

Долинська Марія Степанівна
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Будівельна діяльність займає одне з ключових місць в економіці незалежної України та за своєю суттю є діяльністю організаційно-майнового характеру.

В Україні відбувається значний розвиток будівельної галузі, як щодо промислового, так і житлового будівництва, зокрема індивідуального, чому сприяло надання учасникам АТО земельних ділянок для будівництва індивідуальних житлових будинків.

В останні роки в Україні відбувається процес децентралізації, який також проходить і в будівельній галузі.

Розвиток будівельної галузі у великій мірі залежить від внутрішніх та зовнішніх чинників, управлінням будівельною діяльністю, зокрема, діяльності органів державної влади та управління, місцевих органів влади, а також органів Держархбудконтролю.

Ми погоджуємося з думкою більшості вчених та практиків, що провадження в Україні будівельної діяльності проходить з певними труднощами, які в першу чергу, пов'язані з економічними, фінансовими та юридичними проблемами, зокрема, недостатнім рівнем володіння цивільним, земельним, господарським, адміністративним, кримінальним, та зокрема, містобудівним законодавством.

Правове регулювання будівельної діяльності, здійснюється нормами різних галузей права, зокрема, господарського, цивільного, адміністративного, фінансового, кримінального, а також технічними нормами. Наприклад, законами України: «Про архітектурну діяльність», «Про основи містобудування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного

законодавства», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності», постанова Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури», «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» та ін.

Підтримуємо думку науковців та практиків щодо об'єднання норм, що стосуються провадження будівельної діяльності, в одному законодавчому акті - Містобудівному кодексі України.

У зв'язку із проведенням в Україні реформи децентралізації влади та євроінтеграційних процесів численних зміни зазнало законодавство, зокрема в частині, що стосується правового регулювання містобудівної діяльності.

Зокрема, суттєві зміни було запроваджено протягом 2015-2017 років. Прикладом таких нормативних актів, є прийняті Верховною Радою Закони України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 року та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 року.

Як свідчить практика, здійснення будівельної діяльності в значній мірі здійснюється з порушення норм чинного законодавства.

Тому вирішення проблем удосконалення законодавства щодо правового регулювання децентралізації в сфері архітектурно-будівельного контролю, так і вдосконалення містобудівного законодавства залишається надалі актуальним.

Підстави та порядок відповідальності за порушення норм у будівельній діяльності регулюються КУпАП, Кримінальним кодексом України, Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», а також іншими нормативно-правовими актами.

Варто зауважити, що відповідальність у сфері містобудування застосовується тільки у разі правопорушення, тобто на таких юридичних підставах як протиправні дії так і бездіяльність правопорушника.

Законодавець у статті 1 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 року, встановлює поняття правопорушень у сфері містобудівної діяльності як протиправних діянь (дій чи бездіяльності) суб'єктів містобудування - юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами [1].

На думку А. В. Сітнікова, правопорушення в сфері містобудівної діяльності умовно можна розділити на чотири категорії:

1. злочин передбачений ст.197-1 Кримінального Кодексу України;
2. адміністративні правопорушення відповідно ст.ст. 96, 96-1, 188-42 Кодексу України про Адміністративні правопорушення;
3. правопорушення відповідно до Закону «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»;
4. знесення самочинного будівництва відповідно до ст.376 ЦК України [2].

Поважаючи думку автора, ми стверджуємо, що все таки є три види відповідальності за порушення норм законодавства у сфері містобудівної діяльності, а саме:

1. цивільна відповідальність;
2. адміністративна відповідальність, яка регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також містобудівним законодавством, зокрема Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»;
3. кримінальна відповідальність.

На нашу думку, основним видом відповідальності за порушення норм у сфері містобудівної діяльності є адміністративна відповідальність.

Г. М. Тропіна слушно зазначає, що з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності», а також нової редакції Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» розміри штрафів були значно збільшені порівняно з попередніми редакціями. На погляд автора, санкції зазначених статей є

надто суворими (від 50 до 50000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян – для фізичних осіб; від 5 до 900 мінімальних заробітних плат – для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) і неадекватними відповідним адміністративним порушенням сфері [3, с. 305].

На думку науковця, подібні розміри штрафів не передбачені навіть за вчинення злочинів. У ст. 53 Кримінального кодексу України розмір штрафів за вчинення злочинів визначається в межах від тридцяти до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Розміри ж штрафів за адміністративне правопорушення у будівельній діяльності наразі перевищують мінімальний розмір штрафів за вчинення злочинів щонайменше на 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а в деяких випадках перевищують його максимальний розмір у 50 разів. Для порівняння зазначимо, що розмір штрафу в ст. 275 КК України за скоєння порушення під час проектування чи будівництва правил, що стосуються безпечної експлуатації будівель і споруд, особою, яка зобов'язана дотримуватися таких правил, якщо це створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, не може перевищувати п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Таким чином, запроваджується хибна практика встановлення більш суворого покарання за скоєння адміністративного проступку, ніж за скоєння злочину.

Слушною є думка Г. М. Тропіної щодо внесення змін до КУпАП та Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» у частині розмірів штрафів за правопорушення у будівельній діяльності та привести їх у відповідність до розмірів штрафів за скоєння злочину в цій же сфері [3, с. 305].

Також вважаємо за доцільне наголосити на тому, що статтею 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 року суттєво, у декілька разів збільшена відповідальність за порушення у містобудівній сфері, порівняно з попередньою редакцією статті 96 ККУ та статтею Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

При цьому зауважуємо, що притягнення суб'єктів містобудівної діяльності до адміністративної чи кримінальної відповідальності не звільняє їх від відшкодування заподіяної внаслідок правопорушення майнової шкоди.

З метою попередження порушення законодавства у сфері містобудівної та архітектурної діяльності, а також правильністю прийняття відповідних рішень судами України щодо розгляду вказаних питань, Вищим Адміністративним Судом України 18 вересня 2015 року було прийнято Постанову Пленуму № 21 «Про огляд практики розгляду справ, які виникають зі спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності» [4].

Заслуговує на увагу думка А. В. Сітнікова про те, що органи Державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, відповідно до чинного законодавства, мають суттєві повноваження та механізми впливу для запобігання правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Однак, аналіз судової практики свідчить про значну кількість справ, розгляд яких довів правову необізнаність, а інколи і недостатню компетентність суб'єктів містобудівної діяльності, як з боку державних органів так і з боку приватних осіб [2].

На нашу думку, норми Постанови Пленуму Вищого Адміністративного суду України «Про огляд практики розгляду справ, які виникають зі спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності» від 18 вересня 2015 року за № 21 є актуальними не лише для працівників суддів, але й для суб'єктів будівельної діяльності.

Порядок притягнення за порушення норм у сфері містобудування та державного архітектурно-будівельного контролю регулюється численними нормативними актами, зокрема КУпАП, Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», Кодексом адміністративного судочинства України, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Здійснивши аналіз норм, які регулюють відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної та архітектурної діяльності, пропонуємо вести зміни до :

1.КУпАП та Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» у частині розмірів штрафів за правопорушення у будівельній діяльності та привести їх у

відповідність до розмірів штрафів за скоєння злочину в цій же сфері (ст. 197-1 Кримінального кодексу України);

2. статті 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині встановлення зменшених розмірів штрафів, за передбачені правопорушення, для категорій суб'єктів: учасників АТО та переселенців із зони АТО, а також інвалідів.

З метою підготовки кваліфікованих юристів для провадження практики у будівельній сфері вважаємо за доцільне проводити науково-практичні заходи (конференції, круглі столи та інше), видавати науково-методичну літературу із залученням кращих науковців та практиків.

Література

1. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80>

2. Сітніков А. В. Правопорушення у сфері містобудівної діяльності в Україні. Аналіз судової практики [Електронний ресурс] / А. В. Сітніков. – Режим доступу: http://protokol.com.ua/ua/pravoporushennya_u_sferi_mistobudivnoi_diyalnosti_v_ukraini_analiz_sudovoi_praktiki/

3. Тропіна Г. М. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за порушення законодавства у будівельній діяльності / Г. М. Тропіна // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 4. – 302–309.

4. Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України «Про огляд практики розгляду справ, які виникають зі спорів у сфері містобудування та архітектурної діяльності» від 18.09.2015 № 21. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_21_2015/.