

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИНЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE MEASURES OF PUNISHMENT IN THE STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION INSPECTORATE

Савіцький Р.С.,

*здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

У статті проаналізовано сучасні моделі класифікації заходів адміністративного припинення, що застосовуються органами державної влади. Розглянуто порядок застосування Державною архітектурно-будівельною інспекцією заходів адміністративного припинення.

Ключові слова: Державна архітектурно-будівельна інспекція України, державний архітектурно-будівельний контроль, адміністративний примус, заходи адміністративного припинення.

В статье проанализированы современные модели классификации мер административного пресечения, применяемые органами государственной власти. Рассмотрен порядок применения Государственной архитектурно-строительной инспекцией мер административного пресечения.

Ключевые слова: Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины, государственный архитектурно-строительный контроль, административное принуждение, меры административного пресечения.

The paper analyzes the current models of the classification of administrative punishment applied by public authorities. Reviewed the application of the State Architectural and Construction Inspectorate of administrative detention.

Key words: State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine, State Architectural and Construction Control, administrative pressure, measures of administrative punishment.

Актуальність теми. В сучасних умовах зростає роль і значення Державної архітектурно-будівельної інспекції України не тільки як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та контролю у сфері житлово-комунального господарства, але і як правоохоронного органу. Практично будь-яка діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України, її територіальних та посадових осіб в сфері містобудування супроводжується застосуванням інституту адміністративного примусу та заходів адміністративного припинення як його складової. Виникає необхідність у всебічному дослідженні і з'ясуванні змісту, властивостей і класифікаційних ознак заходів адміністративного припинення, які Державна архітектурно-будівельна інспекція України використовує у своїй повсякденній діяльності.

Проблеми застосування органами державної влади заходів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративного припинення, були предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, О.Ю. Дрозда, А.Т. Комзюка, С.К. Ківалова, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоець, О.П. Коренева, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи та ін. Однак питання застосування заходів адміністративного припинення Державною архітектурно-будівельною інспекцією України, її територіальними органами та посадовими особами під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та контролю у

сфері житлово-комунального господарства є малодослідженими та потребують наукового вивчення.

Мета статті – проаналізувати сучасні моделі класифікації заходів адміністративного припинення, що застосовуються органами державної влади. Розглянути порядок застосування Державною архітектурно-будівельною інспекцією заходів адміністративного припинення.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні заходи припинення правопорушень – це примусове зупинення протиправних діянь, що носять ознаки адміністративного проступку, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення [1, с. 21]. Метою застосування заходів адміністративного припинення, на думку А.Т. Комзюка, є, по-перше, припинення порушень правових норм; по-друге, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; по-третє, усунення шкідливих наслідків правопорушення; по-четверте, запобігання вчиненню нових правопорушень; і, по-п'яте, відновлення попереднього, правовомірного стану [2, с. 157].

Щодо класифікації заходів адміністративного припинення, то це питання й досі залишається дискусійним в адміністративно-правовій науці. Так, Є.О. Безсмертний, класифікуючи заходи адміністративного припинення, виділяє такий критерій як об'єкт впливу [3, с. 11]. А.Т. Комзюк заходи адміністративного припинення поділяє за характером сфери застосування на заходи загального і спеціального призначення, перші, у свою чергу, в залежності

від мети застосування, – на самостійні (оперативні) і допоміжні [4, с. 422-423]. Цієї ж думки притримується й Т.О. Коломєць, яка заходи адміністративного припинення в залежності від характеру сфери застосування поділяє на: 1) заходи адміністративного припинення загального призначення; 2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення [5, с. 166].

Д.М. Бахрах та С.В. Ківалов виділяють три групи заходів адміністративного припинення: загальні, спеціальні, процесуальні [6, с. 354; 7, с. 216]. З.С. Гладун заходи адміністративного припинення поділяє на: загальні, які можуть застосовуватися до фізичних, юридичних осіб; спеціальні, що застосовуються лише щодо фізичних осіб; процесуальні, спрямовані на забезпечення можливості притягнення особи, яка скоїла адміністративний проступок, до адміністративної відповідальності [8, с. 92-93]. Н.В. Хорошак пропонує класифікувати заходи адміністративного припинення за наступними критеріями: заходи, що застосовуються безпосередньо до правопорушника (особисті); заходи майнового характеру; заходи технічного характеру; заходи фінансового характеру; заходи медично-санітарного характеру; заходи, пов'язані із дією ліцензійно-дозвільної системи; заходи спеціального або виняткового призначення [9, с. 30-31].

Отже, з вищевикладеного вбачається, що в сучасній адміністративно-правовій науці так і не склалися єдиної класифікації заходів адміністративного припинення. Однак, більшість науковців притримуються позиції, що заходи адміністративного припинення необхідно поділяти на:

1) заходи адміністративного припинення загального призначення;

2) заходи адміністративного припинення спеціального призначення;

3) процесуальні заходи адміністративного припинення.

Дана класифікація, на наш погляд, є найбільш повною. Однак слід відзначити, що посадові особи Державної архітектурно-будівельної інспекції України, її територіальних органів не мають право застосовувати спеціальні заходи адміністративного припинення, до яких в адміністративно-правовій науці віднесено заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю. Вони, відповідно до покладених на них завдань, мають право залучати до здійснення перевірок представників правоохоронних органів з метою забезпечення громадського порядку під час здійснення контролюючих заходів, а також застосування, у разі необхідності, спеціальних заходів адміністративного припинення. Зважаючи на це, пропонуємо розглянути заходи адміністративного припинення, які застосовуються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України, її територіальними органами та посадовими особами поділивши їх на:

1) заходи адміністративного припинення загального призначення;

2) процесуальні заходи адміністративного припинення.

Відзначимо, що органи архітектурно-будівельного контролю в своїй діяльності використовують значне коло заходів адміністративного припинення. Заходи адміністративного припинення можуть застосовуватись як самостійно, наприклад, обмеження об'єкту будівництва, архітектури, так і з іншими заходами адміністративного примусу, наприклад, із адміністративними стягненнями.

Загальні заходи адміністративного припинення застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб. До таких заходів необхідно віднести:

1) анулювання дозволу на виконання будівельних робіт (п. 5 п. 4 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України [10]);

2) анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури (п. 6 п. 4 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України);

3) зупинка підготовчих та будівельних робіт, які виконуються без реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт (п. 13 п. 4 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України);

Крім того, посадові особи інспекцій під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю мають право:

1) видавати обов'язкові для виконання приписи щодо:

а) зупинення підготовчих та будівельних робіт, які виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт;

б) забороняти за вмотивованим письмовим рішенням керівника відповідної інспекції чи його заступника експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію (п. 11 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року, № 553 [11]).

Пропонуємо детальніше розглянути кожен вид заходу адміністративного припинення.

Анулювання дозволу на виконання будівельних робіт здійснюється відповідно до положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12], Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [13] та постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» [14]. Так, дозвіл на виконання будівельних робіт може бути анульовано: 1) органом державного архітектурно-будівельного контролю у разі: а) подання замовником заяви про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт; б) наявності відомостей про припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичною особою – підприємцем (замовником), смерті фізичної особи – змовника або визнання її безвісно відсутньою; 2) адміністративним судом за позовом органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо застосування такого заходу реагування у разі пере-

шкодження проведенню перевірки посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю, якщо таке перешкодження було здійснено протягом одного року після накладення штрафу за зазначене порушення (п. 6 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Підставами для анулювання документа дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» є:

1) звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру;

2) припинення юридичної особи (злиття, приєднання, поділ, перетворення або ліквідація);

3) припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця;

4) встановлення факту надання в заяві та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації. Законом можуть встановлюватися інші підстави для анулювання документів дозвільного характеру [15].

Рішення про анулювання документа дозвільного характеру видається особисто або надсилається суб'єкту господарювання поштовим відправленням з описом вкладення не пізніше п'яти робочих днів з дня прийняття (винесення) рішення, якщо інше не передбачено законом. Дія документа дозвільного характеру припиняється через десять робочих днів з дня прийняття (винесення) рішення про анулювання такого документа, якщо інше не передбачено законом. Рішення дозвільного органу про анулювання документа дозвільного характеру може бути оскаржено в суді.

Відзначимо, що анулювання документа дозвільного характеру з підстав, не встановлених законом, що регулює відносини, пов'язані з одержанням документа дозвільного характеру, є підставою для визнання такого документа дозвільного характеру анульованим безпідставно. У цьому разі документ дозвільного характеру підлягає поновленню. Поновлення документа дозвільного характеру відбувається шляхом здійснення відповідного запису в реєстрі документів дозвільного характеру та повернення суб'єкту господарювання безпідставно анульованого документа дозвільного характеру. Якщо безпідставно анульований документ дозвільного характеру знаходиться у суб'єкта господарювання, поновлення його дії відбувається лише за здійсненням відповідного запису в реєстрі документів дозвільного характеру та направленням дозвільним органом письмового повідомлення про поновлення безпідставно анульованого документа дозвільного характеру.

У разі знищення дозвільним органом або суб'єктом господарювання безпідставно анульованого документа дозвільного характеру дозвільний орган видає суб'єкту господарювання новий документ дозвільного характеру. Строк дії безпідставно анульованого документа дозвільного характеру подовжується на строк, протягом якого такий документ дозвільного характеру вважався анульованим. Днем поновлення безпідставно анульованого документа дозвільного характеру є день внесення відповідного запису до реєстру документів дозвільного характеру.

Анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури здійснюється відповідно до Порядку ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 року № 1396 [16]. Так, підставами для анулювання ліцензії є: 1) заява суб'єкта будівельної діяльності про анулювання ліцензії; 2) рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання; 3) нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи (підприємця); 4) акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом будівельної діяльності для отримання ліцензії; 5) акт про невиконання рішення органу ліцензування про усунення порушень, пов'язаних з додержанням ліцензійних умов провадження будівельної діяльності, вимог нормативно-правових актів, що були підставою для прийняття рішення про усунення таких порушень; 6) акт про повторне протягом року порушення суб'єктом будівельної діяльності ліцензійних умов провадження будівельної діяльності або вимог нормативно-правових актів; 7) акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; 8) акт комісії з розслідування причин аварії на будівництві об'єкта, що призвела до загибелі людей або тяжких екологічних наслідків; 9) неможливість суб'єкта будівельної діяльності забезпечити виконання ліцензійних умов; 10) акт про відмову суб'єкта будівельної діяльності від проведення органом ліцензування перевірки.

Підставами для зупинення дії ліцензії є: 1) акт перевірки суб'єкта будівельної діяльності щодо порушення ліцензійних умов, якщо виявлені порушення неможливо усунути у процесі провадження будівельної діяльності; 2) акт комісії з розслідування причин аварії на будівництві об'єкта, що не призвела до загибелі людей або тяжких екологічних наслідків.

Слід відзначити, що прийняття рішень органом ліцензування про зупинення та анулювання ліцензії здійснюється за результатами розгляду зазначених питань на засіданні ліцензійної комісії. Про зупинення дії або анулювання ліцензії орган ліцензування інформує органи державної податкової служби за місцем реєстрації суб'єкта будівельної діяльності та його відокремлених структурних підрозділів.

У разі анулювання ліцензії суб'єкт будівельної діяльності має право звернутись із письмовою заявою про отримання нової ліцензії для продовження будівельної діяльності не раніше ніж через рік з дати прийняття органом ліцензування рішення про анулювання попередньої ліцензії, крім випадків анулювання ліцензії за заявою суб'єкта будівельної діяльності.

Зупинка підготовчих та будівельних робіт, які виконуються без реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт провадиться на підставі анулювання дозволу на виконання будівельних робіт, порядок якого було розглянуто вище. Тому зупинятися на ньому ми не станемо.

Процесуальні заходи адміністративного припинення застосовуються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України, її територіальними органами та посадовими особами з метою забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення та притягнення особи, яка вчинила адміністративний проступок (фізичної особи, юридичної особи) до адміністративної відповідальності. Крім того, як відзначає В.В. Прокопенко, такі заходи адміністративного припинення тісно пов'язані із заходами адміністративної відповідальності і нерідко передують їм, забезпечуючи можливість її фактичної реалізації [17]. Обстеження, повторне обстеження об'єкту будівництва, вилучення документів, здійснення фіксування процесу проведення перевірки чи кожної окремої дії засобами аудіо- та відеотехніки дозволяють встановити особу правопорушника, скласти документи, необхідні для притягнення його до відповідальності, зберегти речові докази у справі про порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил та ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з будівництвом об'єкта архітектури та його експлуатацією.

Крім того, посадові особи Державної архітектурно-будівельної інспекції України мають право відбирати від посадових осіб місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання у сфері житлово-комунальних послуг, замовників, проектних та будівельних організацій письмові пояснення щодо

причин допущення порушень законодавства у відповідних сферах.

Висновки. Посадові особи Державної архітектурно-будівельної інспекції України у своїй повсякденній діяльності мають право використовувати значний арсенал заходів адміністративного припинення, до яких необхідно віднести:

1) загальні заходи адміністративного припинення (анулювання дозволу на виконання будівельних робіт; анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури; зупинка підготовчих та будівельних робіт, які виконуються без реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт; заборона експлуатації закінчених будівництвом об'єктів, не прийнятих в експлуатацію);

2) процесуальні заходи адміністративного припинення (обстеження, в деяких випадках повторне обстеження, тимчасове вилучення документів).

Підсумовуючи відзначимо, що заходи адміністративного припинення застосовуються Державною архітектурно-будівельною інспекцією України, її територіальними органами та посадовими особами лише у тих випадках, коли застосування заходів адміністративного попередження є неефективним. При цьому, заходи адміністративного припинення спрямовані на примусове зупинення протиправних діянь, що носять ознаки адміністративного проступку, недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Синюта Л.Л. Правовое принуждение в деятельности государственных органов / Л.Л. Синюта // Вестник Московского университета «Серия право». – 2002. – № 3. – С. 19-26.
2. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції: дис. доктора юрид. наук: 12.00.07 / А.Т. Комзюк. – Х. : Нац. ун-т внутрішніх справ, 2002. – 408 с.
3. Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / Є.О. Безсмертний. – Х., 1997. – 16 с.
4. 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.
5. Адміністративне право України: [підручник]. – Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право России: [учебник] / Д.Н. Бахрах. – М. : Издательство НОРМА, 2000. – 640 с.
7. Административное право Украины: [учебник] / под общей ред. С.В. Кивалова. – Харьков: «Одиссей», 2004. – 880 с.
8. Гладун З.С. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / З.С. Гладун. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.
9. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія / Н.В. Хорошак. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.
10. Про положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Указ президента України від 8 квітня 2011 року, № 439/2011 (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 566.
11. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року, № 553 (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 40. – Ст. 1647.
12. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року, № 3038-VI (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
13. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року, № 2806-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
14. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року, № 466 (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 34. – Ст. 1404.
15. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року, № 2806-IV (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
16. Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури : постанова Кабінету Міністрів України : від 5 грудня 2007 року, № 1396 (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 94. – Ст. 3441.
17. Прокопенко В.В. Заходи Адміністративного припинення, які застосовується митними органами / В.В. Прокопенко // Митна справа. – № 4(82). – 2012. – С. 125-137.