

# ШТРАФНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У БУДІВЕЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ



*І. М. Миронець,  
аспірантка кафедри  
комерційного права  
Київського національного  
торгівельно-економічного  
університету*

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 будівництві стають все більш актуальними. Тому пропонуємо розглянути особливості штрафної відповідальності за адміністративні правопорушення у будівельній діяльності. Серед стягнень, передбачених чинним законодавством за правопорушення у цій галузі, штрафи посідають чільне місце та є найбільш розповсюдженим видом стягнень. Отже, про адміністративну відповідальність у будівництві можна говорити переважно як про штрафну [1, 29]. При цьому зазначимо, що штрафи мають бути адекватними за своїм обсягом та вагою вчиненим правопорушенням. На даний момент це, на жаль, не завжди так. Крім розміру штрафів, існують також інші моменти, які потребують детального розгляду і можливого перегляду з боку науковців та законодавця.

Питання адміністративної відповідальності та, зокрема, штрафів за адміністративні правопорушення у будівництві досліджували Г. Д. Денисова [2], І. В. Максимов [1], Д. М. Бахрах [3]. Але, беручи до уваги динамічний розвиток законодавства та зміни у будівельній практиці, залишається ще багато аспектів, які потребують вивчення.

Ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КпАП) передбачено такі стягнення, як: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт [4].

Цей перелік стягнень не є вичерпним, адже законами України може бути встановлено також інші види стягнень.

В сфері будівництва здебільшого передбачено застосування такого виду стягнень, як штраф. Ст. 27 КпАП 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» [4]. Про відповідальність у вигляді штрафу йдеться і у Законі України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [5].

Тепер пропонуємо детальніше зупинитись на відповідальності за конкретні порушення в будівельній діяльності. В цьому відношенні цікавим є той факт, що одна незаконна дія може являти собою декілька порушень, тобто нею порушуватимуться норми декількох нормативно-правових актів. Таким чином, і стягнень може бути накладено декілька.

На перший погляд, такий підхід може суперечити загальному принципу «за одне правопорушення – одне покарання». Але за більш детального аналізу ми побачимо, що він є виправданим практично і не вступає у протиріччя із теоретичними засадами.

Розглянемо випадок здійснення будівельної діяльності без ліцензії та відповідальність, яку може спричинити таке правопорушення. Це питання розглядалось багатьма авторами, зокрема, Ярославом Бойченко [6].

Перш за все, зазначимо, що державним органом, який здійснює архітектурно-будівельний нагляд, є Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи. Порядок здійснення контролю визначається Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877 [7]. Це підтверджується також листом Міністерства регіонального розвитку та будівництва від 23 жовтня 2007 р. № 2/3–581 [8].

Ст. 164 КпАП визначає, що провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом, тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (340–680 грн) з конфіскацією виготовленої продукції, знярядь виробництва і сировини чи без такої. Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за те ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від тридцяти до шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (510–1020 грн) з конфіскацією виготовленої продукції, знярядь виробництва і сировини чи без такої. Надання суб'єктом господарювання дозвільному органу або адміністратору недостовірної інформації щодо відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства тягне за собою накладення штрафу від сорока до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (680–1700 грн) [4].

Як бачимо, розмір штрафів, передбачених цією статтею, є не виправдано малим – порівняно навіть з витратами на отримання ліцензії, не говорячи вже про прибутки від будівельної діяльності. Тому дана норма, як і багато інших, повинна бути переглянута, а розмір штрафів має бути збільшений.

За проведення діяльності без ліцензії можливе також притягнення до кримінальної відповідальності. У відповідності до ч. 1 ст. 202 Кримінального кодексу України, здійснення діяльності, що містить ознаки підприємницької та яка підлягає ліцензуванню, без державної реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності, або здійснення без одержання ліцензії видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до законодавства, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, якщо це було пов'язано з отриманням доходу у великих розмірах (отримання доходу у великому розмірі має місце, коли його сума у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, т.б. більше 17 000 грн), карається штрафом від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700–4250 грн), або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк [9].

І якщо ст. 164 КпАП передбачається покладення адміністративної відповідальності на посадових осіб підприємства, яке вчиняє порушення, то відповідальність самої юридичної особи передбачена Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування». Так, відповідно до положень ст. 1 цього Закону, здійснення окремих видів господарської діяльності у будівництві, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, без отримання у встановленому порядку ліцензії тягне за собою відповідальність у розмірі плати за видачу ліцензій на відповідний вид господарської діяльності у будівництві [5]. Відмітимо, що плата за отримання ліцензії на провадження видів господарської діяльності становить одну мінімальну заробітну плату [10]. Отже, знову можемо зазначити, що розмір штрафу є невідповідно малим.

Якщо будівельні роботи були виконані без ліцензії відповідно до договору, то такий договір має бути визнаний недійсним, згідно зі ст. 227 Цивільного кодексу України (далі – ЦК). За цією статтею, правочин юридичної особи, вчинений нею без відповідного дозволу (ліцензії), може бути визнаний судом недійсним [11]. У розглянутому випадку передбачена можливість стягнення за позовом податкової інспекції в дохід держави коштів, отриманих без установлених законом підстав, адже, за п. 11 ст. 10 Закону України «Про державну податкову службу в Україні», державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та

об'єднані державні податкові інспекції подають до судів позови до підприємств, установ, організацій та громадян про визнання угод недійсними і стягнення в дохід держави коштів, одержаних ними за такими угодами, а в інших випадках — коштів, одержаних без установлених законом підстав, а також про стягнення заборгованості перед бюджетом і державними цільовими фондами за рахунок їх майна [12]. Такі санкції можуть бути більш дієвими і слугувати пересторогою для тих осіб, які замислюються про доцільність або недоцільність отримання ліцензії, адже стягнення в дохід держави коштів, отриманих за договорами, може застерегти будівельні компанії від проведення робіт без ліцензій.

Тепер пропонуємо перейти до іншого прикладу — відповідальності за проведення будівельних робіт без відповідних дозволів. Так, ст. 376 ЦК передбачено, що житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети, або без належного дозволу чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил [11]. Особа, яка здійснила або здійснює самочинне будівництво нерухомого майна, не набуває права власності на нього. Наслідком самочинного будівництва може бути покладення судом обов'язку на особу, яка здійснила (здійснює) будівництво, провести відповідну перебудову за позовом органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Якщо проведення такої перебудови є неможливим чи особа, яка здійснила (здійснює) будівництво, відмовляється від її проведення, таке нерухоме майно за рішенням суду підлягає знесенню за рахунок особи, яка здійснила (здійснює) будівництво. Особа, яка здійснила (здійснює) самочинне будівництво, зобов'язана відшкодувати витрати, пов'язані з приведенням земельної ділянки до попереднього стану об'єкта містобудування або здійсненням його реконструкції, реставрації, капітального ремонту [13].

В такому випадку серед адміністративних санкцій до юридичних осіб застосовуватиметься штраф, передбачений ст. 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», а саме — за проведення будівельних робіт без дозволу на їх виконання або без затвердженої проектної документації — у розмірі п'ятдесяти відсотків вартості цих робіт [5].

Також, згідно з положеннями ст. 97 КпАП, самовільне будівництво будинків або споруд, а

так само самовільна зміна архітектурного вигляду будинків або споруд під час експлуатації тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на посадових осіб — від дев'яти до вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [4].

Разом з тим слід зазначити, що у 2009 році прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом приватних житлових будинків садибного типу» [14].

Тимчасовим порядком, затвердженим згаданою постановою, передбачено механізм та умови прийняття в експлуатацію будинків, споруджених забудовниками — фізичними особами у період з 5 серпня 1992 р. до 1 січня 2008 р. без дозволу на виконання будівельних робіт, на підставі заяви про прийняття в експлуатацію, яку подано до 31 грудня 2010 р.

Приватні будівлі приймає в експлуатацію інспекція державного архітектурно-будівельного контролю (далі — інспекція) за місцем їх розташування, яка видає забудовникам на платній основі сертифікат відповідності таких будівель державним будівельним нормам, стандартам та правилам.

Для одержання сертифіката забудовнику необхідно подати до інспекції заяву та ряд документів, визначених даним Порядком. Інспекція розглядає подані забудовником документи і протягом 10 робочих днів приймає рішення щодо видачі сертифіката. На підставі поданих документів інспекція приймає рішення про притягнення забудовника до адміністративної відповідальності за спорудження приватної будівлі без дозволу на виконання будівельних робіт та про накладення штрафу, відповідно до ст. 97 КпАП (для громадян розмір штрафу становить від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 85 до 170 грн).

Оформлення та видача сертифіката здійснюється в день надання документів про внесення плати за видачу сертифіката та сплату штрафу. Датою прийняття приватної будівлі в експлуатацію вважається дата видачі сертифіката.

При цьому Кабмін встановив, що підставою для оформлення права власності на приватні житлові будинки садибного типу, дачні та садові будинки з господарськими спорудами і будівлями, споруджені до 5 серпня 1992 р., є висновок про технічний стан будинку (будівлі), складений бюро технічної інвентаризації за формою, встановленою Міністерством з питань житлово-кому-

нального господарства за погодженням з Міністерством регіонального розвитку та будівництва, і документ, що засвідчує право власності або користування земельною ділянкою, на якій розташовані зазначені об'єкти будівництва.

Введення в експлуатацію є важливою процедурою, обов'язковою як для приватних будинків, так і для будівель, що використовуються в виробничій, торговельній та іншій господарській діяльності. За недотримання цієї процедури та використання будівлі, яку не було введено в експлуатацію належним чином, передбачено накладення адміністративних санкцій.

Питання санкцій за використання підприємством у своїй господарській діяльності споруди, не введеної в експлуатацію, досліджував, зокрема, В. Бабак [15]. Так, посадові особи підприємства можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці, згідно з ч. 2 ст. 41 КпАП. Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності — від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 85 до 170 грн) [5].

За порушення санітарно-гігієнічних норм передбачено накладення штрафу ст. 42 КпАП. Порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від шести до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 102 до 340 грн) [5].

Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, згідно зі ст. 175 КпАП, тягне за собою попередження або накладення штрафу на громадян від 0,5 до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб — від двох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 34 до 170 грн) [5]. Крім того, органи Держнаглядохоронпраці, санітарно-епідеміологічного контролю та державного пожежного нагляду мають право припинити чи заборонити діяльність підприємства, яке здійс-

нює діяльність у споруді, не введеної в експлуатацію, або діяльність його окремих дільниць, цехів на підставі абз. 5 ст. 39 Закону України «Про охорону праці» [16], ст. 42 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [17] та ст. 7 Закону України «Про пожежну безпеку» [18], відповідно.

Також можна зазначити, що за експлуатацію споруд після закінчення будівництва без приймання державною приймальною комісією посадові особи інспекції державного архітектурно-будівельного контролю мають право накласти штраф у розмірі 10 % вартості будівельних робіт зі зведення такої будівлі, відповідно до абз. 10 ст. 1 Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [5].

Розглянувши різні правопорушення в будівельній діяльності та дослідивши штрафну відповідальність, передбачену за ці правопорушення, доходимо таких висновків.

Серед адміністративних стягнень за правопорушення у сфері будівництва найвизначнішу роль відіграє штраф, і тому адміністративну відповідальність у цій галузі називають штрафною. Застосовуються також додаткові стягнення, в якості такого можна назвати, зокрема, конфіскацію виготовленої продукції, знярядь виробництва і сировини.

При розгляді практичних ситуацій можна побачити, що одна дія або утримання від неї може становити собою декілька правопорушень, тобто порушувати декілька положень законодавства. Тому, відповідно, передбачено накладення штрафу за кожне вчинене правопорушення.

Адміністративні стягнення за правопорушення у сфері будівництва мають, перш за все, економічну спрямованість. Проте розмір штрафів, особливо тих, які накладаються на фізичних осіб, є доволі низьким і здебільшого не відповідає обсягу негативних наслідків від скоєних порушень. Але найголовнішим є те, що ці штрафи мають формальний характер і не є достатнім стимулом для утримання від вчинення правопорушень — тобто такої важливої функції будь-якого покарання, як превентивна, майже не виконують. Тому розмір таких штрафів має бути переглянутий у бік їх збільшення.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Максимов И. В. Административный штраф. Астрахань. 1995. — 129 с.
2. Денисова Г. Д. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. — М.: РГБ, 2003. — 237 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. — М.: НОРМА, 2002. — 444 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — С. 1122.

5. Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – С. 411.
6. Строительный учет. – 2008. – № 7 (18). – С. 69.
7. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – С. 1771.
8. Лист Міністерства регіонального розвитку та будівництва України «Щодо здійснення архітектурно-будівельного контролю (нагляду)» від 23 жовтня 2007 р. № 2/3-581 // Баланс. – 2007. – № 75.
9. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – С. 920.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу» від 29 листопада 2000 р. № 1755 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 48. – С. 2093.
11. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – С. 461.
12. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 р. № 509-XII // Голос України. – 1991. – № 8.
13. *Луговець Л.* Нотатки про хатки // Бізнес-консультант». – 2005. – № 7–8 (27–28). – С. 84.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами і будівлями, споруджених без дозволу на виконання будівельних робіт» від 9 вересня 2009 р. № 1035 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 189.
15. *Бабак В.* Аренда здания, не введенного в эксплуатацию // Баланс. – 2006. – № 51 (645). – С. 53
16. Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII // Голос України. – 1992. – № 224.
17. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII // Голос України. – 1994. – № 65.
18. Закон України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. № 3745-XII // Голос України. – 1994. – № 18.

УДК 342.951.351.82

**Миронець І. М. Штрафна відповідальність за адміністративні правопорушення у будівельній діяльності**

Стаття присвячена аспектам адміністративно-правової відповідальності за правопорушення в сфері будівельної діяльності в Україні. Розглядається відповідальність у вигляді штрафів, які є найбільш поширеним видом стягнень в галузі будівництва. Наводяться приклади застосування штрафної відповідальності за порушення положень законодавства, які регулюють проведення будівельної діяльності, та досліджуються штрафні санкції, які можуть бути покладені на правопорушників.

В статті проаналізовано положення чинного в Україні законодавства, якими передбачено штрафну відповідальність за ті чи інші правопорушення у будівельній діяльності. Увага приділена як відповідальності підприємств та їх посадових осіб, так і штрафній відповідальності, передбаченій для фізичних осіб.

Автор доходить висновку про необхідність збільшення розмірів штрафів і приведення їх у відповідність до збитків, завданих правопорушенням, з метою стимулювання громадян та юридичних осіб утримуватись від протиправної поведінки у будівельній діяльності.

**Ключові слова:** штраф; штрафна відповідальність; стягнення; адміністративно-правова відповідальність; будівельна діяльність; правопорушення у сфері будівництва.

**Миронець И. Н. Штрафная ответственность за административные правонарушения в строительной деятельности**

Статья посвящена аспектам административно-правовой ответственности за правонарушения в сфере строительной деятельности в Украине. Рассматривается ответственность в виде штрафов, которые являются наиболее распространенным видом взысканий в сфере строительства. Приводятся примеры штрафной ответственности за нарушение положений законодательства, регулирующих проведение строительных работ, а также исследуются штрафные санкции, которые могут быть возложены на правонарушителей.

В статье проанализированы положения действующего в Украине законодательства, предусматривающие штрафную ответственность за те или иные правонарушения в строительной деятельности. Внимание уделяется как ответственности предприятий и их должностных лиц, так и штрафной ответственности, предусмотренной для физических лиц.

Автор приходит к выводу о необходимости увеличения размеров штрафов и приведения их в соответствие с ущербом, нанесенным правонарушением, с целью стимулирования граждан и юридических лиц воздерживаться от противоправного поведения в строительной деятельности.

**Ключевые слова:** штраф; штрафная ответственность; взыскание; административно-правовая ответственность; строительная деятельность; правонарушение в сфере строительства.

**Irina M. Myronets. Penal responsibility for the administrative offence in the construction sphere**

The article is dedicated to the issues of administrative and legal responsibility for the administrative offence in the construction sphere in Ukraine. The responsibility in the form of penalties that are the most wide spread type of punishment in building is considered. The examples of penalties for offence of law regulating the construction activities are given. Also the penalties that can be levied against the delinquents are analyzed.

The provisions of effective Ukrainian legislation are considered in the article determining penalties for certain offence in building activities. The penalties levied against the companies and their officials as well as against the individuals are examined

The Author concludes that the amount of penalties should be adjusted in accordance with the damages incurred by the offence in order to stimulate individuals and legal entities to abstain from the unlawful behavior in building activities

**Key words:** penalty; penal responsibility; punishment; administrative and legal responsibility; building activity; offence in building sphere.