



СТРОИТЕЛЬСТВО:

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ
ВМЕШАТЕЛЬСТВО НА ЭТАПЕ
ВЫПОЛНЕНИЯ СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ**

ПРАКТИКА ИНВЕСТИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Государственная архитектурно-строительная инспекция Госгорпромнадзор СЭС
Государственная налоговая служба Местные органы власти и самоуправления Прокуратура Фонд
социального страхования от несчастных случаев на производстве Госэнергонадзор Суды
Гостехногенбезопасности Правоохранительные органы Гоструда Службы безопасности Украины

Строительство: административное вмешательство на этапе выполнения строительных работ. / Д. Симанов, Е. Зайцева. - К.: Cai & Lenard, 2012. – 36 с.

2

Отчет об исследовании вопросов административного вмешательства на этапе выполнения строительных работ в Украине охватывает 2011 год и первые девять месяцев 2012 года.

При использовании материалов отчета ссылки на авторов и источник обязательна. Перепечатка и переводы допускаются только с согласия авторов.

Предисловие

Украинская строительная отрасль постепенно отыгрывает позиции, утраченные во время финансово-экономического кризиса 2008-2009 годов, когда уровень падения составил почти 60%. Переоценить значение этой отрасли в структуре экономики любой развитой страны невозможно. Одно рабочее место в строительстве создает до 20 в смежных отраслях. Пока доля строительства в структуре ВВП Украины является относительно незначительной и составляет примерно 3%, но имеющийся потенциал для развития позволяет надеяться на увеличение этой доли. Однако возможности реализации этого потенциала зависят от общего экономического развития страны, состояния банковской системы, инвестиционного климата, законодательного обеспечения и многих других факторов, в том числе от уровня административного вмешательства со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

3

В отчете, который мы предлагаем Вашему вниманию, была предпринята попытка исследовать влияние органов государственной власти и местного самоуправления Украины во время осуществления ими контрольных, надзорных и иных функций, которые непосредственно касаются процесса строительства. Идентификация этих функций и выявление особенностей их осуществления были избраны нами целью данного исследования. К сожалению, случаи недобросовестного выполнения указанных функций до сих пор являются распространенными, а негативное влияние в результате этого – существенным. Для оценки рисков административного вмешательства и управления ими, особенно при рассмотрении проектов инвестирования в этой области, нужен структурированный подход к информационному обеспечению.

Надеемся, что информация и выводы, содержащиеся в этом отчете, будут полезны всем заинтересованным в инвестировании в строительную отрасль и объекты строительства.

С уважением,

Дмитрий Симанов
Советник Cai & Lenard

Содержание

I.	Вступление	5
II.	Перечень органов власти и местного самоуправления, деятельность которых влияет на реализацию проектов коммерческого строительства	6
III.	Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины	9
IV.	Органы санитарно-эпидемиологической службы	12
V.	Государственная инспекция техногенной безопасности Украины.....	14
VI.	Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины	16
VII.	Государственная экологическая инспекция Украины	19
VIII.	Государственная инспекция по энергетическому надзору за режимами потребления электрической и тепловой энергии	20
IX.	Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве, страховые инспекторы по охране труда	22
X.	Местные органы власти и самоуправления.....	23
XI.	Суды	25
XII.	Прокуратура	26
XIII.	Правоохранительные органы.....	28
XIV.	Государственная налоговая служба	30
XV.	Другие органы	31
XVI.	Обзор процедур обжалования (отмены) решений или действий, которые создают препятствия строительству	39
XVII.	Особенности исследования	36

I. Вступление

В этом отчете мы хотели бы изложить некоторую информацию, комментарии и выводы, полученные в результате проведенного исследования административного вмешательства на процесс строительства объектов коммерческого назначения. Объем исследования был ограничен только административным вмешательством, которое возникает при осуществлении органами власти и местного самоуправления контрольных, надзорных и иных функций и непосредственно может привести к остановке, запрету или ограничению выполнения строительных работ на объекте. Мы старались не рассматривать примеры административного вмешательства, в результате которого строительство хотя и могло остановиться, но такая остановка является скорее побочным или необязательным следствием этого влияния, например, в результате изъятия системных блоков компьютеров государственным инспектором по вопросам интеллектуальной собственности в офисе застройщика.

5

Поскольку процесс строительства регулируется, в том числе, нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления и может иметь некоторые особенности в зависимости от того, в каком регионе находится строительный участок, мы решили не стараться охватить весь спектр особенностей административного вмешательства в разных регионах Украины. Исследование преимущественно проводилось, основываясь на предположении, что объект коммерческого строительства будет расположен в г. Киеве.

Каждый из разделов этого отчета, который посвящен деятельности отдельного органа власти или местного самоуправления, обычно содержит три подраздела: а) *какие препятствия могут быть созданы* б) *основания для вмешательства*; и в) *оценка риска вмешательства*.

Просим учитывать, что мы не рассматриваем в данном отчете аспекты, связанные с получением документов разрешительного характера для начала строительства, а также административное вмешательство на этапе принятия построенного объекта в эксплуатацию и оформления права собственности на такой объект.

II. Перечень органов власти и местного самоуправления, деятельность которых влияет на реализацию проектов коммерческого строительства

Общий перечень субъектов, уполномоченных заблокировать строительство или влиять иным образом на реализацию проекта коммерческого строительства, таков:

1. Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины (ГАСК)¹;
2. Органы санитарно-эпидемиологической службы (СЭС)²;
3. Государственная инспекция техногенной безопасности Украины (Гостехногенбезопасности)³;
4. Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины (Госгорпромнадзор)⁴;
5. Государственная экологическая инспекция Украины (Госэкоинспекция)⁵;

¹ Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Закон Украины «Об основах градостроительства» от 16 ноября 1992 года № 2780-XII
2. Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности» от 17 февраля 2011 года № 3038-VI
3. Указ Президента Украины «О Положении о Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины» от 8 апреля 2011 года № 439/2011
4. Постановление Кабинета Министров Украины (далее - «КМУ») «Об утверждении Порядка осуществления государственного архитектурно-строительного контроля» от 23 мая 2011 года № 553
5. Постановление КМУ «О лицензировании хозяйственной деятельности, связанной с созданием объектов архитектуры» от 5 декабря 2007 года № 1396

² Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Указ Президента Украины «О Положении о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Украины» от 6 апреля 2011 года № 400/2011
2. Приказ Министерства здравоохранения Украины (далее - «Минздрав») «Об утверждении Положения о территориальных органах Госсанэпидслужбы Украины» от 19 января 2012 года № 34
3. Постановление КМУ «Об утверждении Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре в Украине» от 22 июня 1999 года № 1109
4. Приказ Минздрава «Об утверждении Инструкции о порядке применения государственной санитарно-эпидемиологической службой Украины административно-предупредительных мер (ограничение, временный запрет, запрет, прекращение, остановка)» от 14 апреля 1995 года № 67

³ Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Закон Украины «О пожарной безопасности» от 17 декабря 1993 года № 3745-XII
2. Приказ МЧС «Об утверждении Порядка проведения проверок органами Государственной инспекции техногенной безопасности Украины и признании утратившими силу некоторых приказов МЧС Украины» от 25 мая 2012 года № 863
3. Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 5 апреля 2007 года № 877-V
4. Приказ МЧС «Об утверждении Инструкции о порядке и условиях применения органами государственного пожарного надзора предупредительных мер» от 21 октября 2004 года № 130
5. Указ Президента Украины «Вопросы Государственной инспекции техногенной безопасности Украины» от 6 апреля 2011 года № 392/2011

⁴ Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Указ Президента Украины «О Положении о Государственной службе горного надзора и промышленной безопасности Украины» от 6 апреля 2011 года № 408/2011
2. Приказ МЧС «Об утверждении Положения об организации и осуществления государственного горного надзора, государственного надзора (контроля) в сфере промышленной безопасности и охраны труда в системе Госгорпромнадзора Украины и унифицированной формы Акта проверки предприятия (производственного объекта)» от 11 августа 2011 года № 826
3. Постановление КМУ «Об утверждении критериев, по которым оценивается степень риска от осуществления хозяйственной деятельности в сфере промышленной безопасности и охраны труда и определяется периодичность проведения плановых мероприятий государственного надзора (контроля)» от 28 апреля 2009 года № 413

6. Государственная инспекция по энергетическому надзору за режимами потребления электрической и тепловой энергии (Госэнергонадзор)⁶;
7. Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве⁷;
8. Местные органы власти и самоуправления (на примере г. Киева)⁸;
9. Суды;
10. Прокуратура⁹;
11. Правоохранительные органы¹⁰, в том числе органы:
 - Министерства внутренних дел Украины – уголовная, транспортная и специальная милиция, специальное подразделение по борьбе с организованной преступностью (УБОП), подразделения по борьбе с экономической преступностью (ГСБЭП, бывшее УБЭП), подразделение внутренней безопасности;
 - Службы безопасности Украины, в частности специальные подразделения по борьбе с коррупцией и организованной преступностью;
 - Государственной налоговой службы – подразделения налоговой милиции;

⁵ Деятельность регулируется Указом Президента Украины «О Положении о Государственной экологической инспекции Украины» от 13 апреля 2011 года № 454/2011

⁶ Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 5 апреля 2007 года № 877-V
2. Постановление КМУ «Об усилении контроля за режимами потребления электрической и тепловой энергии» от 7 августа 1996 года № 929, которым утверждено Положение о государственном энергетическом надзоре за режимами потребления электрической и тепловой энергии

⁷ Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Закон Украины «Об общеобязательном государственном социальном страховании от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших утрату трудоспособности» от 23 сентября 1999 года № 1105-XIV
2. Постановление Фонда социального страхования от несчастных случаев на производстве «Об утверждении Положения о службе страховых экспертов по охране труда, профилактики несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 20 декабря 2011 года № 63

⁸ Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 года № 2768-III
2. Закон Украины «Об основах градостроительства» от 16 ноября 1992 года № 2780-XII
3. Закон Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 года № 586-XIV
4. Закон Украины «О столице Украины - городе-герое Киеве» от 15 января 1999 года № 401-XIV
5. Закон Украины «О местном самоуправлении» от 21 мая 1997 года № 280/97-ВР
6. Закон Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» от 11 сентября 2003 года № 1160-IV
7. Закон Украины «О благоустройстве населенных пунктов» от 6 сентября 2005 года № 2807-IV
8. Решение Киевского городского совета «О Регламенте Киевского городского совета» от 14 июля 2011 года № 383/5770
9. Решение Киевского городского совета «О Правилах благоустройства города Киева» от 25 декабря 2008 года № 1051/1051 (далее - «Правила благоустройства города Киева»)
10. Распоряжение КГГА «Об утверждении Положения о Главном управлении контроля за благоустройством исполнительного органа Киевского городского совета (Киевской городской государственной администрации)» от 27 января 2011 года № 94

⁹ Закон Украины «О прокуратуре» от 5 ноября 1991 года № 1789-XII

¹⁰ Закон Украины «О милиции» от 20 декабря 1990 года № 565-XII, Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» от 18 февраля 1992 года № 2135-XII, Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» от 30 июня 1993 года № 3341-XII, Положение о Государственной службе борьбы с экономической преступностью (постановление КМУ от 5 июля 1993 года № 510) и т.д.

12. Государственная налоговая служба¹¹;
13. Другие органы (Гоструд, Госсельхозинспекция, органы охраны культурного наследия).



¹¹ Основные нормативные акты: Налоговый кодекс Украины, Положение о Государственной налоговой службе Украины (Указ Президента Украины от 12 мая 2011 года № 584/2011); Постановление КМУ от 27 декабря 2010 года № 1234 «Об утверждении Порядка координации проведения плановых выездных проверок органами исполнительной власти, уполномоченными осуществлять контроль за начислением и уплатой налогов и сборов» и т.д.

III. Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Государственная архитектурно-строительная инспекция Украины и ее территориальные органы (вместе далее – «**Инспекции ГАСК**») имеют право:

- останавливать строительные работы (давать соответствующие предписания), если такие работы не соответствуют требованиям законодательства, государственных стандартов, норм и правил, архитектурным требованиям, техническим условиям, утвержденным проектным решениям, местным правилам застройки населенных пунктов, а также в случае применения в строительстве строительных материалов, изделий и конструкций, изготовленных с нарушением государственных стандартов¹²;
- аннулировать разрешение на выполнение строительных работ при наличии сведений о прекращении юридического лица (заказчика), в случае препятствования проведению проверки должностными лицами Инспекции ГАСК, если такое препятствование было осуществлено в течение одного года после наложения штрафа за указанное нарушение;
- требовать в необходимых случаях от заказчиков, подрядчиков, производителей строительных материалов, изделий и конструкций выборочного вскрытия отдельных конструктивных элементов зданий и сооружений, проведения съемок и замеров, дополнительных лабораторных и других испытаний строительных материалов, изделий и конструкций;
- запрещать по мотивированному письменному решению руководителя Инспекции ГАСК или его заместителя эксплуатацию законченных строительством объектов, не принятых в эксплуатацию.



Кроме того, Инспекции ГАСК осуществляют лицензирование строительной деятельности по созданию объектов архитектуры и контроль за соблюдением лицензионных условий, а, следовательно, имеют право принимать решение об устранении субъектом строительной деятельности нарушений, связанных с соблюдением лицензионных условий осуществления строительной деятельности, право аннулировать, отменять лицензии.

Также Инспекции ГАСК могут налагать штрафы на субъектов градостроительства¹³. Постановления о наложении штрафов являются исполнительными документами¹⁴ и

¹² За невыполнение предписаний Государственной архитектурно-строительной инспекции Украины или ее территориальных органов о приостановлении строительных работ, не соответствующих законодательству, строительным нормам, государственным стандартам и правилам, архитектурным требованиям, утвержденным проектным решениям, техническим условиям и другим обязательным требованиям налагается штраф в размере 19 836 гривен (18 минимальных заработных плат). Ст. 2 Закона Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности». Размер штрафа рассчитан по состоянию на 5 сентября 2012 года. В случае неуплаты штрафов в срок Инспекция ГАСК может взыскать сумму штрафа в судебном порядке: [решение](#) Хозяйственного суда г. Киева от 12 октября 2011 года по делу № 48/417

¹³ Ст. 2 Закона Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности» от 14 октября 1994 года № 208/94-ВР, в частности: штрафы за применение строительных материалов, не отвечающих

подлежат принудительному исполнению органами государственной исполнительной службы¹⁵.

б) Основания для вмешательства

Основанием для вмешательства Инспекций ГАСК в процесс строительства могут послужить результаты таких проверок:

- плановая проверка Инспекций ГАСК, предусмотренная планом работы инспекции, который утверждается ее руководителем (проводится не чаще одного раза в полгода);
- внеплановая проверка (в связи с обращением физических или юридических лиц о нарушении субъектом градостроительства требований градостроительного законодательства, по требованию правоохранительных органов о проведении проверки, для проверки выполнения субъектом градостроительной деятельности требований предписаний инспекций, для проверки достоверности данных, приведенных в декларации о готовности объекта к эксплуатации).

10

Дополнительно законодательство определяет основания для аннулирования или приостановления действия строительной лицензии, что может привести к затратам времени и ресурсов на обжалование таких решений или на замену подрядчика (субподрядчика). Основаниями для аннулирования или приостановления действия строительной лицензии выступают: (1) выявление нарушений, которые невозможно устранить в процессе осуществления строительной деятельности, (2) отсутствие возможности у субъекта строительной деятельности обеспечить выполнение лицензионных условий; (3) отказ субъекта строительной деятельности от проведения органом лицензирования проверки; (4) невыполнение решения об устранении нарушений требований нормативно-правовых актов, связанных с соблюдением лицензионных условий осуществления строительной деятельности, или (5) повторное в течение года нарушение субъектом строительной деятельности лицензионных условий осуществления строительной деятельности или требований нормативно-правовых актов.

в) Оценка рисков вмешательства

Практика подтверждает достаточно высокие риски проведения Инспекциями ГАСК проверок. Подтверждением этому является деятельность Инспекции ГАСК в г. Киеве. Если в 2010 году Инспекцией ГАСК в г. Киеве было проведено 5 723 проверки объектов строительства, то в 2011 году – 6 027. По состоянию на 1 января 2012 года в Киеве в целом насчитывалось 568 объектов незавершенного строительства¹⁶. С некоторыми оговорками, получается, что в среднем в 2011 году каждый указанный объект проверялся примерно 11

государственным нормам, стандартам и т.д., - в размере 99 180 грн. (90 минимальных заработных плат); за выполнение строительных работ с нарушением требований строительных норм - в размере 49 500 грн. (45 минимальных заработных плат). Размер штрафов рассчитан по состоянию на 5 сентября 2012 года.

¹⁴ Положение о том, что постановление о наложении штрафа является исполнительным документом, вступило в силу с 19 января 2012 года. Раньше в случае неуплаты штрафа по постановлению Инспекция ГАСК должна была взыскивать этот штраф в судебном порядке.

¹⁵ Ст. 4 Закона Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности» от 14 октября 1994 года № 208/94-ВР

¹⁶ Состояние строений и сооружений незавершенного строительства на 1 января 2012 года (Госстат)

раз. В 2011 году Инспекцией ГАСК в г. Киеве было принято 466 предписаний об устранении нарушения требований законодательства в сфере градостроительной деятельности, в том числе: содержащих запрет эксплуатации – 103; ведущих к приостановлению строительных работ – 120¹⁷.

По результатам проверок Инспекции ГАСК в г. Киеве в 2011 году было аннулировано 187 лицензий, при том, что за тот же период новых лицензий было выдано 1 775¹⁸.



Инспекции ГАСК обращаются в суд с исками об обязательстве выполнить требования своих предписаний, и суд удовлетворяет такие иски, если инспектор ГАСК действовал в пределах своих полномочий и способом, установленным законом¹⁹. Поскольку ряд нормативных актов, которыми регулируется деятельность Инспекций ГАСК, достаточно новые, судебной практики с примерами применения соответствующих норм не так много. Судебные решения по делам об обжаловании приостановления строительства принимаются в пользу Инспекций ГАСК, в частности, в случаях отсутствия авторского надзора за строительными работами²⁰, о правомерности отмены разрешения на выполнение строительных работ – по соответствующим предписаниям прокуратуры²¹. Имеются судебные решения об отмене предписаний Инспекции ГАСК о приостановлении строительных работ из-за нарушения Порядка осуществления государственного архитектурно-строительного контроля²²; в связи с проведением проверки в присутствии лица, не являющегося уполномоченным представителем предприятия²³, из-за отсутствия направления на внеплановую проверку и акта, на основании которого было выдано предписание²⁴. Таким образом, практика свидетельствует о возможности успешного обжалования предписаний Инспекции ГАСК в случае нарушения последней правил осуществления архитектурно-строительного контроля.

¹⁷ [Отчет Инспекции ГАСК в г. Киеве о работе в 2011 году](#)

¹⁸ [Отчет Инспекции ГАСК в г. Киеве о работе в 2011 году](#)

¹⁹ [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 31 мая 2012 года по делу № 2а-14648/11/2670

²⁰ [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 1 августа 2012 года по делу № 2а-2215/12/2670

²¹ [Определение](#) Высшего административного суда Украины от 12 января 2012 года по делу № К-34155/10

²² [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 6 июня 2012 года по делу № 2а-6337/12/2670

²³ [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 17 февраля 2012 года по делу № 2а-17822/11/2670

²⁴ [Постановление](#) Киевского апелляционного административного суда от 16 мая 2012 года по делу № 2а-13153/11/2670

IV. Органы санитарно-эпидемиологической службы

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Орган санитарно-эпидемиологической службы (далее – «СЭС»), в лице главного государственного санитарного врача, имеет право:

- издавать постановления об ограничении, временном запрете или прекращении строительства, реконструкции и расширения объектов в случае отступления от утвержденного проекта;
- издавать постановления о запрете использования строительных материалов в том случае, когда они не прошли гигиеническую регламентацию и государственную регистрацию, а также когда они признаны вредными для здоровья людей;
- издавать постановления о приостановлении или прекращении инвестиционной деятельности в случаях, установленных законодательством;
- издавать постановления об ограничении, временном запрете или прекращении деятельности предприятий, объектов любого назначения, выполнения отдельных технологических операций в случае несоответствия их требованиям санитарных норм;
- издавать предписания, постановления, а также вносить предложения владельцам предприятий об ограничении деятельности объекта надзора в случае выявления нарушения санитарного законодательства, которое непосредственно не влияет отрицательно на состояние здоровья людей, но может вызывать такое влияние;
- согласовывать проектную и техническую документацию на прием в эксплуатацию новых и реконструированных объектов.



12



б) Основания для вмешательства

Обследование и проверка объектов надзора проводится выборочно по планам, которые разрабатываются СЭС, утверждаются главным государственным санитарным врачом по согласованию с вышестоящим главным государственным санитарным врачом, внепланово – в зависимости от санитарной и эпидемической ситуации, а также в связи с сообщениями третьих лиц²⁵.

Внеплановые обследования и проверки проводятся по решению главного государственного санитарного врача.

²⁵ Пункт 9 постановления КМУ «Об утверждении Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре в Украине» от 22 июня 1999 года № 1109

в) Оценка рисков вмешательства

Риск проверок СЭС является довольно значительным. За первое полугодие 2012 года в Киеве органами СЭС было принято 877 постановлений о прекращении эксплуатации объектов (68 – постоянно, 809 – временно)²⁶. Судебная практика содержит случаи отмены предписаний СЭС из-за процедурных нарушений и несоответствия требованиям нормативных актов²⁷. В тоже время, известны случаи, когда в удовлетворении ходатайств органов СЭС о временном запрете эксплуатации объекта судом было отказано из-за отсутствия у суда полномочий устанавливать такой запрет²⁸.



²⁶ [Информация](#) о деятельности органов СЭС в г. Киеве в I полугодии 2012 года (по данным с официального сайта СЭС Украины)

²⁷ [Постановление](#) Киевского апелляционного административного суда от 10 ноября 2010 года по делу № 2-а-24/09/1070, [постановление](#) Окружной административный суд г. Киева от 3 июля 2012 года по делу № 2а-684/12/2770, [постановление](#) Окружной административный суд г. Киева от 26 июля 2012 года по делу № 2а-5640/12/2670

²⁸ [Постановление](#) Киевского апелляционного административного суда от 26 мая 2011 года по делу № 2а-7983/09/0670

V. Государственная инспекция техногенной безопасности Украины

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Государственные инспекторы по надзору в сфере пожарной и техногенной безопасности Государственной инспекции техногенной безопасности Украины (Гостехногенбезопасности Украины) имеют право:

- приостанавливать проведение строительно-монтажных работ (соответствующим постановлением);
- давать (направлять) руководителям и другим должностным лицам предприятий обязательные для выполнения распоряжения (предписания) об устранении нарушений и недостатков по вопросам пожарной безопасности;
- у случае нарушения правил пожарной безопасности, которое создает угрозу возникновения пожара или препятствует его тушению и эвакуации людей; отсутствия систем и средств противопожарной защиты приостанавливать или запрещать эксплуатацию зданий, сооружений, отдельных помещений, отопительных приборов, участков электрической сети, действие выданных разрешений на право проведения работ, проведение пожароопасных работ.



14



б) Основания для вмешательства

Надзор осуществляется путем проведения плановых (не чаще одного раза в год) и внеплановых проверок. Периодичность осуществления плановых проверок субъектов хозяйствования определяется в соответствии с критериями, утвержденными постановлением Кабинета Министров Украины от 29 февраля 2012 года № 306. Перечни субъектов хозяйствования, месяц проведения плановой проверки, публикуются на [официальном сайте](#) Гостехногенбезопасности Украины и ее территориальных органов.

Внеплановая проверка может состояться на основании:

- обращений физических и юридических лиц о нарушении при наличии согласия Гостехногенбезопасности Украины на проведение такой проверки;
- проверки выполнения субъектом хозяйствования предписаний, распоряжений или других распорядительных документов по устранению нарушений;
- наступления аварии, смерти пострадавшего вследствие возникновения чрезвычайной ситуации или пожара, связанных с деятельностью субъекта хозяйствования.

в) Оценка рисков вмешательства

По данным официального сайта Гостехногенбезопасности Украины на 2012 год только в городе Киеве запланирована 21 тысяча проверок (столько же было запланировано на 2011 год), в том числе 1452 – по новому строительству²⁹. Законодательство³⁰ предусматривает применение финансовых санкций к предприятиям в пределах 2% месячного фонда оплаты труда предприятия за нарушения в сфере пожарной и техногенной безопасности.

Новый порядок проведения проверок органами Гостехногенбезопасности Украины действует всего несколько месяцев, однако данные по предыдущим периодам свидетельствуют о целом ряде судебных дел о признании неправомерными действий и об отмене постановлений органов пожарного надзора³¹. Несоответствия действий или актов органов Гостехногенбезопасности требованиям нормативно-правовых актов становились причиной вынесения судебных решений в пользу предприятий.

²⁹ [Сведения](#) об осуществлении мер государственного контроля в сфере пожарной и техногенной безопасности на объектах субъектов хозяйствования (официальный сайт Гостехногенбезопасности Украины)

³⁰ Ст. 35 Закона Украины «О пожарной безопасности»

³¹ [Постановление](#) Одесского окружного административного суда от 28 августа 2012 года по делу № 1570/4004/2012, [определение](#) Киевского апелляционного административного суда от 7 июля 2011 года по делу № 2а-19513/10/2610, [постановление](#) Окружного административного суда Автономной Республики Крым от 4 апреля 2011 года по делу № 2а-1319/11/2/0170, [постановление](#) Луганского окружного административного суда от 15 октября 2009 года по делу № 2а-22614/09/1270

VI. Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины (Госгорпромнадзор) имеет право (непосредственно и через свои территориальные органы):

- приостанавливать, прекращать и ограничивать эксплуатацию предприятий, отдельных производств, рабочих мест, зданий, сооружений, помещений, выполнение определенных работ путем выдачи распорядительного документа о запрете до устранения нарушений, создающих угрозу жизни работников;
- аннулировать выданные разрешения и лицензии до устранения нарушений, создающих угрозу жизни работников.



б) Основания для вмешательства

Визит должностных лиц Госгорпромнадзора может происходить в ходе плановой или внеплановой проверки. Деятельность, связанная с выполнением работ по строительству, относится к высокой степени риска – плановая проверка в таком случае проводится не чаще одного раза в год³².

Право проводить внеплановые проверки возникает в случае:

- обращений физических и юридических лиц о нарушении при наличии согласия центрального аппарата Госгорпромнадзора Украины;
- непредставления в установленный срок документов обязательной отчетности³³ без уважительных причин;
- выявления и подтверждения недостоверности данных, указанных в документах обязательной отчетности;
- проверки выполнения предписаний, распоряжений органов Госгорпромнадзора относительно устранения нарушений требований законодательства, выданных по результатам проведения плановых мероприятий государственного надзора;
- наступления аварии, смерти пострадавшего вследствие несчастного случая или профессионального заболевания, связанных с деятельностью субъекта хозяйствования³⁴.

³² Постановление КМУ от 28 апреля 2009 года № 413

³³ В соответствии со ст. 39 Закона Украины «Об охране труда» должностные лица Госгорпромнадзора имеют право получать от работодателей и должностных лиц письменные отчеты об уровне и состоянии профилактической работы, причины нарушений законодательства и принятые меры по их устранению

По результатам проверок составляются соответствующие акты с подробным описанием выявленных нарушений с указанием норм законодательства. Один экземпляр акта вручается руководителю субъекта хозяйствования или уполномоченному им лицу под роспись.

Запрет выполнения работ оформляется распоряжением.

Право запрета выполнения работ возникает в случае выявления во время проверки:

- нарушений требований законодательства по охране труда и промышленной безопасности, создающих угрозу жизни работников;
- отсутствия разрешения на выполнение работ повышенной опасности и на эксплуатацию (применение) машин, механизмов, оборудования повышенной опасности;
- непроведение в установленном порядке и в сроки технического осмотра, испытания или экспертного обследования машин, механизмов и оборудования повышенной опасности;
- возникновения несчастного случая со смертельным или тяжелым исходом, несчастного случая.

в) Оценка рисков вмешательства

В 2011 году в связи с угрозой жизни и здоровью работников должностные лица органов Госгорпромнадзора Украины в 114 422 случаях временно останавливали производство, выполнение работ или оказание услуг³⁵. Если должностные лица Госгорпромнадзора действуют в пределах своих полномочий, судебные решения обычно принимаются в их пользу³⁶. Если при составлении документов проверки допущены значительные нарушения требований действующего законодательства, суд становится на сторону субъектов градостроительства³⁷.

Максимальный размер штрафа за допущенные нарушения не может превышать 5% месячного фонда заработной платы юридического лица³⁸.

³⁴ Обстоятельства, при которых несчастный случай признается связанным с деятельностью субъекта хозяйствования, определены в п. 15 постановления КМУ «Некоторые вопросы расследования и учета несчастных случаев, профессиональных заболеваний и аварий на производстве» от 30 ноября 2011 года № 1232

³⁵ [Отчет](#) о выполнении Плана работы Госгорпромнадзора за 2011 год (с официального сайта Госгорпромнадзора Украины)

³⁶ [Постановление](#) Донецкого окружного административного суда от 14 июля 2010 года по делу № 2а-13528/10/0570, [постановление](#) Донецкого апелляционного административного суда от 9 марта 2011 года по делу № 2а-1455/09/0570

³⁷ [Постановление](#) Окружного административного суда Автономной Республики Крым от 14 апреля 2010 года по делу № 2а-12146/09/6/0170, [постановление](#) Окружного административного суда Автономной Республики Крым от 14 апреля 2010 года по делу № 2а-12146/09/6/0170

³⁸ Ст. 43 Закона Украины «Об охране труда»

VII. Государственная экологическая инспекция Украины

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Государственная экологическая инспекция Украины (Госэкоинспекция) имеет право:

- принимать решения об ограничении или приостановлении (временно) деятельности предприятий и объектов, если их эксплуатация осуществляется с нарушением законодательства об охране окружающей природной среды, с превышением нормативов предельно допустимых выбросов, влияния физических и биологических факторов и лимитов сбросов загрязняющих веществ;
- опломбировать помещение, оборудование, аппаратуру предприятий и объектов, в отношении которых было принято в установленном порядке решение об ограничении или временном приостановлении их деятельности.



18

Деятельность предприятий ограничивается или временно запрещается (приостанавливается) в случае нарушения экологических нормативов, экологических стандартов, а также требований экологической безопасности, в частности, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, складирования, захоронения, хранения или размещения производственных, бытовых и других отходов без соответствующих разрешений³⁹.

б) Основания для вмешательства

Госэкоинспекция Украины имеет право проводить проверки по вопросам, относящимся к ее компетенции, издавать по их результатам обязательные для исполнения предписания, распоряжения.

Перед началом проверки должностные лица органа Госэкоинспекции обязаны предъявить руководителю предприятия или уполномоченному им лицу удостоверение (направление) и служебное удостоверение и предоставить субъекту хозяйствования копию удостоверения (направления). Удостоверение (направление) подписывается руководителем или заместителем руководителя органа Госэкоинспекции и заверяется печатью.

Плановые проверки проводятся не чаще раза в год, внеплановые возможны при таких обстоятельствах⁴⁰:

- наличие обращений физических и юридических лиц о нарушении субъектом хозяйствования требований законодательства. Внеплановая проверка в этом случае

³⁹ Пункт «в» ст. 4 Порядка ограничения, временного запрета (остановки) деятельности предприятий, учреждений, организаций и объектов в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды, утвержденного постановлением Верховной Рады Украины от 29 октября 1992 года № 2751-ХІІ

⁴⁰ Ст. 6 Закона Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности»

осуществляется только при наличии согласия Госэкоинспекции Украины на ее проведение;

- проверка выполнения субъектом хозяйствования предписаний, распоряжений или других распорядительных документов по устранению нарушений требований законодательства, выданных по результатам проведения плановых проверок Госэкоинспекцией.

в) Оценка рисков вмешательства

С целью оценки возможных рисков для строительства, связанных с деятельностью органов Госэкоинспекции, стоит обратить внимание на достаточно активные действия этих органов при осуществлении контрольных функций. В течение десяти месяцев 2011 года территориальные органы Госэкоинспекции (в том числе Государственная экологическая инспекция в г. Киеве) провели 72 000 проверок соблюдения требований природоохранного законодательства субъектами хозяйствования. За тот же период в 2 374 случаях ограничивалась и приостанавливалась (до устранения выявленных недостатков и нарушений) деятельность субъектов хозяйствования⁴¹.

19

Среди оснований ограничения и приостановления деятельности субъектов хозяйствования, а также привлечения к другим видам ответственности согласно решениям органов Госэкоинспекции можно выделить: (1) отсутствие договоров на вывоз и утилизацию отходов, (2) отсутствие ведения первичного учета количества, типа и состава отходов, (3) отсутствие разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, (4) засорение земель строительными отходами, (5) снятие плодородного слоя почвы без специального разрешения⁴².

За первые восемь месяцев 2012 года административными судами было рассмотрено 9 дел⁴³ по искам об отмене решений Госэкоинспекции в Киеве об ограничении и приостановлении деятельности субъектов хозяйствования, среди этих дел в 5 случаях суды отменяли указанные решения. Нарушения, которые привели к применению таких мер, происходили в сферах обращения с отходами и загрязнения атмосферного воздуха (в результате деятельности котельных, автомобильного транспорта и т.д.). Стоит обратить внимание на то, что обстоятельства указанных 9 дел свидетельствуют о том, что принятие решений об ограничении и приостановлении деятельности субъектов хозяйствования происходило только после невыполнения предписаний об устранении нарушений, выданных по результатам проведенной проверки.

В одном из вышеперечисленных судебных дел⁴⁴ судом была поддержана позиция Госэкоинспекции об обоснованности временного запрета (остановки) хозяйственной деятельности при строительстве дома «в связи с отсутствием разрешения на размещение отходов в 2012 году, лимита на образование и размещение отходов в 2012 году, а также отсутствием журнала учета отходов по форме 1-ВТ».

⁴¹ Об итогах работы министерства [экологии и природных ресурсов] и центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра экологии и природных ресурсов в 2011 году

⁴² Информация о проверке ООО «ТМО «Лико-Холдинг» в 2011 году

⁴³ По данным Единого государственного реестра судебных решений

⁴⁴ Постановление Окружного административного суда г. Киева от 24 мая 2012 года по делу № 2а-5540/12/2670

VIII. Государственная инспекция по энергетическому надзору за режимами потребления электрической и тепловой энергии

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Государственная инспекция по энергетическому надзору за режимами потребления электрической и тепловой энергии (Госэнергонадзор)⁴⁵ имеет право:

- обращаться в Инспекцию ГАСК с представлением о нарушении лицензиатами (строительная деятельность) требований нормативных документов;
- опломбировать в установленном порядке электрические и тепловые установки, энергоснабжение которых ограничивается или прекращается во исполнение соответствующего распоряжения Госэнергонадзора.



20

б) Основания для вмешательства

Госэнергонадзор проводит проверки в соответствии с Законом Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности». Плановые мероприятия осуществляются в соответствии с годовыми или квартальными планами, которые утверждаются Госэнергонадзором. Для осуществления плановой или внеплановой проверки издается приказ, который должен содержать наименование предприятия, которое будет проверяться, и предмет проверки.

Основаниями для осуществления внеплановых мероприятий являются:

- обращения физических и юридических лиц о нарушении субъектом хозяйствования требований законодательства. Внеплановое мероприятие в этом случае осуществляется только при наличии согласия Госэнергонадзора Украины;
- проверка выполнения субъектом хозяйствования предписаний, распоряжений или других распорядительных документов по устранению нарушений требований законодательства, изданных по результатам проведения плановых мероприятий;
- наступление аварии, смерти пострадавшего вследствие несчастного случая или профессионального заболевания, связанных с деятельностью субъекта хозяйствования.

⁴⁵ В лице Главного государственного инспектора Украины по энергетическому надзору, его заместителей, старших государственных инспекторов по энергетическому надзору и государственных инспекторов по энергетическому надзору

в) Оценка рисков вмешательства

Учитывая количество проверок, которые провели все органы Госэнергонадзора за первое полугодие 2012 года, – примерно 23 тысячи – можно оценить риск проверки строительства как умеренный. С другой стороны, существенность негативных последствий контроля со стороны Госэнергонадзора незначительна, поскольку правом на опломбирование энергоустановок все органы Госэнергонадзора Украины за первое полугодие 2012 года воспользовались лишь 20 раз⁴⁶. В основном органы Госэнергонадзора издают предписания об устранении нарушений (за первое полугодие 2012 года таких предписаний было издано 8,3 тысячи). Статистических данных об использовании права органов Госэнергонадзора на обращение в Инспекции ГАСК с представлением о нарушении нами не найдено, поэтому трудно оценивать возможное негативное влияние со стороны Госэнергонадзора в этом контексте.

21

Судебная практика за первые восемь месяцев 2012 года⁴⁷ свидетельствует о том, что в хозяйственных и административных судах первой и апелляционной инстанций в Киеве на рассмотрении находились только восемь дел, связанных с контрольными функциями Госэнергонадзора, причем шесть дел касались взыскания штрафов (размер которых не превышал 3 400 грн.), другие два дела – о признании противоправной бездеятельности Госэнергонадзора⁴⁸ и признании незаконным постановления этого органа⁴⁹. Во всех делах решения принимались в пользу Госэнергонадзора.

⁴⁶ [Отчет](#) об осуществлении мер по энергонадзору в области электроэнергетики за 6 месяцев 2012 года

⁴⁷ По данным [Единого государственного реестра судебных решений](#)

⁴⁸ [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 18 июля 2012 года по делу № 2а-7422/12/2670

⁴⁹ [Постановление](#) Окружной административный суд г. Киева от 25 апреля 2012 по делу № 2а-19376/11/2670

IX. Фонд социального страхования от несчастных случаев на производстве, страховые эксперты по охране труда

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Страховые эксперты по охране труда, на которых возлагается выполнение функций Фонда социального страхования от несчастных случаев на производстве (далее – «Фонд»), имеют право, в частности, вносить работодателям обязательные для исполнения представления о нарушении законодательства об охране труда, а органам по надзору за охраной труда (см. раздел «Государственная служба горного надзора и промышленной безопасности Украины (Госгорпромнадзор)» выше) – представления о запрете дальнейшей эксплуатации рабочих мест, участков, работа на которых угрожает здоровью или жизни работников.



б) Основания для вмешательства

Планово и внепланово могут проверяться как предприятия, так и их отдельные производственные объекты. Плановая проверка может проводиться не чаще одного раза в год.

Внеплановые проверки проводятся в случае:

- аварии, несчастного случая на производстве или профессионального заболевания;
- необходимости проверки выполнения внесенных страховым экспертом представлений об устранении нарушений законодательства об охране труда.

в) Оценка рисков вмешательства

Незначительный круг оснований для внеплановой проверки и ограничение количества плановых проверок позволяют оценить риски как несущественные. Кроме того, негативные последствия в виде запрета дальнейшей эксплуатации возможны только после принятия соответствующего решения органами Госгорпромнадзора, а не Фондом, которой лишь сообщает о нарушениях.

Х. Местные органы власти и самоуправления⁵⁰

а) Какие препятствия могут быть созданы?

В компетенцию Киевской городской государственной администрации (КГГА) входит право остановки в случаях, предусмотренных законом⁵¹, строительства отдельных объектов, которое ведется с нарушением градостроительной документации и проектов, а также может причинить вред окружающей среде; право проведения работ по принятию в эксплуатацию законченных строительством объектов⁵².



23

Также местная государственная администрация вносит предложения⁵³ о приостановлении деятельности предприятий независимо от форм собственности в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей среды и санитарных правил⁵⁴.



К полномочиям Киевского городского совета в области земельных отношений на его территории относятся ограничение, временный запрет (приостановление) использования земельного участка в случае нарушения требований земельного законодательства⁵⁵.

Кроме того, запрещается принятие в эксплуатацию объектов нового строительства, реконструкции и капитального ремонта зданий или сооружений без проведения комплексного благоустройства соответствующей территории⁵⁶. А работы по комплексному благоустройству объектов считаются завершенными только после закрытия контрольной карточки на временное нарушение благоустройства территории в связи с выполнением соответствующих работ⁵⁷. Ответственным структурным подразделением КГГА по вопросам благоустройства являются Главное управление контроля за благоустройством г. Киева.



⁵⁰ На примере г. Киева

⁵¹ В ходе исследования не найдено законов, предусматривающих основания для реализации указанных полномочий исполнительными органами местного самоуправления, в том числе КГГА, когда эти основания могли бы быть связаны с коммерческим строительством.

⁵² Ст.ст. 13 и 14 Закона Украины «Об основах градостроительства»

⁵³ Деятельность предприятий, нарушающих законодательство об охране окружающей среды, может быть ограничена, приостановлена или прекращена по решению органов, перечень которых приведен в пункте 3 Порядка ограничения, временного запрета (приостановления) деятельности предприятий, учреждений, организаций и объектов в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды, утвержденного Постановлением Верховной Радой Украины от 29 октября 1992 года № 2751-XII: Кабинет Министров Украины, Верховный Совет Автономной Республики Крым, местные органы исполнительной власти, Министерство экологии и природных ресурсов Украины и его органы на местах, органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора, другие специально уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления.

⁵⁴ Ст. 21 Закона Украины «О местных государственных администрациях»

⁵⁵ Ст. 9 Земельного Кодекса Украины

⁵⁶ П. 2.1.5 Правил благоустройства города Киева

⁵⁷ Там же

Также следует учитывать возможность выкупа (принудительного отчуждения) земельного участка, на котором идет строительство, для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости. Такое отчуждение возможно только при наличии оснований, которые включены в исчерпывающий перечень⁵⁸. Примером такого решения может быть решение Киевского городского совета от 16 декабря 2005 года № 607/3068 «*О вынесении с трассы строительства Подольского мостового перехода через Днепр в Киеве и линии Киевского метрополитена части садовых участков Русановских и Воскресенских садов*».

б) Основания для вмешательства

24

Законодательство не содержит четкой процедуры вмешательства этих органов. Такими основаниями могут быть представления, докладные записки, другие внутренние документы структурных подразделений этих органов; сообщения, полученные от других органов государственной власти, правоохранительных органов и т.д. Кроме того, органы местного самоуправления могут выступать с инициативой относительно проверок, а также организовывать проведение проверок на предприятиях по вопросам осуществления делегированных этим органам полномочий органов исполнительной власти⁵⁹.

в) Оценка рисков вмешательства

На момент подготовки данного отчета в судах рассматривались более 90 дел об отмене решений как Киевсовета, так и других органов о приостановлении строительства и возвращении земельных участков в собственность города⁶⁰. Известны дела по искам граждан относительно бездеятельности местных государственных администраций в сфере контроля за строительством, которые решались судом в пользу истцов⁶¹. Судебные решения свидетельствуют о том, что в случае, если передача земельного участка в частную собственность происходила с нарушениями действующего законодательства, есть существенный риск того, что такие участки будут возвращены предыдущему владельцу.

⁵⁸ Ст. 7 Закона Украины «Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, размещенных на них, находящихся в частной собственности, для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости» от 17 ноября 2009 года № 1559-VI

⁵⁹ Ст. 18 Закона Украины «О местном самоуправлении»

⁶⁰ [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 23 мая 2012 года по делу № 2а-18266/11/2670, [постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 16 мая 2011 года по делу № 2а-705/11/2670, [решение](#) Хозяйственного суда г. Киева от 31 января 2012 года по делу № 9/20226.01.12

⁶¹ [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 18 марта 2008 года по делу № 5/198, [постановление](#) Киевского апелляционного административного суда от 26 мая 2009 года по делу № 22-а-11915/08

XI. Суды

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Суд может признавать недействительными договоры (в том числе связанные со строительством) или отменять разрешительные документы, рассматривать дела об обжаловании отвода земельного участка, принимать решения об обеспечении иска путем запрета совершения определенных действий (в том числе проведения строительных работ).



25

б) Основания для вмешательства

Основанием может стать подача в суд соответствующего иска. Причем иск может быть подан как представителем органа власти, так и частным лицом (в зависимости от сути спора).

в) Оценка рисков вмешательства

Известны случаи обеспечения иска путем запрета проведения строительных работ⁶². Такая ситуация может сложиться при рассмотрении в суде гражданских, административных или хозяйственных споров, где ответчиком выступает лицо, связанное со строительством. Подобное обеспечение иска может повлечь приостановление строительства на время до принятия решения по делу или до успешного обжалования определения об обеспечении иска. Меры по обеспечению иска могут быть действительны в течение нескольких месяцев.

В 2012 году⁶³ подобные запреты были вынесены судами первой инстанции г. Киева в трех случаях:

- приостановлено действие разрешения на выполнение строительных работ⁶⁴ в рамках дела по иску жителя дома, который расположен рядом с новым строительством, об обжаловании действий Инспекции ГАСК в г. Киеве относительно выдачи разрешения на выполнение строительных работ;
- запрещено проводить строительные работы по делу о признании договора купли - продажи земельного участка и государственного акта на право собственности на земельный участок недействительными⁶⁵ и
- запрещено проводить строительные работы по делу об устранении препятствий в пользовании земельным участком⁶⁶.

Вынесение судом решений о признании недействительными договоров, связанных с ведением строительства, об обжаловании отвода земельного участка или решений относительно выдачи разрешительной документации и т.п. может остановить строительство на значительный срок или вообще сделать невозможным дальнейшее выполнение строительных работ.

⁶² [Определение](#) Хозяйственного суда Донецкой области от 13 марта 2012 года по делу № 5006/32/23пн/2012, [определение](#) Хозяйственного суда г. Киева от 7 октября 2010 года по делу № 39/23507.10.10

⁶³ По данным [Единого государственного реестра судебных решений](#) за период с января по август 2012 года

⁶⁴ [Определение](#) Окружного административного суда г. Киева от 7 августа 2012 года по делу № 2а-9925/12/2670

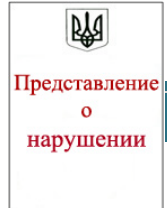
⁶⁵ [Определение](#) Печерского районного суда г. Киева от 18 июня 2012 года по делу № 2-238/11

⁶⁶ [Определение](#) Оболонского районного суда г. Киева от 21 июня 2012 года по делу № 2-1664/12

ХІІ. Прокуратура

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Органы прокуратуры в соответствии с действующим законодательством имеют очень широкие полномочия при осуществлении надзора за соблюдением и правильным применением законов: имеют право вносить представления об устранении нарушений законов (из практики наиболее распространенными в сфере строительства бывают случаи устранения нарушений природоохранного и земельного законодательства), а также обращаться в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов граждан, государства, а также юридических лиц.



Лицо, которому внесено представление, должно рассмотреть требования прокурора и сообщить ему о принятых мерах в установленный прокурором срок, который исчисляется с дня получения представления и не может быть меньше 10 дней..

б) Основания для вмешательства

Проверка выполнения законов проводится по заявлениям и другим сообщениям о нарушениях законности, требующих прокурорского реагирования, а при наличии поводов – также по собственной инициативе прокурора. Проверка по заявлениям физических или юридических лиц, кроме уведомлений об уголовном правонарушении, проводится только в случае их предварительного рассмотрения компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления или непринятия этими органами в установленные сроки решений по данным вопросам. Для проведения проверки прокурор принимает постановление, в котором указывает основания, свидетельствующие о возможных нарушениях законности, и обосновывает необходимость осуществления действий.

в) Оценка рисков вмешательства

На сегодня известно достаточно много случаев осуществления прокуратурой функции защиты прав государства в лице органов власти или органов местного самоуправления⁶⁷. Встречаются случаи аннулирования разрешения на выполнение строительных работ⁶⁸ и разрешения на временное нарушение благоустройства как реакция на протест⁶⁹ органов прокуратуры⁷⁰.

⁶⁷ [Постановление](#) Киевского апелляционного административного суда от 5 октября 2010 года по делу № 7/508 (2-а-10215/08), [постановление](#) Высшего административного суда Украины от 25 октября 2011 года по делу К/9991/18701/11, [решение](#) Хозяйственного суда г. Киева от 17 ноября 2011 года по делу № 18/29410.11.11

⁶⁸ [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 9 ноября 2011 года по делу № 2а-13074/11/2670

⁶⁹ С 1 декабря 2012 года единственным документом прокурорского реагирования стало представление

⁷⁰ [Постановление](#) Окружного административного суда г. Киева от 18 января 2012 года по делу № 2а-14470/11/2670

В течение 2012 года органами прокуратуры в Киеве были выявлены следующие нарушения при строительстве: (1) самовольное строительство и уничтожение зеленых насаждений по ул. Киквидзе (в связи с чем органами прокуратуры были поданы иски о признании недействительными договоров аренды земельных участков, а также подан протест, по которому Инспекция ГАСК в г. Киеве отменила декларацию о начале выполнения строительных работ) и строительство без разрешительных документов на проспекте Правды⁷¹; (2) незаконные действия должностных лиц Инспекции ГАСК в г. Киеве о внесении в единый реестр уведомлений о начале выполнения подготовительных и строительных работ на земельном участке по ул. Сошенко (после поданного протеста прокурора уведомления были удалены из единого реестра)⁷²; (3) нарушение функционального назначения земельного участка («земельной зоны и центрального исторического ареала столицы») по ул. Старонаводницькой при строительстве административно-гостинично-жилого комплекса (Окружным административным судом г. Киева удовлетворен иск прокуратуры и отменено решение Киевского городского совета, принятое в 2010 году, об отводе земельного участка)⁷³.

Поскольку прокурор вправе беспрепятственно по удостоверению, подтверждающему занимаемую должность, входить в помещения предприятий (без пропуска), иметь доступ к документам и материалам, необходимым для проведения проверки, в том числе и таким, которые содержат коммерческую тайну или конфиденциальную информацию, негативные последствия вмешательства прокурора в деятельность предприятия могут быть весьма значительными. Однако фактическое блокирование процесса строительства прокурором возможно только через суд или путем обращения представлением в другие государственные органы (в частности с требованием об аннулировании разрешений).

⁷¹ Официальный сайт Прокуратуры г. Киева, [НОВОСТИ](#) от 13 сентября 2012 года

⁷² Официальный сайт Прокуратуры г. Киева, [НОВОСТИ](#) от 10 августа 2012 года

⁷³ Официальный сайт Прокуратуры г. Киева, [НОВОСТИ](#) от 7 июня 2012 года

ХІІІ. Правоохранительные органы

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Временная остановка строительных работ может быть связана с проведением следственных действий органами:

- Министерства внутренних дел Украины – уголовной, транспортной и специальной милицией, специальными подразделениями по борьбе с организованной преступностью (УБОП), подразделениями по борьбе с экономической преступностью (ГСБЭП, бывшее УБЭП);
- Службы безопасности Украины, в частности специальными подразделениями по борьбе с организованной преступностью;
- Государственной налоговой службы – подразделениями налоговой милиции.

28

Обыск, выемка, воспроизведение обстановки и обстоятельств события (следственный эксперимент), задержание определенных лиц органами досудебного следствия могут привести к остановке работ на объекте от нескольких часов до нескольких дней. Использование любых материалов, оборудования, документации, которые признаны вещественными доказательствами, исключается по крайней мере на время рассмотрения уголовного дела. Указанные ограничения принимаются в подавляющем большинстве случаев в рамках уголовного дела после его возбуждения (начиная с 20 ноября 2012 года⁷⁴ – с момента внесения сведений о совершении уголовного нарушения в Единый реестр досудебных расследований).



Достаточно большие полномочия имеют следователи при определении механизмов, транспортных средств, компьютерной техники, вещей, документов и т.п. доказательствами по уголовному делу, что влечет за собой возможность изъятия этих доказательств.

Кроме того, по материалам оперативно-розыскной деятельности и уголовных дел специальные подразделения по борьбе с организованной преступностью (УБОП) имеют право подавать в суд заявления об отмене регистрации и прекращении деятельности субъектов предпринимательства, а также подавать в суд иски о признании недействительными сделок в порядке, установленном законодательством Украины. Однако по материалам судебной практики в г. Киеве в 2012 году таких случаев не выявлено.

б) Основания для вмешательства

Поводом для соответствующих действий представителей правоохранительных органов зачастую является необходимость проверки имеющейся оперативной информации об уголовном преступлении, которая может содержаться в обращениях граждан, в сообщениях

⁷⁴ Т.е. с даты вступления в силу большей части положений нового Уголовного процессуального кодекса Украины

СМИ или быть непосредственно полученной этими правоохранительными органами. Сфера проверок органов милиции достаточно широка, что позволяет проверять практически неограниченный круг предпринимателей по различным вопросам их деятельности.

Работники правоохранительных органов могут прийти с проверкой при наличии таких оснований:

- для проверки информации о совершении или подготовке к совершению уголовного нарушения – в пределах досудебного расследования⁷⁵;
- для получения документов⁷⁶ (основанием является заявление или сообщение об уголовном нарушении);
- для проведения оперативно-розыскных мероприятий – если открыто оперативно-розыскное дело⁷⁷;
- для осмотра помещений (с целью пресечения преступлений, преследования лиц, подозреваемых в совершении преступлений, при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах)⁷⁸;
- для проведения следственных действий (обыск, осмотр и т.п.) – если внесены сведения о совершении уголовного нарушения в Единый реестр досудебных расследований⁷⁹.

В процессе борьбы с организованной преступностью сотрудники специальных подразделений органов внутренних дел и Службы безопасности Украины⁸⁰ имеют право входить на территорию, в помещения, склады и хранилища предприятий по служебным удостоверениям и письменному распоряжению руководителя соответствующего специального подразделения или по постановлению и с санкции прокурора⁸¹.

Главное управление МВД Украины в г. Киеве имеет право осуществлять контроль за соблюдением и осуществлением мероприятий, направленных на выполнение требований законодательства по благоустройству, контроль за состоянием благоустройства города⁸², в том числе проверять наличие контрольной карточки на нарушение благоустройства.

в) Оценка рисков вмешательства

Риски вмешательства правоохранительных органов в процесс строительства достаточно высоки, и негативные последствия такого вмешательства могут быть значительны.

⁷⁵ Раздел III Уголовного процессуального кодекса Украины от 13 апреля 2012 года № 4651-VI

⁷⁶ П. 17 ст. 11 Закона Украины «О милиции»

⁷⁷ Ст. 8, 9 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности»

⁷⁸ П. 15 ст. 11 Закона Украины «О милиции»

⁷⁹ Глава 20 Уголовного процессуального кодекса Украины от 13 апреля 2012 года № 4651-VI

⁸⁰ Главное управление по борьбе с организованной преступностью Министерства внутренних дел Украины, управление по борьбе с организованной преступностью в г. Киеве

⁸¹ Ст. 12 Закона Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью»

⁸² П. 19.1.1 Правил благоустройства города Киева

XIV. Государственная налоговая служба

а) Какие препятствия могут быть созданы?

Отказ от проведения документальной проверки при наличии законных оснований для ее проведения или от допуска должностных лиц налогового органа влечет наложение административного ареста на имущество налогоплательщика⁸³. В случае такого ареста собственник имущества лишается прав распоряжения или пользования им. Отметим, что для обеспечения выполнения налогоплательщиком своих обязанностей его имущество может передаваться в налоговый залог. Административный арест (в большей степени) и налоговый залог могут негативно повлиять на строительство.



30

Кроме того, проведение большого количества проверок: документальной (плановой, внеплановой, выездной, невыездной) или фактической, – органами налоговой службы может привести к отвлечению трудовых ресурсов и замедлению реализации проекта строительства.



б) Основания для вмешательства

Фактическая проверка проводится на основании решения руководителя органа налоговой службы с обязательным предоставлением до начала проверки копии приказа налогоплательщику без предварительного предупреждения налогоплательщика (лица). Фактическая проверка проводится двумя и более должностными лицами органа государственной налоговой службы в присутствии должностных лиц субъекта хозяйствования или его представителя и/или лица, которое фактически осуществляет расчетные операции; при наличии одного из обстоятельств, исчерпывающий перечень которых установлен Налоговым кодексом Украины⁸⁴.

Плановая проверка должна быть предусмотрена в плане-графике (периодичность определяется в зависимости от степени риска) и проводится на основании решения руководителя органа налоговой службы. Решение о проведении проверки оформляется приказом. Налогоплательщик должен быть обязательно уведомлен за 10 календарных дней до дня проведения проверки.

Внеплановая проверка проводится по основаниям, включенным в исчерпывающий перечень⁸⁵, на основании решения руководителя органа налоговой службы. Решение о проведении проверки оформляется приказом. Налогоплательщик обязательно уведомляется ко дню проведения проверки.

в) Оценка рисков вмешательства

За первое полугодие 2012 года наибольшее внимание органы Государственной налоговой службы в г. Киеве уделяли проверкам правильности учета налога на добавленную стоимость (за указанный период было проведено 2 044 документальных внеплановых проверок)⁸⁶. В целом деятельность органов Государственной налоговой службы достаточно интенсивна и риски вмешательства этих органов являются существенными.

⁸³ Пп. 94.2.3 п. 94.2 ст. 94 Налогового Кодекса Украины

⁸⁴ П. 80.2 ст. 80 Налогового Кодекса Украины

⁸⁵ Ст. 78 Налогового Кодекса Украины

⁸⁶ [Отчет](#) ГНС в г. Киеве за первое полугодие 2012 года

XV. Другие органы

Государственная инспекция Украины по вопросам труда (Гоструда)⁸⁷. Гоструда фактически не имеет право приостанавливать строительство или деятельность предприятия, но имеет право:

- осуществлять беспрепятственно проверки в производственных, служебных и административных помещениях работодателей, а также проверки рабочих мест работников;
- выдавать в установленном порядке работодателям обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений законодательства о труде, занятости населения и общеобязательном государственном социальном страховании.



31

Государственный инспектор по труду может проводить плановые и внеплановые проверки. Плановые проверки проводятся не чаще одного раза в год.

Основаниями для внеплановых проверок являются:

- проверка выполнения субъектом хозяйствования предписаний, распоряжений или других распорядительных документов по устранению нарушений требований законодательства, выданных по результатам проведения плановых проверок;
- обращения физических и юридических лиц о нарушении субъектом хозяйствования требований законодательства. Внеплановое мероприятие в этом случае осуществляется только при наличии согласия Гоструда;
- выявление и подтверждение недостоверности данных, указанных в документах обязательной отчетности⁸⁸, предоставленных субъектом хозяйствования, а также непредоставление такой отчетности в установленный срок без уважительных причин, а также письменных объяснений о причинах, которые препятствовали предоставлению таких документов;
- наступление аварии, смерти пострадавшего вследствие несчастного случая или профессионального заболевания, связанные с деятельностью субъекта хозяйствования.

Государственная инспекция сельского хозяйства Украины (Госсельхозинспекция Украины)⁸⁹. К полномочиям Госсельхозинспекции Украины относится внесение в органы исполнительной власти или органов местного самоуправления ходатайств о:

⁸⁷ Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Указ Президента Украины «О Положении о Государственной инспекции Украины по вопросам труда» от 6 апреля 2011 года № 386/2011

2. Приказ Минсоцполитики «Об утверждении Порядка проведения проверок должностными лицами Государственной инспекции Украины по вопросам труда и ее территориальных органов» от 2 июля 2012 года № 390

⁸⁸ Инструкция по заполнению формы № 10-ПИ (годовая) «Отчет о занятости и трудоустройстве инвалидов» (утверждена приказом Минтруда от 10 февраля 2007 года № 42)

⁸⁹ Деятельность регулируется Законом Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель» от 19 июня 2003 года № 963-IV и Указом Президента Украины «О Государственной инспекции сельского хозяйства» от 13 апреля 2011 года № 459/2011, приказом Министерства аграрной политики и продовольствия Украины «Об утверждении

- прекращении строительства и эксплуатации объектов в случае нарушения требований земельного законодательства Украины до полного устранения выявленных нарушений и ликвидации их последствий;
- прекращении права пользования земельным участком в соответствии с законом⁹⁰.



Госсельхозинспекция имеет право проводить проверки⁹¹, давать обязательные для выполнения предписания (распоряжения). При повторном отказе лица выполнить предписание (прекратить нарушение земельного законодательства или устранить его последствия) в случае применения к нему всех возможных мер административного воздействия Госсельхозинспекция информирует об этом орган прокуратуры или Киевсовет.

32

Риск вмешательства Госсельхозинспекции в процесс коммерческого строительства зависит в основном от надлежащего пользования соответствующим земельным участком согласно его целевому назначению. Если при строительстве нарушений целевого назначения земельного участка нет, то риск вмешательства этого органа будет минимальным.

Органы охраны культурного наследия⁹². На охраняемых археологических территориях, в пределах зон охраны памятников, исторических ареалов населенных мест, занесенных в список исторических населенных мест Украины, запрещаются строительные, земляные работы без разрешения соответствующего органа охраны культурного наследия⁹³. Заказчики и подрядчики обязаны проинформировать в трехдневный срок местные органы охраны культурного наследия (например Главное управление охраны культурного наследия КГГА) о вновь выявленных при строительных работах объектах, имеющих антропологическое, археологическое, эстетическое, этнографическое, историческое, художественное, научное или художественное значение⁹⁴.



Риск может возникнуть только при выполнении земляных работ. Оценить его можно лишь приблизительно, используя исторические данные о месте строительства. Отметим, что за период с января 2009 года по август 2012 года практика судов г. Киева не содержит ни одного дела по спору о запрете строительных или земляных работ органами охраны культурного наследия.

Положения о государственной инспекции сельского хозяйства в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе» от 23 декабря 2011 года № 770

⁹⁰ Ст. 6 Закона Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель»

⁹¹ Согласно Закону Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности»

⁹² Деятельность регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

1. Закон Украины «Об охране культурного наследия» от 8 июня 2000 года № 1805-III

2. Закон Украины «Об архитектурной деятельности» от 20 мая 1999 года № 687-XIV

3. Закон Украины «Об охране археологического наследия» от 18 марта 2004 года № 1626-IV

⁹³ Ст. 32 Закона Украины «Об охране культурного наследия»

⁹⁴ Ст. 27 Закона Украины «Об архитектурной деятельности»

XVI. Обзор процедур обжалования (отмены) решений или действий, которые создают препятствия строительству

По общему правилу решения органов власти или местного самоуправления, которые создают препятствия строительству, могут быть обжалованы в административном (в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу) или судебном порядке. Судебная процедура обжалования предусматривает подачу административного иска в окружной административный суд (например Окружной административный суд г. Киева) в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Украины. Обжалование решения органа власти или местного самоуправления не влечет за собой автоматическое приостановление исполнения этого решения⁹⁵. Общий срок для обращения в суд с иском о признании недействительным и об отмене решения органа власти или местного самоуправления составляет шесть месяцев⁹⁶. Недостатками административного и судебного порядка обжалования является то, что при административном порядке часто трудно рассчитывать на объективность и полноту пересмотра решений нижестоящего органа вышестоящим, а обжалование в судебном порядке может длиться достаточно долго.

33

Кроме указанных выше общих способов обжалования можно также обратиться в органы прокуратуры, которые имеют право вносить представление на незаконные решения или действия должностного лица, что может привести к отмене таких решений. Представление прокурора не приостанавливает действие опротестованного акта и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом в десятидневный срок после его поступления⁹⁷.



⁹⁵ Для приостановления обжалуемого решения в судебном порядке необходимо, чтобы суд, который рассматривает дело, вынес определение о принятии мер по обеспечению иска

⁹⁶ Ч. 2 ст. 99 Кодекса административного судопроизводства Украины

⁹⁷ Ст. 21 Закона Украины «О прокуратуре»

Некоторые особенности обжалования решений властных субъектов, которые влияют на ведение строительства, рассмотрены ниже.

Действия и решения территориальных Инспекций ГАСК могут быть обжалованы в Государственную архитектурно-строительную инспекцию Украины (ГАСК), Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины (Минрегиона). Специального порядка обжалования в ГАСК и Минрегиона нет.

Постановление Инспекций ГАСК о наложении штрафа на субъекта градостроительства может быть обжаловано в суд в течение 15 дней со дня его вынесения с уведомлением о таком обжаловании в тот же срок органа, вынесшего постановление⁹⁸.

34

Административный порядок обжалования решений и действий главного государственного санитарного врача Украины предусматривает обращение в Кабинет Министров Украины; других главных государственных санитарных врачей и должностных лиц органов СЭС – к вышестоящему главному государственному санитарному врачу.

Предписание об устранении нарушений требований законодательства в сфере пожарной, техногенной безопасности, гражданской защиты может быть обжаловано в Гостехногенбезопасности Украины. В случае устранения на объекте, к которому применена мера пресечения, нарушений в полном объеме руководитель (владелец) объекта подает в орган, вынесший постановление, письменное обращение относительно его отмены, по которому может быть проведена внеплановая проверка исполнения постановления.

Предписания и распоряжения органов Госгорпромнадзора могут быть обжалованы в центральный аппарат Госгорпромнадзора Украины.

Решение Госэнергонадзора могут быть обжалованы в Министерство энергетики и угольной промышленности.

Обжалования решений должностных лиц Фонда социального страхования от несчастных случаев на производстве, страховых экспертов по охране труда возможно в специальных комиссиях по разрешению споров при исполнительной дирекции Фонда и при ее рабочих органах.

Акты КГГА могут быть обжалованы в Кабинет Министров Украины⁹⁹. Приказы руководителей структурных подразделений могут быть отменены главой КГГА, соответствующим министерством, другим центральным органом исполнительной власти¹⁰⁰.

Судебные решения (определения, постановления или решения) обжалуются в вышестоящий суд (судебные решения Окружного административного суда г. Киева – в Киевском апелляционном административном суде, а судебные решения последнего – в Высшем адми-

⁹⁸ Ст. 5 Закона Украины «Об ответственности за правонарушения в сфере градостроительной деятельности» от 14 октября 1994 года № 208/94-ВР

⁹⁹ Ст. 43 Закона Украины «О местных государственных администрациях»

¹⁰⁰ Там же

нистративном суде Украины). Определения об обеспечении иска могут быть отменены также самим судьей (судьями), который принял эти определения.

Постановление прокурора о проведении проверки может быть обжаловано прокурору высшего уровня или в суд в порядке административного судопроизводства в течение десяти дней с дня получения копии постановления¹⁰¹.

Действия следователя правоохранительных органов могут быть обжалованы следственному судье¹⁰². Действия работника милиции могут быть обжалованы в органах внутренних дел, суде или прокуратуре¹⁰³.

¹⁰¹ Ч. 3 ст. 21 Закона Украины «О прокуратуре»

¹⁰² Ст. 306 Уголовного процессуального кодекса Украины

¹⁰³ Ст. 25 Закона Украины «О милиции»

XVII. Особенности исследования

Этот отчет основан на анализе соответствующего законодательства и исследовании информации, полученной из общедоступных источников, о деятельности органов власти и местного самоуправления в период с января 2011 года по сентябрь 2012 года (или в течение иного промежутка времени, указанного в каждом отдельном случае) преимущественно на основании предположения, что коммерческое строительство осуществляется в г. Киеве.

Исследование проведено в направлениях, которые, по мнению авторов, являются наиболее важными, рискованными или такими, которые по другим причинам требуют особого внимания. Исследование не должно восприниматься как результат систематизации и описания всех направлений, особенностей и последствий деятельности органов власти и местного самоуправления, которые имеют влияние на реализацию проектов строительства.

Мы не рассматривали вопрос привлечения должностных лиц субъектов градостроительной деятельности к административной ответственности за нарушения, допущенные при осуществлении строительства.