

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

ТРОПИНА Галина Николаевна - аспирант Днепропетровского государственного университета внутренних дел, г. Днепропетровск

УДК 342.9

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.

Вступление

Строительство является основным критерием, который свидетельствует о стабильности в экономическом развитии страны, а доступность объектов строительства, особенно жилого фонда, – гарантией социальной защиты граждан. Однако, несмотря на социально-экономическую значимость и важность строительства в жизнедеятельности государства, в этой сфере существует много проблем, требующих безотлагательного решения. Среди них, в частности, несоблюдение обязательных требований государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил, а также действия, нарушающие установленный организационно-правовой порядок строительства объектов и введения их в эксплуатацию.

Вопросам административной ответственности посвящено много внимания в трудах В.Б. Аверьянова, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, И.П. Голосниченко, Е.В. Додина, Т.А. Коломойца, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюк, Д.М. Лукьянца и др.

Однако именно вопросу, который раскрывает понятие и признаки административной ответственности за правонарушения в сфере строительства должного внимания не уделялось. Этим обстоятельством в значительной степени и определяется актуальность данного исследования и необходимость анализа теоретических и практических вопросов административных правонарушений в сфере строительства в современных условиях.

Целью статьи является детальное раскрытие понятия и характеристика признаков административной ответственности за нарушение государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил при реализации строительной деятельности.

Изложение основного материала

Строительство объектов – сложная техническая деятельность, в которой принимают участие физические и юридические лица, органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они вступают в различные общественные отношения, урегулированные нормами административного, трудового, земельного, гражданского, финансового и других отраслей права. Как правило, в связи с возведением объекта эти отношения возникают одновременно или последовательно [14, с. 234].

Относительно трактовки понятия «строительство» надо отметить, что понятийный

аппарат этой сферы человеческой деятельности довольно значительный и объемный. Строительство, а также другие понятия, относящиеся к строительству, рассматриваются в нормативно-правовом законодательстве, в словарях и энциклопедиях, научной литературе, – однако они отличаются по содержанию и каждое из них отражает разную суть строительства [3, с. 47].

Так, А.А. Квасницкая отмечает, что в основе строительной деятельности, лежит строительный процесс, который представляет собой совокупность действий, осуществляемых субъектами хозяйствования, органами государственной власти и органами местного самоуправления, наделенными хозяйственной компетенцией, и является объектом хозяйственных правоотношений (среди которых преобладают организационно-хозяйственные и хозяйственно-производственные отношения) [6, с. 288].

Н.В. Бондарева, в свою очередь, пришла к выводу, что строительство – это экономическая деятельность, которая включает прогнозирование, планирование, проектирование, строительство объектов градостроительства, благоустройства территорий, расширение, техническое переоборудование предприятий и обеспечивает возведение, реконструкцию жилых, общественных и производственных зданий и создает базу для развития всех других сфер народного хозяйства [3, с. 49].

Д.Л. Левчинский предлагает рассматривать понятие «строительство» в трех направлениях – как отрасль материального производства, техническом и инженерном смысле, а также в экономическом смысле. В первом случае строительство – это деятельность, связанная с выполнением строительных работ, возведением и реконструкцией зданий и сооружений. Во втором варианте – это вид производственной деятельности, связанный с проектно-исследовательскими работами, строительством зданий и сооружений различного значения, реконструкцией, модернизацией, переоборудованием, перепрофилированием и др. Относительно экономического направления определения указанного понятия, то оно раскрывается как отрасль национальной экономики [10,

с. 50].

Осуществив сравнительный анализ трактовок понятия «строительство», автор предлагает комплексное определение этого понятия, как вида человеческой деятельности, которая сочетает в себе выполнение ряда различных работ и услуг, направленных на прогнозирование, планирование, проектирование, строительство объектов градостроительства, благоустройства территорий, расширение, техническое переоборудование предприятий и обеспечивает возведение, реконструкцию, модернизацию жилых, общественных и производственных зданий различного значения.

Правоотношения в сфере строительства регулируются разветвленной системой нормативно-правовых актов и специальных норм и государственных стандартов. Государственная политика в сфере нормирования в строительстве базируется на принципах, которые направлены на создание безопасных условий для жизни и здоровья человека, открытости, прозрачности и демократичности процедуры разработки, согласования и утверждения строительных норм, а также соответствия строительных норм современным достижениям науки и техники, требованиям законодательства, международных норм и правил. Информация о действующих строительных нормах является общедоступной и открытой для всех субъектов строительной деятельности. К законодательным нормам, регулирующим данный вид правовых отношений, относятся законы Украины «Об основах градостроительства», «О регулировании градостроительной деятельности», «Об архитектурной деятельности», «О Генеральной схеме планирования территории Украины», «О благоустройстве населенных пунктов» и др. К специальным нормам и стандартам относятся государственные строительные нормы, которые подразделяются на организационно-методические нормативы, градостроительные нормативные документы, технические нормативные документы, рекомендованные нормативные документы, сметные нормы и правила. Также к специальным нормам относятся нормы и правила, ведомственные строи-

тельные нормы, совмещенные нормы технологического и строительного проектирования, государственные стандарты и др.

Все указанные выше акты направлены на эффективную и правомерную реализацию деятельности в строительной сфере, обеспечение надежности и безопасности объектов строительства, надлежащего научно-технического уровня при проведении строительных работ. За нарушение правовых предписаний, содержащихся в нормах, правилах и стандартах, наступает гражданская, уголовная и административная ответственность. В этой статье будет рассмотрена юридическая ответственность субъектов правонарушения в строительной сфере именно в рамках административной ответственности.

Надо отметить, что сегодня возникает много трудностей по установлению единого мнения по поводу определения самого понятия административной ответственности. Это связано с недостаточной научной разработкой понятийного аппарата, через который можно было бы раскрыть содержание такого понятия, как административная ответственность в общем смысле, и за нарушение законодательства в области строительства. В настоящее время ни один из нормативно-правовых актов в национальном законодательстве Украины не содержит определенного понятия административной ответственности.

Административная ответственность выступает одним из видов юридической ответственности. Этот вид юридической ответственности имеет такую характерную особенность, как чрезвычайно широкий правовой аспект регулируемых общественных отношений [13, с. 564]. Административная ответственность является эффективным средством поддержания внутренней законности и правопорядка и наступает, прежде всего, за нарушение предписаний государства.

В теории права административной ответственности отводится важное место, однако до сих пор отсутствует общепринятое определение ее понятия.

Например, В. Б. Аверьянов определяет

это понятие как совокупность административных правоотношений, возникающих в связи с применением уполномоченными органами (должностными лицами) к лицам, совершившим административный проступок, предусмотренных нормами административного права особых санкций – административных взысканий [1, с. 431].

Д.М. Овсянко административную ответственность определяет как применение государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного воздействия к гражданам, а в соответствующих случаях – и к предприятиям, за нарушение законности и государственной дисциплины [11, с. 104]. В.М. Сущенко, в свою очередь, отмечает, что административная ответственность – это правоспособность лица отчитываться государству по собственной инициативе или принудительно за результаты правомерного или неправомерного поведения (деятельности) в сфере административно-правовых отношений и испытывать со стороны государства оценки (санкции на применение наказания или поощрения) такого поведения (деятельности) [15, с. 56].

А.В. Коваль пришел к выводу, что административная ответственность – это репрессивный вид ответственности, где наказание имеет характер личного признания наказания, а волевое воздействие направляется на волю правонарушителя с целью определенного психического переживания им наказания, преодоление определенных мотивов, которыми обуславливается иррациональное поведение, и стимулирования мотивов, которые могут склонить к поведению, что согласуется с правовыми предписаниями [7, с. 133].

С.В. Продайко определяет, что административная ответственность – это наиболее выразительный вариант административного принуждения, который применяется в необходимых случаях для обеспечения надлежащего правового порядка в сфере государственного управления [12, с. 86]. Е. В. Додин пришел к выводу, что административная ответственность – это определение полномочными государственными

органами путем применения административно-принудительных мер, ограничений имущественных, а также личных благ и интересов за совершение административных правонарушений [4, с. 266].

Исследования института административной ответственности специалистами в области административного права позволяет признать, что отсутствие законодательного определения понятия административной ответственности ограничивает его содержание, не способствует целостности научных исследований. Следует согласиться с А.Ф. Андрийко в том, что именно наука административного права, в первую очередь, позаботиться о разработке научных и правовых понятий данной отрасли права [2, с. 128].

Автор не может согласиться с формулировками понятия административной ответственности, которые выразили В.М. Сущенко и Л.В. Коваль, поскольку указанные авторы наделяют этот вид юридической ответственности нехарактерными признаками. По мнению автора, неверным является включение в понятие ответственности таких словосочетаний, как «за результаты правомерного поведения» и «санкции на применение поощрения», поскольку природа юридической ответственности не предусматривает поощрение правомерного поведения и может наступать только при условии неправомерного поведения субъекта административной ответственности.

С другими формулировками понятия административной ответственности автор соглашается, но также на основании этих определений предоставляет собственное толкование этого юридического термина и раскрывает его в неразрывной связи с правоотношениями в строительной деятельности.

По мнению автора, административная ответственность в сфере строительства – это применение государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного воздействия к субъектам правонарушения в сфере строительства (физическим и должностным

лицам) за нарушение обязательных требований государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил, проектов, других нормативных актов в сфере строительства, которое приводит к уменьшению или потере прочности, устойчивости, надежности зданий, сооружений, их частей или отдельных конструктивных элементов, силовых параметров строительных материалов, конструкций и изделий, а также действия, нарушающие установленный организационно-правовой порядок строительства объектов и сдачи их в эксплуатацию.

Административная ответственность за правонарушения в сфере строительства не ограничивается применением административных взысканий с целью наказания. Она имеет двойной характер: одна сторона ответственности – это применение конкретного административного взыскания в целях наказания, государственного осуждения виновного субъекта, восстановление социальной справедливости. Другая сторона – попытка со стороны государства повлиять на ситуацию, в которой то или иное физическое или юридическое лицо нарушает установленные государством нормы административного права [14, с. 236].

Стоит отметить, что административная ответственность в сфере строительства по украинскому законодательству наступает за: несоблюдение строительных норм, государственных стандартов, норм и правил при проектировании и строительстве (ст. 96 КУоАП), нарушение законодательства при планировании и застройки территорий (ст. 96-1 КУоАП); самовольное строительство домов или сооружений (ст. 97 КУоАП) [8].

Определение признаков, отличающих административную ответственность от других видов юридической ответственности, является важным вопросом института административного права. Решение вопроса выделения признаков административной ответственности за правонарушения в строительной деятельности имеет важное значение, так как от этого зависит теоретическая конструкция и законотворческая практика административной ответственности.

Для характеристики признаков, присущих административной ответственности, ученые выделяют два направления:

- во-первых, это признаки, присущие юридической ответственности в целом (основные);
- во-вторых, это признаки, отделяют административную ответственность от других видов юридической ответственности (производные) [9, с.6-11].

Основные признаки административной ответственности состоят в том, что он:

- 1) является средством охраны установленного государством правопорядка;
- 2) нормативно закреплена и заключается в применении (реализации) санкций правовых норм;
- 3) является следствием виновного противоправного деяния;
- 4) сопровождается государственным и общественным осуждением правонарушителя и совершенного им деяния;
- 5) связана с принуждением, с отрицательными для правонарушителя последствиями (морального или материального характера);
- 6) реализуется в соответствующих процессуальных формах.

Производные признаки административной ответственности и определяют ее юридическую сущность.

К производным признаков административной ответственности относят следующие:

- 1) основанием для привлечения к административной ответственности лица является совершение им административного правонарушения (проступка);
- 2) сущность административной ответственности состоит в применении к виновным лицам административных взысканий, предусмотренных законом, потому что именно административное взыскание является мерой ответственности;
- 3) цель административной ответственности состоит в воспитании человека, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения законов, а также предотвращения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами;

4) значительное количество субъектов административной юрисдикции, которые наделены правом принимать решения о привлечении лица к административной ответственности (глава 17 КоАП предоставляет перечень органов властных полномочий, их на сегодня около пятидесяти);

5) особый порядок привлечения к административной ответственности, который характеризуется определенной простотой, оперативностью и экономичностью, но в то же время содержит необходимые гарантии законности и права на защиту;

6) правовые нормы, регламентирующие административную ответственность, содержатся не в одном кодифицированном административно-деликтном законе, а в различных по юридической силе нормативно-правовых актах [5, с. 310].

Указанные признаки характерны и для административной ответственности, которая наступает за нарушение норм в строительной сфере. Но из-за специфики правоотношений, возникающих именно при реализации строительной деятельности, автор считает необходимым выделить особенности, присущие именно этому виду административной ответственности. Опираясь на основные характеристики института административной ответственности и учитывая признаки правовых отношений в строительной деятельности, предоставляем перечень особенностей административной ответственности за правонарушения в области строительства.

Во-первых, специфична сфера применения административной ответственности – строительная деятельность, т.е. отдельные виды проектных и строительно-монтажных работ, инженерных изысканий для строительства, производство строительных материалов, изделий и конструкций, предоставление инжиниринговых и других работ и услуг, для осуществления которых требуется получение лицензии [16].

Во-вторых, субъектами административной ответственности в случае совершения административного правонарушения в строительной сфере являются как физические, так и должностные лица, а части первая, вторая, шестая, восьмая статьи 96-1

предусматривают таких специальных субъектов, как «главный архитектор проекта, главный инженер проекта, эксперт, другие ответственные исполнители отдельных видов работ (услуг)» [8].

Также надо отметить, что в КУоАП четко распределены и выделены субъекты, которые могут нести административную ответственность. Например, в первой части статьи 96 КУоАП, законодатель закрепил, что нарушение требований законодательства, строительных норм, государственных стандартов и правил и утвержденных проектных решений при новом строительстве, реконструкции, реставрации, капитального ремонта объектов или сооружений – влечет наложение штрафа на граждан от десяти до пятидесяти необлагаемых минимумов доходов граждан и на должностных лиц – от пятидесяти до ста необлагаемых минимумов доходов граждан.

Но существенным недостатком норм, регулирующих данный вид правоотношений является отсутствие указания на субъекта административной ответственности в следующих частях статьи 96 КУоАП, а именно в частях с третьей по восемнадцатую, в которых не указано, кто именно может быть субъектом административной ответственности при нарушении требований законодательства, строительных норм, государственных стандартов и правил при строительстве. Это может повлиять на неверность применения административной нормы при принятии решения о привлечении виновного лица к юридической ответственности.

В-третьих, к субъектам административных правонарушений в строительной сфере применяются взыскания только имущественного характера, а именно штраф, т.е. денежное взыскание, налагаемое на граждан и должностных лиц за административные правонарушения в случаях и размере, установленных КУоАП и другими законами Украины.

Необходимо отметить, что с принятием Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усиления ответственности и совершенствования государственного

регулирования в сфере градостроительной деятельности», а также новой редакции Закона Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности», размеры штрафов были значительно увеличены по сравнению с предыдущими редакциями. На наш взгляд, санкции указанных статей, слишком строгие (от 50 до 50000 необлагаемых минимумов доходов граждан – для физических лиц, от 5 до 900 минимальных заработных плат – для юридических лиц и физических лиц-предпринимателей) и являются неадекватными соответствующим административным нарушением.

Подобные размеры штрафов не предусмотрены даже за совершение преступлений. В ст. 53 Уголовного кодекса Украины размер штрафов за совершение преступлений определяется в пределах от тридцати до тысячи необлагаемых минимумов доходов граждан. Размеры же штрафов за административное правонарушение в строительной деятельности в настоящее время превышают минимальный размер штрафов за совершение преступлений более чем на 20 тысяч гривен, а в некоторых случаях превышают его максимальный размер в 50 раз. Таким образом, вводится неправильная практика установления более строгого наказания за совершение административного проступка, чем за совершение преступления. Предлагаем внести изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях и Закон Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности» в части размеров штрафов за правонарушения в строительной деятельности и привести их в соответствие с размерами штрафов за совершение преступления в этой же сфере.

В-четвертых, административная ответственность за правонарушения строительной деятельности характеризуется широким кругом составов правонарушений, существенно влияет на эффективность при квалификации проступков. Также надо отметить, что правовые отношения в строительной деятельности регулируются нормами публичного права.

Становление и развитие отечественно-

го законодательства об административной ответственности в области строительства неразрывно связаны, с одной стороны, с общим развитием института юридической ответственности, с другой – со становлением и развитием административной ответственности в целом на разных этапах развития украинского общества. На данном этапе развития законодательства, в основном нормативно-правовом акте, который регулирует порядок привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений в строительной сфере, есть ряд недостатков, которые должны быть устранены для более эффективного и целенаправленного применения административного законодательства. Для достижения указанных целей необходимо закрепить на законодательном уровне определение понятия «административная ответственность». Это имеет важное значение, поскольку на основании четкого разъяснения этого термина возможна дальнейшая трактовка смысла административной ответственности для других сфер человеческой деятельности, а именно для правоотношений в строительной сфере.

Выводы

Природа строительства как объекта правовой охраны имеет как теоретическое, так и практическое значение, поскольку четкое его понимание позволяет разграничивать отношения в этой сфере, урегулированные административно-правовыми нормами, от правоотношений, урегулированных нормами других отраслей законодательства.

Значение административной ответственности в охране правоотношений в области строительства, объясняется прежде всего тем, что административные проступки – одни из самых распространенных из всех видов правонарушений как таковых.

Выделение признаков административной ответственности, присущих правоотношениям, которые возникают в строительной деятельности является важным как для практического применения, так и для научного развития института административного права в целом.

Литература.

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Андрійко О. Ф. Стан, зміст та перспективи адміністративного права України / О. Ф. Андрійко // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2005. – № 4. – с. 126–131.
3. Бондарева Н.В. Термінологічне дослідження поняття «Будівництво» в економіці України / Н.В. Бондарева // Вісник Львівського університету імені І.Франка. – 2008 – № 40. – с. 47-50.
4. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
5. Капітаненко Н.П. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу / Н.П. Капітаненко // Форум Права. – 2012. – № 2. – с. 308-313.
6. Квасніцька О.О. Стадії будівельного процесу як об'єкт господарського-правового регулювання / О.О. Квасніцька // Актуальні роблеми держави і права. – 2012. – №65. – с. 288-294.
7. Коваль Л. В. Адміністративне право : Курс лекцій: Для студентів юридичних вузів та факультетів / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. -№ 51. – Ст. 1122.
9. Кузякин Ю.П. Административная ответственность: учебное пособие / Ю.П. Кузякин. – М.: МГИУ, – 2007. – 224 с.
10. Левчинський Д.Л. Основні напрямки методів підвищення ефективності інвестиційно-будівельної діяльності / Д.Л. Левчинський // Научно-технический сборник «Коммунальное хозяйство городов». – 2010. – № 95. – с. 50-54.
11. Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие для юрид. фак. и ин-тов. / Д. М. Овсянко. – М. : Юристь, 1996. – 304 с.
12. Продайко С. В. Адміністративне

право України в питаннях та відповідях : навч.-практ. посібник / С.В. Продайко, - В. К. Шкарупа. – О. : Вид-во Одес. юр. ін-ту НУВС, 2004. – 151 с.

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

14. Скригулець О.В. Склад адміністративних правопорушень у будівництві / О.В. Скригулець // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2011.— № 2. – с. 233-244.

15. Сущенко В. М. Поняття адміністративної відповідальності / В. М. Сущенко// Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення // Матеріали міжнародної

SUMMARY

During last years the legislation in building industry is changing. The penalties for construction torts are rising. The article investigates the concept and main signs of administrative responsibility for violation in the construction industry. We describe the main points of such categories as 'administrative responsibility', 'construction tort' and other.

науково-практичної конференції.: У 2-х ч., 7-8 грудня 2006. – Сімферополь, 2006.- ч.2.- С.51-57.

16. Угода про взаємне визнання ліцензій на провадження будівельної діяльності, які видаються ліцензійними органами держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 27.03.1997 / [Електронний ресурс]// http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_020