

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ МЕХАНІЗМУ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ  
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ  
У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**SPECIFIC ISSUES RELATING TO THE MECHANISM  
OF PRODUCTION ON AFFAIRS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES  
IN THE FIELD OF URBAN DEVELOPMENT**

Стукаленко В.В., аспірант  
кафедри адміністративного та господарського права  
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

У статті висвітлені питання, пов'язані з реалізацією правового механізму притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування

Нормативною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності в зазначеній сфері є порушення норм законодавства, будівельних норм, стандартів і правил тощо. Тому це ускладнює процедуру притягнення до адміністративної відповідальності. Зазначено, що механізм притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтується на величезній кількості законодавчих актів, будівельних норм, стандартів та правил, а це значно ускладнює осмислення цього масиву норм і сприяє їх порушенню. Акцентована увага на тому, що велика кількість правопорушень у сфері містобудівної діяльності виявляються під час проведення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Розкриті деякі позиції Верховного Суду щодо розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з оскарженням постанов про накладення штрафу. Розкриті особливості реалізації норм інституту адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності для різних за статусом правопорушників.

Робиться висновок, що правовий механізм притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності потребує «осучаснення» з урахуванням сформованої судової практики та міжнародних стандартів. Створенню більш ефективного механізму притягнення до адміністративної відповідальності будуть сприяти: чітке визначення системи органів (осіб), які можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення; чітке визначення підстав для оскарження постанов про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності або про закриття справи щодо накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, усунення інших прогалин законодавства.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, містобудівна діяльність, законодавство, правопорушення, акт перевірки, протокол, постанова.

The article deals with the issue associated with the implementation of the legal mechanism of bringing to administrative responsibility in the sphere of urban development.

The normative grounds for bringing to administrative responsibility in this area and violations of the laws and building codes, and standards and regulations etc. Therefore, this complicates the procedure of bringing to administrative responsibility. It is noted that the mechanism of bringing to administrative responsibility is based on a vast number of legislative acts, construction norms, standards and regulations, and this significantly complicates the understanding of this array of rules and contributes to their violation. The attention that a large number of offenses in the field of urban development manifested during the state architectural and construction control and supervision. Disclosed at some position of the Supreme Court review and resolution of disputes related to appeal decisions to impose a fine. The features of realization of the norms of the institution of administrative responsibility in the field of urban development for different status offenders.

The conclusion is that the legal mechanism of bringing to administrative responsibility in the field of urban development requires "modernizing" subject to current judicial practices and international standards. To establish a more effective mechanism of bringing to administrative responsibility will be to contribute to: a clear definition of the system of bodies (individuals), which can consider cases on administrative offenses; a clear definition of the grounds of appeal against decisions on imposition of penalty for offences in the field of urban development or the closure of the case regarding imposition of penalty for offences in the sphere of urban development and addressing other gaps in the legislation.

**Key words:** administrative responsibility, urban planning, legislation, offences, inspection report, Protocol, decree.

Викликами сучасності є трансформації інституту адміністративної відповідальності у сфері містобудування з урахуванням міжнародних стандартів і усталеної судової практики. Але підґрунтям для реформування зазначеного інституту має стати новий концептуальний підхід до інституту адміністративної відповідальності.

Створення нової парадигми передбачає здійснення діяльності водночасно за декількома векторами і поєднання отриманих результатів, зокрема: а) переосмислення базисних науково-теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності (мета, завдання, принципи, суб'єкти й інші); б) інвентаризація та кодифікація великого масиву чинного адміністративно-деліктного законодавства з урахуванням теоретичних напрацювань юридичної науки загалом і норм адміністративного права та законодавства щодо містобудівної діяльності зокрема.

Процедура застосування норм адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності до правопорушників має комплексний характер та поєднує в собі дві процедури: процедуру застосування загальних засад притягнення до адміністративної відповідальності, яка виступає підґрунтям, і особливу процедуру, яка передбачає врахування специфіки містобудування.

Особливості правового механізму застосування засобів адміністративної відповідальності у сфері містобудування спостерігаються вже на етапі визначення правового підґрунтя для застосування адміністративних санкцій. Нормативною підставою для притягнення до адміністративної відповідальності в зазначеній сфері є порушення і норм законодавства, і будівельних норм, і стандартів та правил тощо.

Аналіз чинного законодавства свідчить про дуже велику кількість нормативно-правових актів, які обумовлюють можливість застосування адміністративних санкцій. А це передбачає володіння спеціальними знаннями та створює додаткові умови для правопорушень. Вирішити зазначену проблему можна шляхом спрощення цієї системи, уніфікації цих норм у певному кодифікованому акті.

Так, прикладом складності правового регулювання може бути правове регулювання нормування питань проєктування міських і сільських територій України. Підґрунтям для притягнення до адміністративної відповідальності є норми чинного законодавства – це перший рівень: Кодекс України про адміністративні правопорушення [1], закони України «Про відповідальність у сфері містобудування» [2], «Про регулювання містобудівної діяльності» [3] та інші.

Другий рівень – порушення основних 22 державних будівельних норм (далі – ДБН), які регулюють зазначене питання, зокрема: ДБН Б.1–1–93. СМБД. Порядок створення і ведення містобудівних кадастрів населених пунктів; ДБН Б.1–2–95. СМБД. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження і затвердження комплексних схем транспорту для міст України; ДБН Б.1–3–97. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів; ДБН Б.1.1–6:2007. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території району; ДБН Б.1.1–5:2007. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у містобудівній документації; ДБН Б.1.1–7:2007. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території сільради; ДБН Б.2.2–1:2008. Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій кладовищ, крематоріїв та колумбаріїв; норми проектування ДБН Б.1.1–4–2009. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівного обґрунтування; ДБН Б.1.1–9:2009. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів сільських населених пунктів; ДБН Б.1.1–11:2011. Склад і зміст схем планування території Автономної Республіки Крим та областей України; ДБН Б.1.1–13:2012. Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях; ДБН Б.1.1–14:2012. Склад та зміст детального плану території; ДБН Б.1.1–15:2012. Склад і зміст генерального плану населеного пункту; ДБН Б.1.1–16:2013. Склад та зміст містобудівного кадастру й інші.

А ще є будівельні стандарти та правила тощо. Тому вимогами сьогодення є потреба узгодити всі ці норми в межах одного нормативного акта для зручності застосування. Дана вимога зумовлена також положеннями п. 8 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244, відповідно до яких провадження у справі про правопорушення у сфері містобудівної діяльності не може бути розпочате, а розпочате провадження підлягає закриттю за відсутності події і складу правопорушення у сфері містобудівної діяльності [4].

Наступною особливістю реалізації норм адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності є застосування норм різних нормативних актів до різних за статусом правопорушників. Так, до юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців (суб'єкти містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності застосовуються норми Закону України «Про відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності» № 208/94-ВР [2]. А до порушників – фізичних осіб застосовуються норми ст. ст. 96, 96–1, 188–42 Кодексу України про адміністративні правопорушення [1].

Ускладнюється процедура притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування і можливість порушення норм не лише містобудівного законодавства, але й в інших сферах діяльності (наприклад, у сфері охорони культурної спадщини – коли будівельні роботи проводяться щодо об'єктів відповідного статусу). Так, ст. 44 Закону України «Про охорону культурної спадщини» встановлює відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства про охорону культурної спадщини (за недодержання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, зокрема вимог, передбачених охоронними договорами, умисне доведення їх до стану руйнації й ін.) [5].

Дуже багато правопорушень у сфері містобудування виявляються під час здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 533 (далі –

постанова № 533) визначає процедуру здійснення цих заходів у формі перевірки (планової та позапланової).

Відповідно до п. 17 постанови № 533, у разі виявлення порушень законодавства у сфері містобудування, крім акта перевірки, складається протокол разом із приписом усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил або приписом про зупинення підготовчих і будівельних робіт, які виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт [6]. Водночас у п. 9 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності закріплена вимога, згідно з якою про вчинення правопорушення у сфері містобудівної діяльності складається протокол органами (особами) державного архітектурно-будівельного контролю – і все [4].

П. 18 постанови № 533 закріплює вимогу, що акт перевірки підписується посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю, яка провела перевірку, та керівником суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, або його уповноваженою особою, в останній день перевірки [6]. Необхідно зазначити, що п. 21 постанови № 533 регламентує лише ситуацію, коли особа відмовляється підписати акт перевірки та припис.

Нечіткість деяких норм призводить до збільшення позовів до суду. І тут сформувалася позиція Верховного Суду (далі – ВС). Наприклад, акт, складений за відсутності позивача, не може бути підставою для складання протоколу, припису та постанови про накладення штрафу на позивача, що порушило права позивача, а саме право бути присутнім під час проведення перевірки, подавати заперечення на акт перевірки та надавати пояснення щодо нібито встановлених порушень (постанова Касаційного адміністративного суду (далі – КАС) ВС у справі № 210/3059/17 (2-а/210/148/17) [7].

У пп. пп. 3, 4, 5 п. 13 постанови № 533 зазначено, що суб'єкт містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, має право: бути присутнім під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю і за результатами перевірки отримувати й ознайомлюватись з актом перевірки, складеним органом державного архітектурно-будівельного контролю; подавати в письмовій формі свої пояснення, зауваження або заперечення до акта перевірки, складеного органом державного архітектурно-будівельного контролю за результатами перевірки [6].

У ст. 3 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР [2] закріплений перелік органів (осіб), які мають право розглядати справи про адміністративні порушення у сфері містобудування. Аналіз цієї статті дозволяє виділити в системі таких органів дві підсистеми, зокрема:

1) Першу підсистему органів – це сукупність органів, які мають право розглядати справи про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»;

2) Другу підсистему – сукупність осіб, які мають право від імені органів накладати штрафи відповідно до вимог, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [3].

Але ця система із часом буде змінена, тому що давно вже постала необхідність реформування Державної архітектурно-будівельної інспекції України. Окремі спроби робилися, Міністерство розвитку громад та територій України навіть розробило два проекти постанов, а саме: проект постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного будівельного контролю та нагляду», проект постанови «Про ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції України та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Цими проектами передбачається створення Експертно-апеляційної ради, до

повноважень якої буде віднесено розгляд скарг фізичних та юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду [7].

Механізм притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування визначається Порядком накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 244 від 6 квітня 1995 р., де зазначено, що основна санкція за правопорушення у сфері містобудування – це накладання штрафу.

У п. 15 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності закріплено вимогу, що протокол про правопорушення у сфері містобудівної діяльності й інші матеріали подаються посадовій особі органу державного архітектурно-будівельного контролю, уповноваженій розглядати справу про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, з метою вирішення питання притягнення до відповідальності та накладення штрафу протягом трьох днів після його складення [4].

Законодавством чітко регламентується процедура розгляду адміністративної справи у сфері містобудування. Розгляд таких справ здійснюється протягом п'ятнадцяти днів із дня одержання зазначеною особою протоколу про правопорушення у сфері містобудівної діяльності й інших матеріалів справи [4]. У п. 16 вищезгаданого Порядку закріплено положення, згідно з яким справа про правопорушення у сфері містобудівної діяльності розглядається посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю, до повноважень якої належить розгляд таких справ [4].

У п. 22 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності визначено, що за результатами розгляду справи посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю, до повноважень якої належить розгляд справ, ухвалює одну з таких постанов:

1) постанову про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (далі – постанова про накладення штрафу);

2) постанову про закриття справи щодо накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (далі – постанова про закриття справи) [4].

Норми ст. 5 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. [2] корелюються з нормами п. 28 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності та закріплюють правило, що постанова може бути оскаржена суб'єктом містобудування, щодо якого її винесено, протягом п'ятнадцяти днів із дня її винесення.

Можливі три варіанти оскарження:

а) до суду – протягом п'ятнадцяти днів із дня її винесення з повідомленням про таке оскарження органу державного

архітектурно-будівельного контролю, який виніс відповідну постанову;

б) до органу державного архітектурно-будівельного контролю, який виніс відповідну постанову, – протягом п'ятнадцяти днів із дня її винесення;

в) спочатку до органу державного архітектурно-будівельного контролю, який виніс відповідну постанову, а потім – до суду.

Як свідчить судова практика розгляду справ щодо оскарження постанов ДАБІ (одного з органів, які можуть виносити такі постанови) про правопорушення та накладання штрафів у сфері містобудівної діяльності, це може стосуватися різних етапів будівництва, починаючи з моменту проведення перевірки (складання протоколу ДАБІ, винесення постанови ДАБІ й ін.).

Законодавством передбачено, що ведеться облік усіх постанов шляхом внесення запису про них до журналу обліку таких постанов [4].

Важливою складовою частиною механізму притягнення до адміністративної відповідальності є виконання постанови.

Законодавством передбачено два способи виконання постанов – добровільно або примусово. Відповідно до п. 30 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244, правопорушник сплачує штраф у п'ятнадцятиденний строк із дня вручення або надіслання такої постанови. Обов'язково після сплати штрафу необхідно надати копію завіреного банком платіжного документа, що засвідчує факт добровільної сплати суми штрафу в повному обсязі органу державного архітектурно-будівельного контролю в одинденний строк із дня його сплати (крім випадку сплати штрафу через електронний кабінет) [4].

У разі несплати правопорушником штрафу протягом п'ятнадцяти днів примусово виконується постанова про накладення штрафу органами державної виконавчої служби за адресою його місцезнаходження [4].

Усі розглянуті справи зберігаються в архіві органу державного архітектурно-будівельного контролю у встановленому порядку – протягом п'яти років [4].

Ураховуючи все вищезазначене, можна дійти висновку, що механізм притягнення до адміністративної відповідальності потребує «осучаснення» з урахуванням сформованої судової практики та міжнародних стандартів. Створенню більш ефективного механізму притягнення до адміністративної відповідальності будуть сприяти: чітке визначення системи органів, які можуть розглядати справи про адміністративні правопорушення; чітке визначення підстав для оскарження постанов про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності або про закриття справи щодо накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, усунення інших прогалин.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 26.03.2020).
2. Про відповідальність за правопорушення 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-вр> (дата звернення: 26.03.2020).
3. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038–VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 26.03.2020).
4. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-п> (дата звернення: 25.03.2020).
5. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805–III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14> (дата звернення: 25.03.2020).
6. Порядок проведення державного архітектурно-будівельного контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2011-п> (дата звернення: 25.03.2020).
7. Постанова КАС ВС від 27 лютого 2019 р. у справі № 210/3059/17 (2-а/210/148/17). URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/80127332> (дата звернення: 26.03.2020).
8. Басмат О. Державна архітектурно-будівельна інспекція: бути чи не бути? URL: <https://blog.liga.net/user/obasmat/article/derjavna-arhitekturno-budivельna-inspekciya-buti-chi-ne-buti>.