

МВС України, є те, що вони регулюються адміністративно-правовими нормами, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки їх учасників, більшість

яких має імперативний (наказовий) характер, а їх реалізація підкріплюється можливістю застосування примусової сили держави.

Література

1. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР : затв. постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 лип. 1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Мандрик С. І. Особливості вищих навчальних закладів МВС України як суб'єктів адміністративно-права / С. І. Мандрик // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 43. – С. 199–204.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
5. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС : наказ МВС України від 14 лют. 2008 р. № 62 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 21. – Ст. 615.

Надійшла до редколегії 02.12.2009

Анотації

Визначено особливості вищих навчальних закладів МВС України як суб'єктів адміністративно-правових відносин. Сформульовано поняття адміністративно-правових відносин, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України, а також запропоновано перелік критеріїв класифікації таких правовідносин.

Определены особенности высших учебных заведений МВД Украины как субъектов административно-правовых отношений. Сформулировано понятие административно-правовых отношений, которые возникают во время деятельности высших учебных заведений МВД Украины, а также предложен перечень критериев классификации таких правоотношений.

Peculiarities of higher educational establishments within the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as subjects of administrative and legal relations are defined. Definition of administrative and legal relations which appear during the activity of higher educational establishments within the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is formulated; the list of criteria for classification of such relations is offered.

УДК 342.92

Б. М. СЕМЕНКО,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ В ГАЛУЗІ БУДІВНИЦТВА

Україна зі здобуттям незалежності стала на тернистий шлях побудови демократичного, правового суспільства. Об'єктивною була й необхідність модернізації багатьох сфер життя у зв'язку з переходом до ринкових відносин, що були не характерними для колишнього Радянського Союзу. Не стала винятком і будівельна галузь – одна з провідних галузей народного господарства. Основні вектори розвитку будівельного комплексу сформовані з огляду на основні тези стратегії економічного

та соціального розвитку України на 2002–2011 рр., відображені у Посланні Президента до Верховної Ради України [1].

Слід зазначити, що в реаліях сьогодення держава, на жаль, втратила становище монополіста та основного гравця на ринку житла. Приватні структури та компанії надають послуги в галузі будівництва. А тому зі зменшенням державної присутності, впливу та контролю на ринку будівництва збільшилась кількість доступних способів учинення протиправних

діянь у цій галузі.

Для встановлення підвалин правових правопорушень у сфері будівництва необхідно з'ясувати стадії процесу будівництва, цілі та завдання, правові та технічні особливості кожної з них.

Перед тим, як розкрити основні завдання даної статті, необхідно відзначити, що питанням адміністративної відповідальності присвячено багато уваги в працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Т. О. Коломосьця, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янця та ін., проте законодавство в цій сфері потребує змін.

Метою статті є встановлення певних дій фізичних та юридичних осіб, що породжують порушення законодавства в галузі будівництва, з'ясування повноважень Державної архітектурно-будівельної інспекції щодо протидії даним правопорушенням і вироблення дієвого правового механізму його подолання.

Отже, в загальному вигляді можемо виділити такі стадії будівництва:

1) підготовка до будівництва (вибір земельної ділянки для майбутньої будівлі, виділення її в натурі, розробка проєктної документації та її погодження, погодження та отримання дозволів на початок будівельних робіт, вирішення фінансових питань тощо);

2) будівництво (від початку робіт на ділянці будівельного майданчика до моменту здачі об'єкта в експлуатацію);

3) експлуатація будівлі (від моменту прийняття в експлуатацію державною комісією та замовником по завершенні будівельних, ремонтних, реконструкційних, реставраційних чи інших будівельних робіт).

Відзначимо, що наведені вище стадії становлять приблизний перелік, що, безперечно, не є вичерпним і залежить від конкретної ситуації. Так, наприклад, під час робіт із перепланування квартир у багатоповерхівках буде відсутньою стадія вибору земельної ділянки та виготовлення відповідної технічної документації.

Основними чинниками, що сприяють поширенню правопорушень у сфері будівництва та негативно впливають на процеси протидії, на думку І. В. Бондаренка, Л. М. Долі та І. В. Рогатюка, є:

– підвідомчість підприємств, що займаються будівництвом, різним міністерствам та відомствам;

– використання ними під час проведення

робіт великої кількості субпідрядних підприємств, які між собою структурно не пов'язані, використовують різні форми бухгалтерського обліку та оподаткування;

– використання приватних підприємств, у яких практично відсутній бухгалтерський облік, для виконання додаткових робіт;

– використання дешевої робочої сили будівельних бригад з інших регіонів, розрахунки з ними готівкою без складання відомостей та ведення обліку кадрів [2].

Наразі у час бурхливого реформування сфери земельних відносин гостро постала проблема самовільного будівництва. Такий стан справ є сигналом про те, що земельна реформа ще не є завершеним процесом. Зловживання в цій сфері призводять до порушення права власності громадян та юридичних осіб на землю, порушення екологічного законодавства та, врешті-решт, створює передумови для успішного функціонування та процвітання тіньового ринку нерухомості.

Законодавством України самовільне будівництво забороняється. Згідно з п. 1 ст. 376 Цивільного кодексу України [3] будівництво є самочинним, коли наявні такі ознаки:

а) на земельній ділянці збудовано або будується житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно;

б) земельна ділянка не відведена для будівництва названих об'єктів нерухомості;

в) забудова проведена або здійснюється без одержаного у встановленому порядку дозволу чи належно затвердженого проєкту або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Отже, самовільне будівництво можуть вчиняти як фізичні особи – громадяни України, так і юридичні особи. Проте не зрозумілою залишається ситуація, коли споруда не є капітальною, тобто не має фундаменту або може бути як змонтована, так і демонтована за порівняно невеликий проміжок часу.

Контроль за дотриманням законності у сфері будівельної діяльності здійснює велика кількість контролюючих органів. Вони діють на підставі відомчої нормативної бази та перевіряють дотримання ліцензійних умов здійснення будівельної діяльності, протипожежних, санітарно-епідеміологічних, природоохоронних вимог, вимог щодо охорони праці тощо. Основні наглядові функції в процесі житлового будівництва виконує Державна архітектурно-будівельна інспекція. Положення про Державну архітектурно-будівельну

інспекцію [4] передбачає широкі права та повноваження для відповідних посадових осіб. Серед них і можливість безперешкодного доступу до об'єктів будівництва і підприємств, що виготовляють будівельні матеріали, конструкції і вироби незалежно від форм власності. Але у вищевказаному положенні, на жаль, немає прямої норми, яка б дозволяла з метою перевірки отримувати доступ до земельної ділянки, що належить фізичній особі. Сфера впливу цієї інспекції реалізується за умови, що будівельні роботи здійснюються спеціалізованими будівельними підприємствами, установами й організаціями та що отримали у відповідності до чинного законодавства дозвіл на проведення такого виду робіт. Відтак будь-які будівельні, ремонтні чи інші роботи, що проводять самостійно громадянами (господарське будівництво) не можуть бути проконтрольовані з боку Державної архітектурно-будівельної інспекції. Така ситуація найбільш характерна при зведенні будинків у сільській місцевості, а також при проведенні різного роду ремонтних робіт у квартирах багатоповерхівок (навіть якщо ремонтні роботи передбачають перепланування самої квартири).

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок про те, що через такі прогалини у праві Державна архітектурно-будівельна інспекція не може повною мірою виконувати покладені на неї обов'язки з контролю та попередження правопорушень у сфері будівництва на стадіях підготовки чи проведення безпосередньо будівельних робіт, що є досить актуальним при зведенні індивідуального житла на приватних земельних ділянках. А це, у свою чергу, призводить до порушень багатьох нормативних актів, що також безпосередньо чи опосередковано покликані регулювати сферу будівництва.

У спеціальному Законі України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [5] передбачено адміністративну відповідальність суб'єктів господарювання у сфері будівництва. Розмір стягнення за окремі види правопорушення становить близько половини вартості виконаних будівельних робіт. Проте цей закон не поширюється на громадян – фізичних осіб.

Спорудження будинку – це багатетапна діяльність з використання технічних, організаційних аспектів, що обов'язково повинна відповідати вимогам законодавства. Це не лише зведення стін, підведення та подальше

підключення різноманітних комунікацій, без яких будинки не може повноцінно використовуватися майбутніми мешканцями. До речі, для проведення та підключення комунікацій також необхідна проектна документація та погоджені з відповідними службами дозволи. Так, наприклад, за кордоном до земельної ділянки (вулиці), де планується зведення будинку, всі необхідні комунікації підведені завчасно. Кардинально інша ситуація наявна в нашій країні. У містах комунікаційні системи перевантажені, не розраховані на велику кількість підключень, бо планувалися та встановлювалися ще за радянських часів. Звичайно, коштів на місцях для проведення модернізації, оновлення або взагалі побудови нових комунікацій немає. А відтак лише підготувати проектну документацію на законних засадах стає просто неможливим. З іншого боку, у сільській місцевості, знову ж таки через брак коштів, взагалі майже відсутні комунікаційні системи, необхідні для нормальної діяльності як багатоповерхівок, так і приватних помешкань. А тому необхідність підготовки проектно-ї документації зникає сама по собі, оскільки немає фізичної можливості підключення до життєво необхідних комунікацій за їх повної відсутності. Громадяни, залишені з такою проблемою сам на сам, вирішують її самостійно та доступним шляхом – шляхом самозабудови, самостійного підведення та підключення комунікацій.

Відзначимо, що чинне цивільне законодавство не дозволяє належним чином реалізовувати заходи адміністративної відповідальності. Мова йде про ряд статей Цивільного кодексу України, що, на нашу думку, дозволяють потенційному правопорушникові вчиняти незаконні дії та надалі легалізувати їх. Частина 3 ст. 331 та ст. 376 ЦК України надають такі можливості:

1) право власності на самочинно збудоване нерухоме майно за рішенням суду може бути визнане за особою, яка здійснила самочинне будівництво на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, за умови надання земельної ділянки у встановленому порядку особі під уже збудоване нерухоме майно;

2) на вимогу власника (користувача) земельної ділянки суд може визнати за ним право власності на нерухоме майно, яке самочинно збудоване на ній, якщо це не порушує права інших осіб;

3) до завершення будівництва (створення майна) особа вважається власником матеріалів,

обладнання тощо, які були використані в процесі цього будівництва (творення майна).

Тобто виникає ситуація, за якої вищевказані норми цивільного законодавства створюють можливі шляхи легалізації, узаконення самовільного будівництва.

Кодекс України про адміністративні правопорушення [6] містить цілий розділ, що стосується та відповідно регулює сферу будівництва. Однак, на нашу думку, правовий вплив на правопорушника, тобто покарання у вигляді штрафу порівняно з вартістю самого будівництва не є співмірним. А це, у свою чергу, спонукає громадян до вчинення правопорушень у цій сфері, оскільки моральний та матеріальний аспекти погодження проектної документації у всіх інстанціях є в сотні разів складнішими, аніж узаконення самозабудови у судовому порядку.

Отже, для подальшого розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави

необхідною умовою має бути подальша модернізація, оновлення та розвиток сфери будівництва. Основним інструментом для боротьби з правопорушеннями в галузі будівництва може бути посилення контролю та нагляду з метою їх попередження та профілактики.

На нашу думку, доцільно було б розширити повноваження Державної архітектурно-будівельної інспекції в частині доступу до земельних ділянок власників будівництв з метою перевірки законності, поширити сферу дії Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» на всіх без винятку суб'єктів (як юридичних, так і фізичних осіб), що здійснюють будівельну діяльність, врегулювати або ж узагалі виключити з Цивільного кодексу України положення, що надають можливість легалізувати незаконну забудову.

Література

1. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки : послання Президента України до Верховної Ради // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 лют.
2. Бондаренко І. В. Правове забезпечення діяльності у сфері будівництва: недоліки та шляхи удосконалення / І. В. Бондаренко, Л. М. Доля, І. В. Рогатюк // Київ. наук.-практ. журн. 2003. – № 8. – С. 149–159.
3. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 365.
4. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію : постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовт. 2006 р. № 1434 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 42. – Ст. 34.
5. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

Надійшла до редколегії 17.11.2009

Анотації

Вказано, що зловживання у сфері будівництва призводять до порушення права власності громадян та юридичних осіб на землю, порушення екологічного законодавства та створює передумови для успішного функціонування та процвітання тіньового ринку нерухомості. З метою усунення вказаного явища запропоновано внести зміни до чинного законодавства та розширити повноваження Державної архітектурно-будівельної інспекції.

Указано, что злоупотребления в сфере строительства приводят к нарушению права собственности граждан и юридических лиц на землю, нарушение экологического законодательства и создает предпосылки для успешного функционирования и процветания теневого рынка недвижимости. С целью преодоления этого явления предложено внести изменения в действующее законодательство и расширить полномочия Государственной архитектурно-строительной инспекции.

It is specified that abuses in the sphere of building lead to violation of property rights of citizens and juridical persons on land, environment legislation violation and create backgrounds for successful functioning and prosperity of shadow estate market. Ways for its solution are offered aimed on overcoming this phenomenon, namely amending legislation in force and amplification of the State architect and building inspection authorities.