

тних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Билінін Я. В. – Донецьк, 2007.

16. Дорошенко О. О. Державний фінансовий контроль в Україні в часи Радянського Союзу / О. О. Дорошенко // Вісник НУВГП. – 2009. – № 2. – С. 69–76.

17. Державна контрольно-ревізійна служба України: сторінки історії / Є. Ф. Вербило, О. О. Левандовський, Н. М. Сулікавська. – К., 2001.

18. Малєин Н. С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль / Н. С. Малєин. – М., 1964.

19. Румянцев А. В. Финансовый контроль : курс лекций / А. В. Румянцев. – М., 2003.

20. Погосян Н. Д. Счетная палата Российской Федерации / Н. Д. Погосян. – М., 1998.

21. Шохин С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации : монография / С. О. Шохин. – М., 1999.

Надійшла до редакції 25.12.2012

Г.М. Тропіна

аспірант

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951 : 351.785

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У БУДІВЕЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено дослідженню поняття та основних ознак адміністративної відповідальності за порушення законодавства у будівельній діяльності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, стягнення, будівельна діяльність, правопорушення у будівельній діяльності, адміністративне провадження.

Статья посвящена исследованию понятия и основных признаков административной ответственности за нарушение законодательства в строительной деятельности.

Ключевые слова: административная ответственность, взыскание, строительная деятельность, правонарушение в строительной деятельности, административное производство.

The article investigates the concept and main signs of administrative responsibility for violation in the construction industry.

Keywords: administrative responsibility, punishment, building activity, offence in building sphere, administrative proceedings.

Постановка проблеми. У адміністративно-правовому регулюванні будівельної діяльності чільне місце належить правовим нормам, що визначають загальні та спеціальні вимоги до будівництва і встановлюють засади організації державного контролю та підстави застосування державного примусу в будівельній діяльності. З огляду на це загальною метою адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності має стати створення ефективних важелів функціонування та розвитку будівельного ринку. Широкомасштабність цих завдань потребує, по-перше, належного державного контролю будівельної діяльності з боку держави,

а по-друге, своєчасного виявлення порушень законодавства у будівельній діяльності та відповідного реагування на них.

Незважаючи на світову кризу, останніми роками активно зростає кількість будівельних майданчиків, а разом з тим – і кількість конфліктів та порушень у галузі будівельного законодавства. Питання відповідальності за правопорушення у будівельній діяльності стають все більш актуальними.

Мета. Саме тому дослідження адміністративної відповідальності за порушення законодавства у будівельній діяльності є нагальним і необхідним напрямом наукового пошуку, при розробленні якого потрібне детальне дослідження поняття та ознак адміністративної відповідальності за порушення законодавства у будівельній діяльності, що й є **метою** нашої статті.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Слід зазначити, що сьогодні виникає багато труднощів щодо встановлення єдиної думки з приводу визначення самого поняття адміністративної відповідальності. Ця дефініція не закріплена чинним законодавством. Тому визначення інституту адміністративної відповідальності стає одним із головних напрямків в адміністративно-правових дослідженнях.

У теорії розуміння адміністративної відповідальності (як інституту правової відповідальності) здебільшого зводять до різновиду юридичної відповідальності, яка, у свою чергу, виступає видом соціальної відповідальності.

Адміністративній відповідальності як видовому явищу притаманні усі ознаки загального поняття юридичної відповідальності. Однак, як зазначає професор І.О. Галаган, в адміністративному праві вони наповнюються специфічним адміністративним змістом [2, с. 40].

Слід зазначити, що в юридичній літературі наводяться досить різнопланові визначення адміністративної відповідальності. Так, В.К. Колпаков визначає адміністративну відповідальність, як специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [6, с. 289]. О.М. Якуба застосовує поняття адміністративної відповідальності як відповідальності громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, перед судом (суддями), а також перед громадськими організаціями за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що виражається у застосуванні до порушників встановлених адміністративних санкцій [14, с. 71]. В.Т. Комзюк зазначає, що адміністративна відповідальність – це застосування до фізичних і юридичних осіб, що вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, які тягнуть для них різні за характером обтяжливі наслідки і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, передбачених нормами адміністративного права [7, с. 151]. Незважаючи на певні

розбіжності у визначеннях, більшість науковців виділяють такі особливості адміністративної відповідальності: підставою для її настання є адміністративний проступок; вона реалізується за умов неслужбової підлеглості; велика кількість органів, що уповноважені накладати стягнення; порядок накладання адміністративних стягнень визначається нормами адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Отже, виходячи з викладеного вище, можна дійти висновку, що адміністративна відповідальність – це один із різновидів соціальної (правової) відповідальності, яка полягає у застосуванні до осіб (фізичних або юридичних), які вчинили адміністративні проступки (порушення встановлених правил), адміністративних стягнень, що мають для них обтяжливі наслідки майнового, морального чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Поняття адміністративної відповідальності у будівельній діяльності має свої особливості, що характеризуються такими ознаками:

- урегульованість спеціальними нормами адміністративного права;
- наявність порушення вимог законодавства у будівельній діяльності;
- особливий характер санкцій, які застосовуються до правопорушників;
- специфічний суб'єктний склад правопорушення;
- чітко визначене коло органів правозастосування;
- особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

По-перше, адміністративна відповідальність у будівельній діяльності врегульована спеціальними нормами адміністративного права. Зокрема, адміністративна відповідальність фізичних осіб за правопорушення у будівельній діяльності врегульована нормами ст.ст. 96, 96-1, 97, які містяться в Главі 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Адміністративна відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців передбачена Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

По-друге, підставами для її застосування є адміністративне правопорушення у будівельній діяльності. З прийняттям 22 грудня 2011 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» (чинний з 19.01.2012 р.) кількість складів правопорушень у будівельній діяльності була значно розширена. Так, на сьогодні КУпАП визначає близько десяти видів правопорушень, які одночасно можуть бути скоєні при будівництві одного об'єкта. В такому випадку і стягнення накладаються за кожне правопорушення окремо.

По-третє, адміністративна відповідальність у будівельній діяльності полягає в застосуванні до винних осіб певних видів адміністративних стягнень.

У сфері будівництва здебільшого передбачено застосування такого виду стягнень, як штраф. Так, санкції ст.ст. 96, 96-1, 97 КУпАП, а також Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» передбачають настання для правопорушника негативних наслідків у виді штрафу. Стаття 27 КУпАП визначає штраф як «грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України» [5].

Необхідно зазначити, 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 наш погляд, 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.

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. Пропонуємо внести зміни 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.

По-четверте, до відповідальності притягуються фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства, посадові особи), порядок притягнення яких регулюється КУпАП, а також юридичні особи та фі-

зичні особи-підприємці, порядок притягнення яких регулюється Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства у будівельній діяльності застосовується спеціально уповноваженими на це посадовими особами органів державної влади, а також судами (суддями).

Відповідно до ст. 244-6 КУпАП Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виробництва, виготовлення та застосування будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, а також будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд, невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю (статті 96, 96-1 (крім частини третьої), 188-42).

Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право керівник, заступники керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, та інші уповноважені керівником посадові особи цього органу.

Згідно зі ст. 221 КУпАП правопорушення, передбачене ч. 3 ст. 96-1 КУпАП, розглядається суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

На наш погляд, зміни до КУпАП в частині розмежування підвідомчості справ про адміністративні порушення у будівельній діяльності, внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності», суперечать не тільки правилам нормотворення, а й логіці. Так, ч. 3 ст. 96-1 КУпАП передбачає відповідальність за «порушення строків надання замовникові висновків (звітів) експертизи проектної та містобудівної документації, надання таких висновків з порушенням встановленого порядку, а також вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством». Суб'єктом цих правопорушень відповідно до Порядку проведення експертизи містобудівної документації [10] можуть бути посадові особи організацій, що провадять діяльність із розроблення містобудівної документації та мають у своєму складі експертів, які отримали кваліфікаційний сертифікат. Такі правопорушення відповідно до ст. 221 КУпАП розглядає суд.

Проте ч. 4 ст. 96-1 КУпАП передбачає відповідальність за «порушення строків реєстрації (відмови в реєстрації) декларації про початок виконання підготовчих робіт та декларації про початок виконання буді-

вельних робіт, видачі (відмови у видачі) дозволу на виконання будівельних робіт, реєстрації (відмови в реєстрації) декларації про готовність об'єкта до експлуатації та видачі (відмови у видачі) сертифіката, який видається у разі прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, вимагання під час реєстрації таких декларацій та видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених законодавством, видача сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, збудованого з порушенням будівельних норм». Суб'єктами цих правопорушень можуть бути посадові особи Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів.

Розгляд таких правопорушень відповідно до ст. 244-6 КУпАП віднесено до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів. Тобто в цьому випадку і суб'єктом скоєння правопорушення, і особою, яка його розглядає, є одні й ті самі посадові особи Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

Напевно, цю колізію слід вважати законодавчою помилкою. У зв'язку з чим пропонуємо внести зміни до ст. 221 КУпАП, замінивши слова «частиною третьою статті 96-1» на «частиною четвертою статті 96-1», та до ст. 244-6 КУпАП, замінивши слова «крім частини третьої» на «крім частини четвертої».

До того ж слід зазначити, що з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» ст. 97 КУпАП, яка передбачає відповідальність за самовільне будівництво будинків або споруд, а також за самовільну зміну архітектурного вигляду будинків або споруд під час експлуатації, стала «мертвою» нормою. При цьому відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» з 01 січня 2013 р. ст. 97 КУпАП буде виключена, а крім неї на даний момент не існує механізму притягнення до відповідальності за правопорушення, передбачені в цій статті. Так, Главою 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення» КУпАП не передбачено, до чийої компетенції належить розгляд справ про правопорушення, передбачені ст. 97 КУпАП, а ст. 255 КУпАП не визначає органів або посадових осіб, уповноважених складати протоколи при виявленні таких правопорушень. Отже, вважаємо за необхідне доопрацювати вказані норми КУпАП у зазначеному напрямі.

Що ж стосується притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, то справи про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності врегу-

льований адміністративно-процесуальними нормами. І.О. Галаган справедливо зазначив, що адміністративна відповідальність – переважно «процесуальне утворення» [2, с. 13]. Діяльність центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, здійснюється у відповідних адміністративно-процесуальних формах за заздальгідь встановленими правилами та процедурами, які визначають порядок діяльності цих органів.

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм у будівельній діяльності регулюється 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».

Отже, проаналізувавши ознаки адміністративної відповідальності за порушення законодавства у будівельній діяльності, можна зробити **висновок**, що адміністративна відповідальність у будівельній діяльності – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у будівельній діяльності, чим порушили не тільки порядок надання та отримання дозвільних та реєстраційних послуг у зазначеній сфері, а й загалом нормальну роботу будівельної галузі, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах та в порядку, встановлених нормами адміністративного законодавства.

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.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. – 3-тє вид., доопр. – Х., 2007.
2. *Галаган І.А.* Административная ответственность в СССР. – Воронеж, 1970.
3. *Голоядова Т.О.* Поняття та види функцій адміністративної відповідальності // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць / Кер. авт. кол. С.В. Ківалов; відп. за вип. Л.І. Кормич. – Одеса, 2009. – Вип. 37. – С. 83-92.
4. *Денисова Г.Д.* Административная ответственность за правонарушения в области строительства: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2003.
5. Кодекс про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х // ВВР УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – С. 1122.
6. *Колтаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: Підруч. – К., 2003.
7. *Комзюк В.Т.* Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2003.
8. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР // ВВР. – 1994. – № 46. – С. 411.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI // Голос України. – 2012. – № 8-9.

10. Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 548 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 40. – С. 1642.

11. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII // ВВР. – 1992. – № 52. – С. 683.

12. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Указ Президента України від 08 квітня 2011 р. № 439/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 1247.

13. Семенко Б.М. Зміст та підстави адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі будівництва // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 564-568.

14. Якуба О.М. Административная ответственность. – М., 1972.

Надійшла до редакції 06.12.2012

С.В. Чабаненко

суддя

(Дніпропетровський

адміністративний окружний суд)

УДК 342.9/7

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ: ПОНЯТТЯ І ОСОБЛИВОСТІ

Розглянуто основні підходи до формулювання визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення прав і свобод осіб похилого віку». Розкрито його зміст. Запропоновано шляхи використання цієї категорії для подальшого дослідження окресленої проблематики.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, права і свободи, особи похилого віку.

Рассмотрены основные подходы к формулировке определения понятия «административно-правовое обеспечение прав и свобод лиц преклонного возраста». Раскрыто его содержание. Предложены пути использования этой категории для дальнейшего исследования обозначенной проблематики.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, права и свободы, лица пожилого возраста.

The main approaches to the formulation of the definition of "administrative and legal framework for the rights and freedoms of the elderly." Reveals its contents. The ways to use this category for further research outlined problems.

Keywords: administrative and legal framework for the rights and freedoms elderly.

Постановка проблеми. Лише в останні кілька десятиліть країни і міжнародне співтовариство стали звертати увагу на соціальні, економічні, політичні і наукові проблеми, що виникають у зв'язку зі старіння у світовому масштабі. До недавнього часу, хоча окремі особи і могли дожити до похилого віку, їх число в сукупному населенні було невелике. Проте в ХХ столітті в багатьох районах світу досягнуто успіхів у боротьбі із смертністю під час пологів і дитячою смертністю, поліпшенні ха-