

УДК 342.92

Б.М. СЕМЕНКО, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗМІСТ ТА ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В ГАЛУЗІ БУДІВНИЦТВА

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративна юрисдикція, склад адміністративного правопорушення, адміністративне провадження, стадії адміністративного провадження

Становлення ринкових відносин, формування демократичної, соціальної, правової держави, зміна суспільних пріоритетів призводять до необхідності по-новому дослідити усталені правові інститути, які забезпечують належний рівень функціонування правової системи України. Серед них значну роль відіграє один із важливих інститутів адміністративного права – адміністративна відповідальність. Ускладнення суспільних відносин, виникнення нових сфер господарювання та управління, значне підвищення активності громадян викликали потребу у всебічному переосмисленні ролі адміністративної відповідальності, її сутності та ознак як важливого правового інституту, співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності, зокрема, в галузі будівництва.

Адміністративна відповідальність має таку характерну особливість, як надзвичайно широкий правовий аспект регульованих суспільних відносин. Це впливає на постійне зростання інтересу з боку багатьох науковців до поглибленого вивчення питання не лише суті названої відповідальності, причин виникнення, але й варіацій застосування її у різних галузях права.

Адміністративну відповідальність разом із

відповідальністю кримінальною можна розглядати як універсальний засіб охорони суспільних відносин, які регулюються різними галузями права – конституційним, цивільним, трудовим, екологічним, фінансовим, власне адміністративним. Іншими словами, законодавство про адміністративні проступки – це своєрідний збірник санкцій значної частини галузевих правових норм. Цим обумовлюється значення адміністративної відповідальності не тільки як адміністративно-правового інституту, але й як складової всієї правової системи держави.

Важливо також підкреслити, що адміністративні проступки – одні з найпоширеніших із усіх видів правопорушень. Велика кількість і невелика шкідливість (кожного окремо) цих проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування. Це необхідно для швидкого дисциплінуючого впливу на винних з метою економії часу та сил як державних органів, так і самих порушників. До того ж, для виявлення порушень загальнообов'язкових правил частіш за все потрібні не юридичні, а спеціальні технічні, економічні, санітарні, агрономічні та інші знання. Іншими словами, в подібних випадках доцільний саме адміністративний порядок впливу [1, с.5].

Треба відзначити, що сьогодні виникає багато труднощів щодо встановлення єдиної думки з приводу визначення самого поняття адміністративної відповідальності. Це пов'язано з недостатнім науковим розробленням понятійного апарату, через який можна було би розкрити зміст такого поняття, як адміністративна відповідальність за порушення законодавства в галузі будівництва, хоча інститут останньої досліджувався багатьма українськими і російськими науковцями. Зокрема, питанням адміністративної відповідальності присвячено багато уваги в працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.В. Додіна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова,

А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янця та ін., проте законодавство в цій сфері потребує змін.

Отже, метою статті є розкриття бачення з приводу поняття адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі будівництва через розкриття її змісту та особливостей підстав. Новизна роботи полягає в аналізі наукових позицій щодо визначення поняття адміністративної відповідальності взагалі та визначенні адміністративної відповідальності в галузі будівництва, пропозиції внесення змін до діючого законодавства задля посилення адміністративної відповідальності в цій галузі.

У «Великому енциклопедичному юридичному словнику» за редакцією Ю.С. Шемшученка відзначається, що «відповідальність юридична», це вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає в застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою. Відповідно, «адміністративна відповідальність» – вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчиненні ними адміністративні правопорушення [2, с.105, 17].

Так, сьогодні принципове значення має нормативне визначення поняття адміністративної відповідальності. Всі існуючі визначення поняття «адміністративної відповідальності», як виду юридичної відповідальності, у науці адміністративного права досить різні.

В.Б. Авер'янов визначає це поняття як сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [3, с.431]. Аналогічної точки зору додержується В.К. Колпаков, відзначаючи, що адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом

або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення. [4, с.289]. Ю.П. Битяк і В.В. Зуй зазначають, що це вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб перед органами виконавчої влади чи судом за порушення адміністративно-правових норм на основі застосування адміністративних стягнень [5, с.121]. Деякі автори вважають, що заходами адміністративної відповідальності слід вважати тільки стягнення [6, с.189-190; 7, с.97]. Ми приєднуємося до думки авторів навчального посібника «Адміністративна відповідальність в Україні» [1, с.7] та пропонуємо визначити адміністративну відповідальність в галузі будівництва, як відповідальність громадян та посадових осіб, що забезпечують виконання відповідних правил будівництва, виражену у застосуванні до винних осіб встановлених законом адміністративних стягнень уповноваженими на те органами (посадовими особами) на підставах і в порядку, передбачених нормами адміністративного права.

Акцентуємо, що в дослідженнях теоретиків права простежується підхід, відповідно до якого юридична відповідальність обумовлена наявністю комплексу правових та фактичних підстав: перша підстава – це наявність правової норми, яка передбачає можливість застосування відповідних заходів з боку держави; друга – це фактичні підстави відповідальності – вчинення правопорушення. Воно виступає обов'язковим чинником, що сприяє виникненню охоронних правовідносин, в межах якого реалізується відповідальність; третя – це правозастосовчий акт, в якому конкретизується загальний припис охоронної норми права, визначається конкретний вид покарання та його розмір [8, с.320]. При виникненні певних перешкод для використання права, недотримання заборон та в деяких інших випадках виникає необхідність застосування примусових заходів з боку уповноважених органів, які в свою чергу, на індивідуальному рівні мають довести

реалізацію права до логічного завершення, тобто здійснити правозастосовчу діяльність.

Зазначимо, що адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами різної юридичної сили, які в сукупності складають законодавство про адміністративні правопорушення. Це законодавство має завданням, відповідно до ст. 1 КпАП України [9], охорону суспільного ладу, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

В ст.92 Конституції України [10] передбачено, що діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Систему законодавства про адміністративні правопорушення в наш час складають Кодекс України про адміністративні правопорушення і окремі законодавчі акти. З окремих питань рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, можуть приймати також органи місцевого самоврядування.

Основним нормативним актом, який регулює адміністративну відповідальність, є Кодекс України про адміністративні правопорушення [9]. Сьогодні в главі 8 КпАП України [9] існує три статті, що передбачають склади проступків та відповідальність за них, в галузі будівництва (96, 96-1, 97). Так, у статті 96 КпАП України, передбачені такі правопорушення, як недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування, розміщення, будівництва і реконструкції, проектування об'єктів і споруд з по-

рушенням затвердженої у встановленому порядку містобудівної документації, виконання будівельних або реставраційних робіт без дозволу чи затвердженого проекту або з відхиленням від нього.

Зазначимо, що стаття 5 Закону України «Про основи містобудування» [11] встановлює, що при здійсненні містобудівної діяльності повинні бути забезпечені: розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил, регіональних і місцевих правил забудови. Державні стандарти, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують розробку і реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов спрямованих на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища. Державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів містобудування розробляються і затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури, іншими центральними органами виконавчої влади в порядку, визначеному законом [12, с.196-197].

Проте, недостатнє використання засобів адміністративної відповідальності в галузі будівництва призвело останнім часом до зростання кількості адміністративних проступків. Розширення кола гарантованих державою прав і свобод громадян виявило тенденцію до появи нових видів порушень в галузі будівництва, за які доцільно встановити адміністративну відповідальність. На наш погляд, порушення обов'язкових вимог державних стандартів, технічних умов, будівельних норм та правил, які зараз можна бачити повсякденно, повинно мати свою відпові-

дну правову оцінку. Так, ст.96 КпАП України слід доповнити частиною, яка передбачала би відповідальність за дії, що тягнуть втрату несучої здатності будинків, споруджень чи їхніх складових частин або зниження параметрів міцності конструкцій та виробів.

Необхідно підкреслити, що підстави застосування адміністративних стягнень обумовлюють підстави адміністративної відповідальності, питання адміністративних стягнень не можна вважати дослідженим, не висвітливши питання щодо підстави застосування стягнень. Взагалі під «підставою» розуміють явище, що виступає як необхідна умова, передумова існування якого-небудь іншого явища, і яке слугує поясненням останнього [13, с.298].

Адміністративне стягнення застосовується на підставі закону за порушення правової норми. Однак такий наслідок наявний не завжди. Застосування адміністративного стягнення ініціюють не всі, а лише певне коло правопорушень, які носять характер адміністративного проступку, причому санкція порушеної правової норми, або норми, що забезпечує її належне виконання, має містити відповідне стягнення.

Ще одне питання – це розміри штрафів, встановлених чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення [9]. Вони часто не узгоджуються із суспільною шкідливістю адміністративних проступків, визначаються із використанням різних масштабів, мають велику розбіжність в межах однієї санкції.

Наприкінці, наголосимо, що дуже важливим, є з'ясування соціальної передумови явища, коли до адміністративної відповідальності в галузі будівництва щороку притягується все більша кількість осіб. Проблема адміністративної відповідальності в галузі будівництва існує та потребує подальшого вдосконалення згідно з адміністративною реформою України, про що автор буде гово-

рити в наступних працях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – 3-тє вид., доопр. – Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 80 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. – 992 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т.: Том 1. Загальна частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юридична думка, 2004. – 591 с.
4. Адміністративне право України : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учебное пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – 223 с.
6. Советское административное право: учебник / под ред. Р. С. Павловского. – К. : Вища школа, 1986. – 414 с.
7. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Т. Гончарук. – Київ, 2000. – 240 с.
8. Проблемы теории государства и права / под общ. ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 440 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Ст. 1122.
10. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Закон України «Про основи містобудування» : від 16.11.1992 р., № 2780-XII // ВВР України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – К. : Всеукраїнська

асоціація видавців «Правова єдність», 2007. – 781 с.

13. Философский словарь / под ред.

М. М. Розенталя. – 3-е изд. – М. : Изд-во политической литературы, 1975. – 548 с.

Семенко Б. М. Зміст та підстави адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі будівництва / Б. М. Семенко // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 564–568 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09cbmvgb.pdf>

Розглядаються питання щодо змісту та підстав відповідальності за порушення в галузі будівництва. Зазначено, що підстави застосування адміністративних стягнень обумовлюють підстави адміністративної відповідальності.

Семенко Б.М. Содержание и основания административной ответственности за нарушение законодательства в области строительства

Рассматриваются вопросы о содержании и основаниях административной ответственности за нарушение в области строительства. Отмечено, что основания применения административных взысканий обуславливают основания административной ответственности.

Semenko B.M. Maintenance and the Bases of an Administrative Liability of Infringement of the Legislation in the Field of Building

Questions according to content and foundations of administrative responsibility for offence in the sphere of building are considered. It is assert that reasons of applications of administrative penalty make conditional upon causes of administrative responsibility.