сфері ліцензування будівельної діяльності є відміна державної реєстрації суб'єкта господарювання і його ліквідація. У відповідності вже з Господарським кодексом України у разі здійснення суб'єктом господарювання діяльності, що суперечить закону, до нього може бути застосована адміністративно-господарська санкція у вигляді відміни державної реєстрації цього суб'єкта господарювання і його ліквідація [9]. Проте застосування такої адміністративно-господарської санкції здійснюється на підставі рішення суду. Суд приймає рішення про ліквідацію суб'єкта господарювання на підставі розгляду справ, ініційованих податковими органами.

Важливо, що окрім контролю органів публічної адміністрації в Україні ведеться також і нагляд за будівельною діяльністю. Відмінності між контролем і наглядом очевидні – контрольні повноваження дозволяють втручатися в адміністративно-господарську діяльність суб'єкта будівельної діяльності (призупиняти будівництво, притягати до адміністративної відповідальності), наглядові – ні. При виявленні порушень наглядові органи мають право вимагати негайного усунення виявлених на піднаглядному об'єкті порушень, а також ставити питання перед компетентними органами про притягнення винних осіб до відповідальності, застосуванні штрафних санкцій. Наглядові повноваження в першу чергу мають місцеві органи виконавчої влади, тобто держадміністрації, а також органи місцевого самоврядування (ради).

Особливим видом нагляду у сфері будівництва,

згідно із Законом «Про архітектурну діяльність» [10], є авторський нагляд. Відповідно, такий нагляд здійснюється архітектором - автором проекту об'єкту архітектури, іншими розробниками затвердженого проекту або уповноваженими ними особами. Авторський нагляд здійснюється відповідно до законодавства (здебільше цивільного, господарського) і договору із замовником. При виявленні відхилень від проектних рішень, допущених при будівництві об'єкту архітектури і відмові підрядника в їх усуненні, особа, що здійснює авторський нагляд, повідомляє про це замовника і відповідну інспекцію ДАБІ (Державна архітектурно-будівельна інспекція).

Наглядову функцію у сфері будівництва здійснюють також органи прокуратури.

Підвищена суспільна небезпека правопорушень у сфері будівельної діяльності знайшла своє відображення в адекватному включенні до Кримінального кодексу України ряду статей, що передбачають кримінальну відповідальність за злочини у сфері будівництва. Найбільш поширеними злочинами у сфері будівництва є: порушення порядку зайняття господарською діяльністю, тобто здійснення певних видів робіт, що підлягають ліцензуванню без ліцензії або з порушенням ліцензійних умов, якщо це було пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах (ст. 202 КК [11]); самовільне зайняття земельної ділянки, якщо такими діями заподіяна значна шкода її законному володільцеві або самовільне будівництво будівель чи споруд на такій ділянці (ст. 197-1 КК).

Відповідальність у сфері будівництва несуть не лише суб'єкти будівництва, але і органи публічної адміністрації, на які, в першу чергу, Конституцією України покладений обов'язок діяти виключно в межах і способами, передбаченими законами України. У разі порушення органами владних повноважень передбачених законодавством обов'язків, такі неправомірні дії можуть і мають бути оскаржені у вищестоящому органі або в порядку адміністративного судочинства, також передбачено оскарження дій в органах прокуратури України.

Ми вважаємо, що адміністративну відповідальність у сфері містобудівної діяльності можна визначати як самостійний інститут адміністративного права, що поширює свою дію, за загальним правилом, на усі види адміністративних правовідносин.

Як аргументацію, на підтримку вказаної позиції, представляється можливим вказати на ознаки, властиві будь-якому правовому інституту, а саме: регулювання що становлять правовий інститут нормами самостійного і чітко окресленого кола правових відносин; закінченість правового регулювання, що характеризує стійкість юридичного зв'язку усередині правового інституту; юридична однорідність правового регулювання, що зумовлює існування найбільш загальних і засадничих для усього правового інституту спеціальних понять і термінів; наявність загальної правової норми що лежить в основі відповідного правового інституту, що виходить з ознаки однорідності правового регулювання; особливість (функцій) завдань відповідної групи правових норм, що становлять

правовий інститут. Серед останніх можна виділити субінститут адміністративно-правової відповідальності за порушення у сфері містобудівної діяльності. В якості ознак, що дозволяють поєднати окремі норми, що об'єднують стосунки адміністративно-правової відповідальності в правовий субінститут, виступають: 1) специфіка предмета правового регулювання; 2) наявність особливих функцій; 3) специфічний суб'єктний склад; 4) в окремих випадках – особливий порядок застосування заходів адміністративно-правової відповідальності.

Вважаємо, що в сучасному правовому полі має місце наявність специфічного предмета правового регулювання субінституту адміністративно-правової відповідальності у сфері містобудівної діяльності.

Під предметом правового регулювання за загальним правилом розуміють певну сукупність однорідних суспільних явищ, тобто сферу, на яку поширюється право. При цьому в структурі предмета правового регулювання виділяються такі елементи: суб'єкти; об'єкти регульованих суспільних відносин; юридичні факти, сприяючі виникненню відповідних відносин; практична діяльність людей.

В якості предмета правового регулювання субінституту адміністративно-правової відповідальності за порушення у сфері містобудування, на нашу думку, слід розглядати безпосередньо самі правопорушення у сфері містобудівної діяльності в сукупності їх складу (суб'єкт, об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона, предмет). Проте саме правопорушення, автоматично не тягне за собою відповідальність, для адміністративної відповідальності необхідним компонентом є факт реагування органів публічної адміністрації на факт правопорушення. Потому предметом тут називаємо правопорушення і позначену законом реакцію відповідних органів публічної адміністрації (про органи ми писали вище) на протиправні діяння (дії або бездіяльність) суб'єктів містобудування – юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, які привели до невиконання або неналежного виконання вимог, встановлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами, правилами.

Специфіка вказаних стосунків – реагування органів публічної адміністрації на правопорушення у сфері містобудівної діяльності, обумовлена, на сьогодні, пріоритетом штрафних санкцій для порушників.

Вважаємо, що вказані відносини, що виділяються нами в якості предмета правового регулювання субінституту адміністративно-правової відповідальності, відрізняються відносною самостійністю і однорідністю.

Характерною рисою відносин реагування органів публічної адміністрації на правопорушення у сфері будівництва є наявність особливого суб'єктного складу (забудовник, технічний замовник та ін.), а також специфіка об'єктів правового регулювання (будівлі, споруди і інші об'єкти капітального будівництва). Зміст цих відносин залежить, передусім, від змісту звичайних стосунків, що виникають у сфері містобудівної діяльності, в яких проявляється інтерес – об'єкт порушення. Тому в

якості правопорушника і суб'єкта реагування, в основному, виступають суб'єкти основних відносин, що складаються у сфері містобудівної діяльності.

Суб'єкти ж основних (звичайних) відносин у сфері містобудування відрізняються специфікою, що визначається законодавством про містобудівну діяльність. Зокрема, в якості специфічних суб'єктів містобудування за чинним законодавством можна виділити: проектну організацію, експертну організацію, забудовника, власника об'єкту капітального будівництва, технічного замовника та ін.

Здійснення правопорушення у сфері містобудування породжує виникнення відносин реагування, які виражаються у появі обов'язку у відповідного органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю припинити таке правопорушення і накласти штраф на правопорушника.

У зв'язку з викладеним вважаємо, що в сферу правового регулювання субінституту адміністративно-правової відповідальності за порушення у сфері містобудування входять первинні діяння правопорушника, реагування органу публічної адміністрації на вказані діяння, дії у відповідь порушника. Акцентуємо увагу, що діями у відповідь порушника можуть бути, по-перше, усунення порушення і оплата штрафу, по-друге, незгода з накладеним стягненням і оскарження дій контролюючого органу, по-третє, відсутність реакції на накладення адміністративного стягнення, що, у

свою чергу, провокує дії у відповідь органу влади.

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А. Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
2. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку [Монографія] / Д. М. Лук'янець. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [Монографія] / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
4. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Земельний кодекс України // Відомості Верховної ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
7. Про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 11. – Ст. 69.
8. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
9. Господарський кодекс України // Відомості Верховної ради України. – 2003. – № 48. – Ст. 144.
10. Про архітектурну діяльність: Закон України // Відомості Верховної ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.
11. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.