

УДК 342.951: 69

В. В. Стукаленко, аспірант

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

Кафедра адміністративного та господарського права

Французський бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

В статті висвітлені деякі проблеми адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності в Україні, як важливого інструмента забезпечення виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами.

Акцентовується увага на тому, що поза увагою законодавства знаходяться ряд порушень, які істотно впливають на безпеку мешканців будинків застарілого житлового фонду, але за які не передбачена адміністративна відповідальність.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, містобудування, правопорушення, житловий фонд.

Постановка проблеми. Будівельна діяльність є одним із важливих чинників, підґрунтям для підвищення рівня і якості життя населення. Але законодавство, яке регулює суспільні відносини у сфері містобудування взагалі, притягнення до адміністративної відповідальності зокрема, характеризується неузгодженістю правових норм, наявністю великої кількості застарілих норм. Дана ситуація призводить до системних правопорушень та правового нігілізму у будівництві, негативно впливає на якість будівельних робіт, правопорушень на усіх стадіях будівельного процесу – від планування до прийняття в експлуатацію будівель та споруд [1, с. 9]. З цих та інших причин важливим є пошук оптимальних моделей управління містобудівною діяльністю та отримання позитивного правового результату.

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 [2, с. 52].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані із застосуванням адміністративної відповідальності у сфері містобудування фрагментарно висвітлені в навчально-методичній літературі, у працях зарубіжних та вітчизняних науковців: М. І. Брагінського, В. П. Бугорського, М. І. Вітрянського, Н. О. Доценко-Белоус, М. С. Долинської, О. Є. Єршова, О. О. Квасницької, Н. С. Кузнецової, А. В. Сітнікова, О. В. Стукаленко, Г. М. Тропініної та інших вчених України і зарубіжжя. Але комплексне дослідження, яке б враховувало сучасні тенденції розвитку науки та суспільства відсутнє. Тому актуальність зазначеної теми не викликає сумніву.

Метою статті є висвітлення проблем адміністративної відповідальності у сфері містобудування та обґрунтування пропозицій щодо вирішення існуючих проблем.

Виклад основного матеріалу. Потреби сьогодення орієнтують Україну на удосконалення національного законодавства у сфері містобудування, виходячи при цьому із того, що будівельна галузь усе більше набуває важливого значення в соціально-економічному розвитку суспільства. Враховуючи сучасні темпи росту обсягів будівництва, щорічно в країні вводиться в експлуатацію в середньому 10 млн. кв. м. [3], спостерігається підвищення попиту на об'єкти будівельної діяльності, що в свою чергу потребує встановлення сучасних вимог до охорони цих об'єктів. Важливою складовою охорони прав є можливість застосування юридичної відповідальності взагалі, та адміністративної зокрема.

Реформування інституту адміністративної відповідальності здійснюється в кількох основних площинах.

Перший рівень передбачає переосмислити ряд ключових науково-теоретичних засад адміністративної відповідальності, і як наслідок, створити нову доктрину адміністративної відповідальності.

Другий рівень пов'язаний з необхідністю суттєво змінити, оновити або доповнити усі основні частини величезного масиву чинного адміністративно-деліктного законодавства. 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.

Правовим підґрунтям до застосування норм адміністративної відповідальності у сфері містобудування є: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8074-X; Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI; Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94; 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; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» № 671 від 19 серпня 2015 року; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 06.04.95 № 244; Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.05.2012 № 240; Лист від 02.08.2013 № 40-16-3790 «Щодо реконструкції будівель та споруд та їх консервації»; Лист від 30.07.2013 № 40-19-3697 «Щодо накладання штрафних санкцій за самовільне будівництво»; Лист від 04.07.2013 № 40-11-3218 «Щодо процедури видачі дозволу на виконання будівельних робіт» та інші.

Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [4], визначає 26 груп правопорушень, які відповідно до статті 2 цього Закону класифіковано в залежності від суб'єктів відповідальності.

Хоча перелік правопорушень великий, але він не охоплює усі можливі правопорушення. Наприклад, за виконання будівельних робіт без реєстрації відповідної декларації чи без відповідного дозволу притягненню до відповідальності підлягає не лише замовник, але й суб'єкти містобудування, які виконують будівельні роботи і якими є підрядники. Але на жаль в у цьому переліку відсутні ще одні важливі «гравці» будівельної діяльності – дозвільні органи та їх посадові особи, які видають дозволи, на підставі яких підрядники здійснюють будівельну діяльність. Тому доцільно передбачити адміністративну відповідальність і для цих суб'єктів. Враховуючи, що їх дії є первинними, то наявність та можливість застосувати норми адміністративної відповідальності для посадових осіб дозволить зменшити кількість і інших правопорушень.

На сьогодні житловий фонд в Україні складає 977,9 млн. квадратних метрів і близько 50% з нього – застаріле житло, зокрема, так звані «хрущовки» [3]. Відповідно до п. 3 Проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів(мікрорайонів) застарілого житлового фонду» застарілий житловий фонд – сукупність багатоквартирних жилих будинків усіх форм власності, які не відповідають сучасним архітектурно-планувальним і санітарно-гігієнічним вимогам, а за технічним станом – експлуатаційним вимогам, зокрема щодо енергоефективності [5].

Ст. 1 Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» визначає застарілий житловий фонд – сукупність об'єктів житла до п'яти поверхів, крім садибної забудови, які за технічним станом не відповідають сучасним нормативним вимогам щодо безпечного і комфортного проживання,

граничний строк експлуатації яких збіг або знос основних конструкційних елементів яких становить не менше 60 відсотків [6]. Не зважаючи на трохи різне визначення застарілого фонду, безперечним є те, що застарілий житловий фонд не відповідає сучасним архітектурно-планувальним, санітарно-гігієнічним та експлуатаційним вимогам.

І ситуація, коли застарілий житловий фонд знаходиться поряд з новими будівельними майданчиками, та таке сусідство змушує мешканців «сталінок», «хрущовок» та інших «вінтажних» будівель залишитись з тріщинами у стінах та незрозумілою перспективою довготривалої судової тяганини [7, с. 76]. Як слушно зауважує Т. В. Морозовська, навіть на чисельні протести мешканців мікрорайонів де планується будівництво впритул до проблемних будинків, забудовники дивним чином отримують дозволи, починають будівництво, яке не можливо зупинити навіть при наявності судових рішень щодо зупинення будівництва або припинення будівництва [7, с. 76]. Дані явища породжені значними недоліками в управлінні та організації будівельного процесу. Тому виникає потреба в створенні дієвого механізму охорони прав та інтересів мешканців застарілого житлового фонду під час здійснення будівельної діяльності, пов'язаної із спорудженням нових споруд, будівель поряд із їхніми «вінтажними» будинками. І важливою складовою цього механізму є адміністративна відповідальність.

Передбачення відповідальності посадових осіб у сфері містобудування, в тому числі і адміністративної, на стадії видачі дозволів може бути тим чинником, що посилює ефективність застосування адміністративної відповідальності.

Також, вимогами сьогодення є урахування рівню впливу будівництва на прилеглі будинки старого житлового фонду та зобов'язання місцевих органів зробити загальний перелік аварійних будинків та розробка загальної програми реконструкції житлового фонду з урахуванням норм Закону України від 22.12.2006 р. № 525-V «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду».

Застосування адміністративної відповідальності це не панацея в ситуації, яка склалася, але один із можливих дієвих механізмів зменшення кількості порушень сфері містобудівної діяльності.

Необхідно звернути увагу і на можливість передбачити адміністративну відповідальність за відсутність затвердженої містобудівної документації у населених пунктах. Наприклад, В. Ігонін вважає, що: «Чи не найголовнішою проблемою, яка з одного боку стримує розвиток будівельного ринку України, а з іншого – часто призводить до порушень, є відсутність затвердженої містобудівної документації у населених пунктах. Це призводить до стихійної та безсистемної забудови 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 [8].

Враховуючи зазначені факти необхідно: *по-перше*, закріпити адміністративну відповідальність посадових осіб за надання відповідних дозволів, у випадку видачі таких дозволів без експертних висновків щодо впливу будівництва на прилеглі будинки з урахуванням фізичного зносу прилеглих будинків; *по-друге*, посилити адміністративну відповідальність органів місцевого самоврядування за неналежне і не своєчасне реагування органів місцевого самоврядування на стан аварійних будинків.

Розуміючи, що адміністративній відповідальності за порушення норм містобудівельного законодавства притаманні як загальні риси адміністративної відповідальності, так і специфічні, обумовлені специфікою будівельних правовідносин, то цю особливість необхідно враховувати.

На жаль, реальним фактом є те, що у сучасній правовій літературі майже не висвітлюється питання щодо адміністративної відповідальності в сфері містобудування, а це призводить до виникнення проблем під час практичної реалізації адміністративно-де-

ліктних норм. Наприклад, законодавець не враховує в своїй правотворчій діяльності загальні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності, а намагається лише урегулювати відносини в сфері містобудування, що знаходяться в стані постійного розвитку та змін. І як наслідок, прийняті норми, що не відповідають 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 малоефективне.

Висновки. Адміністративна відповідальність у сфері містобудування є комплексним явищем і потребує комплексного підходу для її застосування. Система норм, які регулюють відносини адміністративної відповідальності в сфері містобудівної діяльності незважаючи на часті зміни не відповідає потребам побудови правової держави. Використання комплексного підходу дасть можливість зберегти та розвинути цілісність у вивченні адміністративної відповідальності в сфері містобудівельної діяльності, як особливого виду адміністративної відповідальності.

І тому, гостро постала потреба в переосмисленні системи суб'єктів адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності. Систему суб'єктів адміністративної відповідальності, яка включає замовників та підрядників, потрібно доповнити дозвільними органами, а точніше, посадовими особами, які видавали дозволи на здійснення будівельних робіт без експертних висновків щодо впливу будівництва на прилеглі будинки з урахуванням фізичного зносу прилеглих будинків.

Список літератури

1. Куліков П. М. Правове регулювання будівельної діяльності сучасних умовах державотворення України. Будівельне право: проблеми теорії і практики [зб. наук. пр.]. – Київ – Тернопіль: – 2017. – Матеріали Першої наук. конф., (Київ, 3 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будів. і архіт-ри та ін. - «Економічна думка». 2017. – 248 с.
2. Лук'янець Д. М. Адміністративно-правові відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : Монографія. – Суми: ВТД «Університетська книга, 2006. – 367 с.
3. Кабмін розробляє план реновації застарілого житла 31.10.2017 URL: <http://pobudovano.com.ua/news/kabmin-rozroblyaє-plan-renovatsii-zastarilogo-zhitla>.
4. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 № 208/94-ВР URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/208/94-vr> (Дата звернення: 20.11.2017).
5. Про внесення змін до Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» : Проект Закону України. URL: http://www.misto.escp.co.ua/best_practice/art49.htm (Дата звернення: 20.11.2017).
6. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22.12.2006 р. № 525-V URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/525-16> (Дата звернення: 21.11.2017).
7. Морозовська Т. В. Проблемні питання будівельного законодавства та шляхи їх вирішення. – Будівельне право : проблеми теорії і практики [зб. наук. пр.]. – Київ – Тернопіль : – 2017. – Матеріали Першої наук. конф., (Київ, 3 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будів. і архіт-ри та ін. - «Економічна думка». 2017. – 248 с.
8. Ігонін В. Деякі новели нового закону про відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності. URL: http://www.vkp.ua/ua/publications/articles/on_the_new_statutes_of_the_law_on_liability_for_violations_in_the_area_of_urban_planning

Стаття надійшла 25.11.2017 р.

В. В. Стукаленко, аспирант

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова

Кафедра административного и хозяйственного права

Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

Резюме

В статье освещены некоторые проблемы административной ответственности в сфере градостроительной деятельности в Украине, как важного инструмента обеспечения выполнения требований, установленных законодательством, строительными нормами, государственными стандартами и правилами.

Акцентируется внимание на том, что вне поля зрения в законодательстве находится ряд нарушений, которые существенно влияют на безопасность жильцов домов обветшало́го жилищного фонда, но за которых не предусмотрена административная ответственность.

Ключевые слова: административная ответственность, градостроение, правонарушение, жилищный фонд.

V. V. Stukalenko, Postgraduate

Odessa I. I. Mechnikov National University

the Department of Administrative and Commercial Law

Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

PRESSING QUESTIONS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF TOWN-PLANNING ACTIVITY IN UKRAINE

Summary

In the articles lighted up some problems of administrative responsibility in the field of town-planning activity in Ukraine, as an important instrument of providing of implementation of requirements, set legislation, build norms, state standards and rules.

Attention is accented on that out of eyeshot a legislation is row of violations which substantially influence on safety of lodgers of houses of ramshackle housing fund, but which administrative responsibility is not foreseen for.

Drawn conclusion, that system of norms which regulate the relations of administrative responsibility in the sphere of town-planning activity without regard to frequent changes does not answer the necessities of construction of the legal state. The use of complex approach will be given by possibility to save and develop integrity in studied administrative responsibility in the sphere of town-planning activity, as the special type of administrative responsibility.

Key words: administrative responsibility, town-planning, offence, housing fund.