

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ МІСТОБУДУВАННЯ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF URBAN PLANNING ENTITIES: LEGAL REGULATION

Пустовіт Ю.Ю., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державний торговельно-економічний університет

Зазначене дослідження присвячено нагальній проблемі сьогодення, що стала в процесі незворотних змін в правовій доктрині та економічному житті України, та їх вплив на суб'єктів містобудування. Викладена у статті теоретична інформація може використовуватися під час обґрунтування та практичного розроблення процедур притягнення до адміністративної відповідальності, через адміністративні норми законодавства, правового інституту адміністративної відповідальності приватних суб'єктів.

В даній роботі проаналізовано підстави для притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів містобудування. Проаналізовано загальні підходи в сучасному адміністративному праві, пов'язані з формуванням правового інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Здійснено аналіз сучасних проблем застосування заходів адміністративної відповідальності як інструменту захисту прав і свобод суб'єктів містобудування. Виокремлено основні ознаки адміністративної відповідальності суб'єктів містобудування.

Проаналізовано класичний склад адміністративних правопорушень приватних суб'єктів адміністративного права. Проведено комплексний аналіз адміністративних стягнень за правопорушення суб'єктів містобудування та, на основі цього, визначено недоліки, які впливають на ефективність їх практичного застосування. Виділено основні матеріально-правові та процесуально-правові особливості адміністративної відповідальності.

На основі досліджених матеріалів, були сформульовані пропозиції та рекомендації для вдосконалення регулювання у сфері відповідальності суб'єктів містобудування, які направлені на регулювання порушень щодо юридичних осіб в адміністративному праві.

Ключові слова: суб'єкти містобудування, юридичні особи, адміністративна відповідальність, суспільні відносини, застосування стягнень.

This study is devoted to the urgent problem of today, which has become a process of irreversible changes in the legal doctrine and economic life of Ukraine, and their impact on the subjects of urban planning. The theoretical information presented in the article can be used during the justification and practical development of the procedures for bringing to administrative responsibility, through the administrative norms of legislation, the legal institute of administrative responsibility of private entities.

This paper analyzes the grounds for bringing urban planning subjects to administrative responsibility. General approaches in modern administrative law related to the formation of the legal institution of administrative responsibility of legal entities are analyzed.

An analysis of modern problems of applying measures of administrative responsibility as a tool for protecting the rights and freedoms of urban planning subjects was carried out. The main features of the administrative responsibility of urban planning entities are highlighted.

The classic composition of administrative offenses of private subjects of administrative law is analyzed. A comprehensive analysis of administrative fines for offenses by urban planning entities was conducted and, based on this, deficiencies were identified that affect the effectiveness of their practical application. The main material-legal and procedural-legal features of administrative responsibility are highlighted.

On the basis of the researched materials, proposals and recommendations were formulated to improve regulation in the field of responsibility of urban planning entities, which are aimed at regulating violations of legal entities in administrative law.

Key words: urban planning subjects, legal entities, administrative responsibility, public relations, application of fines.

Постановка проблеми. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності є важливим заходом впливу на дотримання порядку, охорони прав та свобод всіх суб'єктів зазначених правовідносин. У зазначених правовідносинах важливу роль відіграють юридичні особи та фізичні особи—підприємці, тому велике значення має і адміністративна відповідальність пов'язана з ними.

Правове регулювання у сфері містобудівної діяльності є важливим для дотримання порядку.

Вплив загальнообов'язкових правил містобудування на юридичних осіб та фізичних осіб—підприємців створює відповідний правовий режим для створення окремого виду відносин, що відповідають інтересам держави.

Серед засобів, які держава застосовує для боротьби з порушенням законодавства у сфері містобудівної діяльності, найвагоміше місце посідає адміністративна відповідальність. Зокрема, дієвим засобом у боротьбі з правопорушеннями у зазначеній сфері є превентивні заходи та заходи примусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Цінними для автора є праці вчених, що у різні часи досліджували питання державно-правового регулювання будівельної діяльності, як то Ю. Битяк, І. Ільченко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Е. Кубко, Ю. Левенець, А. Матвійчук, І. Миронець, К. Пивоваров, К. Резворович, О. Савицька,

Б. Семенко, А. Стародубцев, О. Скригулець, Л. Шутенко, О. Юнін та інші, які зробили вагомий науковий внесок у розроблення зазначеної проблематики, однак їх праці обмежені попередніми періодами розвитку законодавства, а тому не применшуючи здобутки, зазначимо, що концептуальні засади поняття та сутності адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва в умовах докорінних змін законодавства та правозастосовної практики, реформування органів державної влади дотепер спеціально не вивчалися, а в наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно.

Тому проблема залишається актуальною і потребує подальшого опрацювання.

Метою наукового дослідження є аналіз стану правового забезпечення адміністративної відповідальності юридичних осіб та фізичних осіб—підприємців, визначення проблем правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, а також можливих шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні реалії будівництва в Україні вказують на те, що цей процес є дуже кропітким та затратним для замовників. Насамперед, це обумовлено наявністю достатньо складного правового регулювання цієї діяльності, що включає велику кількість дозвільних процедур та законодавчих обмежень.

З метою реалізації будівельних проектів у заплановані строки та в межах визначеної кошторисної вартості замовники зобов'язані дотримуватися правових положень, вимог та стандартів у процесі здійснення будівельних робіт. У протилежному випадку вони будуть притягнуті до відповідальності з подальшим застосуванням штрафних санкцій, що є дуже неприємним «сюрпризом» для будь-якого девелопера.

Будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання являє собою комплекс суспільних відносин, учасниками яких є фізичні особи–підприємці та юридичні особи (у т.ч. органи державної влади та органи місцевого самоврядування) наділені цивільно-правовими й публічними правами, призначенням діяльності яких є досягнення високоякісних, позитивних змін життєдіяльності суспільства, створення об'єктів нерухомості різного призначення та застосування заходів адміністративного впливу (у тому числі адміністративного стягнення) до осіб, які порушують встановлений порядок здійснення будівельної діяльності.

Будівельна галузь – одна зі стратегічних галузей економіки має важливе соціальне значення, адже забезпечує основні потреби населення, серед яких житло, інфраструктурна мережа, транспортне сполучення й посідає в економіці країни одне з ключових місць за темпами розвитку і капіталізації, порівняно з іншими її сегментами. Згідно з офіційною статистикою, у будівельному комплексі зайнято понад 40 тис. підприємств, на яких працюють майже 800 тис. осіб. Упродовж 2016–2021 рр. організації відповідного профілю збільшили обсяги робіт, порівняно з попереднім періодом, більш ніж на 20,0 % (141,1 млрд грн), зокрема будівництво інженерних споруд зросло на 26,3 %, а житла – на 16,1 % [1].

Однак, сучасні процеси державотворення та цифровізація будівельної галузі свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади та породжують необхідність удосконалення окремих нормативно-правових актів, зокрема в умовах докорінних змін законодавства та правозастосовної практики, реформування органів державної влади потребує перегляду ст. 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [2].

Що до сутності адміністративної відповідальності різні автори підходять неоднаково.

Варто зазначити, що останнім часом проблеми адміністративної відповідальності не так часто обговорюються на сторінках юридичних видань. Це можна пояснити тим, що на рівні державної влади виявлена необхідність розробки нового Кодексу, що має замінити чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення [2].

Він діє вже більше ніж тридцять п'ять років та зберігає багато неправильних підходів до регулювання адміністративної відповідальності.

Завданням КУпАП про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (стаття 1 КУпАП) [1].

Відповідно до статті 8 КУпАП підлягає адміністративній відповідальності особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення.

В адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (юридичну чи фізичну особу) прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, який здатен надати права реалізовувати, а покладені обов'язки – виконувати.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності» правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності є протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб'єктів містобудування – юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами [3].

Відповідно до теорії адміністративного права, суб'єктами відносин в адміністративному праві є приватні особи та органи владних повноважень (суб'єкти публічного адміністрування). В свою чергу, можемо взяти за основу в нашому дослідженні найбільш поширену класифікацію суб'єктів адміністративного права:

- фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;
- юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування;
- інші юридичні особи публічного права (підприємства, установи, фонди тощо);
- громадські об'єднання;
- колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але нормами адміністративного права тією чи іншою мірою наділені певними правами та обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (*наприклад загальні збори громадян за місцем проживання*).

Отже, в КУпАП немає визначення поняття «особа», а є теоретичні класифікації науковців. Спробуємо дослідити зазначене питання з іншого боку.

Сучасна система відповідальності у сфері містобудівної діяльності достатньо різноманітна та певною мірою розгалужена. Ключовою особливістю є те, що відповідальність за порушення законодавчих вимог у процесі здійснення будівництва передбачена не лише для замовників, але й для інших учасників цього процесу, включаючи посадових осіб контролюючих органів. Окрім того, вона охоплює велику кількість дій, вчинення яких вважається правопорушенням, та суб'єктів, уповноважених накладати штрафи на винних осіб.

Стаття 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» закріплює перелік дій, вчинення яких визнається правопорушенням у сфері містобудівної діяльності:

- передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті будівництва, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил;
- виконання будівельних робіт без отримання доз волю на їх виконання;
- надання недостовірних чи необґрунтованих висновків за результатами перевірок дотримання містобудівного законодавства тощо [3].

Також, у зазначеній статті описані суб'єкти, які притягуються до відповідальності у разі порушення ними зазначених законодавчих вимог (проектна/експертна організація; замовники будівництва об'єктів або суб'єкти, що виконують функції замовника та підрядника одночасно; суб'єкти містобудування, що залучаються органами державного архітектурно–будівельного контролю (далі – ДАБК) до проведення перевірок та ін.).

Цікавим фактом є те, що Закон, зазначений вище, встановлює відповідальність лише юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, не поширюючи свою дію на фізичних осіб.

Штраф може бути накладено на суб'єктів містобудування протягом 6-ти місяців з дня виявлення

правопорушення, але не пізніше ніж через 3 три роки з дня його вчинення. У разі вчинення суб'єктами містобудування 2-х або більше правопорушень штрафи накладають за кожне вчинене правопорушення окремо.

Відповідно до частини 2 статті 3 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», накладати штраф у межах та відповідно до вимог, визначених цим Законом, мають право від імені органів ДАБК (керівники виконавчих органів з питань ДАБК сільських, селищних, міських рад; керівники структурних підрозділів з питань ДАБК Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій), а також органів ДАБК та нагляду (головні інспектори будівельного нагляду).

Водночас відповідальність фізичних осіб за правопорушення у сфері містобудівної діяльності регламентується статтями 96, 96-1, 188-42 КУпАП. У вказаних нормах затверджено перелік дій, вчинення яких визнається правопорушенням:

- експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію, а також наведення недостовірних даних в акті готовності об'єкта до експлуатації, вчинені щодо об'єктів відповідного класу наслідків;
- незабезпечення замовником здійснення авторського нагляду, якщо такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства;
- порушення строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки;
- невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів ДАБК та нагляду.

Також у цих положеннях міститься список суб'єктів, які притягаються до відповідальності у разі недотримання ними зазначених законодавчих вимог (замовники (громадяни), головний архітектор проекту, головний інженер проекту, експерт, посадові особи тощо).

Декілька слів доцільно сказати про особливості вітчизняного законодавства щодо правопорушень в сфері адміністративного права. Об'єднання нормативно правових актів в адміністративний кодекс було здійснене ще в 1980 роках, в радянській практиці до розуміння сутності відповідальності в адміністративному праві, її змісту та суб'єктів.

В радянській системі юридична особа не визнавалась суб'єктом адміністративної відповідальності щодо каральної відповідальності. Як наслідок, КУпАП був розрахований на застосування лише для фізичної особи. З того часу в адміністративно-правовому регулюванні відбулось багато змін [2].

У нормативно-правових актах, що регулюють адміністративну відповідальність, санкції, які застосовуються до юридичних осіб мають назву не тільки «штраф», а й, «заходи впливу» чи «фінансові санкції» й інші, хоча за змістом це все випадки застосування майнового впливу за недотримання загальнообов'язкових правил, тобто штраф [4].

Оскільки йде мова про використання санкцій в адміністративному порядку, то штраф є нічим іншим, як адміністративним покаранням, загалом йдеться про адміністративну відповідальність. В обґрунтування викладеного вище зазначимо деяку аргументацію.

По-перше, адміністративна відповідальність є відповідальністю яка не має компенсаційної мети, на відміну від майнової відповідальності. Штраф, що накладається відповідно до перерахованих нормативно-правових актів, стягується на користь держави, тобто мета цих санкцій однозначно каральна [4].

По-друге, адміністративна відповідальність настає через вчинення особливого виду правопорушення, що має назву – адміністративне.

Зазначені порушення найчастіше полягають у недотриманні різноманітних загальнообов'язкових правил,

тобто таких правил, що діють у відносинах державного керування і за недотримання яких встановлено відповідну санкцію.

Якщо взяти до уваги Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [3].

У преамбулі даного нормативно-правового акту зазначено, що цей закон встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

По-третє, що можливо є найвагомим фактором, реалізується адміністративна відповідальність в адміністративному порядку, тобто без звернення до суду.

Заходи адміністративної відповідальності застосовуються великою кількістю органів і посадовими особами – представниками публічної адміністрації, що мають назву – суб'єкти адміністративної юрисдикції.

Так, стаття 3 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» визначає перелік органів, які уповноважені розглядати справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Справи про правопорушення, передбачені зазначеним Законом розглядаються:

- виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад;
- структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Накладати штраф в межах та відповідно до вимог, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», мають право від імені:

1) органів державного архітектурно-будівельного контролю:

- керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад;
- керівники структурних підрозділів з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

2) органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду – головні інспектори будівельного нагляду [3].

Що стосується порядку накладання штрафів за порушення у сфері містобудівної діяльності, то порядок накладання штрафів за порушення у сфері містобудівної діяльності визначається Кабінетом Міністрів України.

Порядок накладання штрафів за порушення у сфері містобудівної діяльності, затверджений Постановою КМУ від 06 квітня 1995 р. № 244 (у редакції Постанови КМУ від 02 жовтня 2013 року № 735) визначає процедуру накладання штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, що передбачені Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Висновки. Отже, з огляду на все вище викладене, вважаємо що необхідність затвердження Кодексу про адміністративні проступки, проект даного кодексу, станом на сьогоднішній день, момент є розроблений і переданий на розгляд до Верховної Ради України, є сильною потребою суспільства України. У вище зазначеному нормативно-правовому акті чітко визначено, в згрупованому вигляді, не тільки підстави накладання на суб'єктів містобудування адміністративних стягнень, насамперед штрафу, але й встановлено загальні правила та процедури притягнення юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців до адміністративної відповідальності, що, безумовно, сприятиме забезпеченню законності у сфері містобудівної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соціально-економічне становище України за 2020 рік. *Державна служба статистики України* : URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 09.10.2022).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 09.10.2022).
3. Про відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 13.10.2022).
4. Кравченко Л. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері валютного законодавства. *Юридичний журнал*. 2004. № 8. С. 69-72.
5. Порядок накладання штрафів за порушення у сфері містобудівної діяльності: Постанова від 06 квітня 1995 р. № 244 (у редакції Постанови КМУ від 02 жовтня 2013 року № 735) / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.10.2022).