

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ГАРАТ МИХАЙЛО РОМАНОВИЧ**

УДК 342.9

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У  
СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**081 – Право**

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ М. Р. Гарат

Науковий керівник:

Ніколаєва Людмила Вікторівна

кандидат юридичних наук, професор

Київ – 2023

## АНОТАЦІЯ

*Гарат М. Р.* Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Державний торговельно-економічний університет, Київ, 2023.

Дисертація вирішує конкретне науково-практичне завдання щодо формування комплексу теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

На основі аналізу сучасних правових досліджень розкрито об'єктивний стан наукового забезпечення адміністративно-правової охорони сфери містобудівної діяльності. Попри наявність значного інтересу до відповідної проблематики, питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності наразі лишаються без належної уваги з боку вітчизняних правників. За відсутності якісного наукового підґрунтя процеси оновлення законодавства про адміністративну відповідальність у сфері містобудування відбуваються безсистемно, що призводить до появи юридичних колізій, “прогалин” правового регулювання та появи недосконалих законодавчих формулювань. У свою чергу, вади адміністративно-деліктного законодавства суттєво ускладнюють юрисдикційну практику, зокрема кваліфікацію правопорушень, розгляд і вирішення адміністративних справ, накладення адміністративних стягнень. У дисертації зроблено висновок про необхідність поглиблення наукової розробки питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, підкреслюється значущість комплексного дослідження відповідних питань на ґрунтовному монографічному рівні.

Важливим аспектом такого дослідження є визначення місця та ролі адміністративної відповідальності у системі засобів адміністративно-правової

охорони містобудівних відносин. На основі узагальнення провідних доктринальних концепцій і практики галузевого адміністрування встановлено, що адміністративна відповідальність являє собою інтегральну складову системи (підсистему) засобів адміністративно-правової охорони суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності, орієнтовану на відновлення порушених прав і свобод, захист правовідносин від протиправних посягань та усунення їх шкідливих наслідків. Водночас, адміністративна відповідальність розглядається як вагомий чинник ефективності правового регулювання, здатний впливати на стабільність функціонування й динаміку розвитку містобудівних відносин. Зроблено висновок про те, що ефективна реалізація функцій адміністративної відповідальності у сфері містобудування можлива тільки в комплексній взаємодії з іншими засобами адміністративно-правової охорони, таких як: адміністративний контроль, адміністративний нагляд, засоби профілактики, виявлення і припинення правопорушень.

У дисертації проведено системний аналіз об'єктивних та суб'єктивних ознак складів адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Підкреслюється роль правильного визначення об'єкта таких правопорушень на різних рівнях узагальнення: загально-соціальному, галузевому інституціональному та конкретному (одичному). Встановлення об'єкта адміністративного правопорушення розглядається як ключовий аспект визначення його суспільно шкідливих наслідків та механізмів його негативного впливу на суспільні відносини. Розглянуто вплив об'єкта на структурування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, кваліфікацію адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, а також на систему адміністративних стягнень, передбачених за їх учинення. Сформульовано авторські дефініції понять загального, родового та безпосереднього об'єкта адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. З урахуванням особливостей родового об'єкта таких правопорушень запропоновано уточнення назви Глави 8 КУпАП. Констатовано невизначеність ряду важливих наукових і практичних аспектів встановлення об'єкта адміністративних правопорушень у

сфері містобудівної діяльності. Підкреслюється важливість вироблення єдиного концептуального підходу до їх розуміння як у доктрині адміністративного права, так і в адміністративно-юрисдикційній діяльності.

У результаті аналізу об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності встановлено, що вона розкриває їх антисоціальну спрямованість, суспільну небезпеку, а також характер і ступінь спричинюваної ними шкоди. На підставі сучасних доктринальних положень та законодавчого опису об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності обґрунтовано погляд, згідно з яким до переліку ознак об'єктивної сторони входять: “протиправне діяння” (обов'язкова ознака), а також “час”, “повторність” та “інші особи” (факультативні кваліфікуючі ознаки). З метою виявлення практичних проблем встановлення об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності проведено низку опитувань серед уповноважених суб'єктів кваліфікації: керівників виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ). За результатами проведених опитувань констатовано відсутність єдиного підходу до розуміння початкового та завершального моментів будівництва при кваліфікації адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 96 КУпАП. На основі аналізу чинного законодавства зроблено висновок про те, що початковим моментом будівництва слід вважати початок здійснення підготовчих робіт на об'єкті, а завершальним моментом – факт прийняття об'єкта в експлуатацію.

З метою удосконалення нормативно-правових підстав кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності пропонується на законодавчому рівні закріпити науково обґрунтоване визначення поняття “будівництво”, а також розробити Інструкцію щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Важливе місце у роботі посідає комплекс законодавчих змін, покликаних конкретизувати правила обчислення річного строку під час кваліфікації повторних адміністративних правопорушень, вчинюваних повторно протягом року.

Проблематика встановлення об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності вимагає пильного розгляду з боку науковців і практиків. Особливу увагу слід приділити якості законодавчого опису адміністративних правопорушень, методиці їх встановлення, точності та повноті їх процесуальної фіксації.

Встановлення суб'єкта адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності складає основу висвітлених у роботі питань. З урахуванням досвіду країн ЄС (Німеччини, Франції, Італії, Португалії) обґрунтовується необхідність доктринальної і законодавчої концептуалізації адміністративної відповідальності юридичних осіб. Зокрема, пропонується визначити засади адміністративної відповідальності юридичних осіб у чинному КУпАП. Для цього сформульовано комплекс законодавчих пропозицій, які передбачають визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративних правопорушень, встановлення їх вини, а також умов і особливостей їх притягнення до адміністративної відповідальності.

Проаналізовано суб'єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. На основі узагальнення сучасних теоретичних положень сформульовано авторську дефініцію поняття “суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення”. Визначено перелік обов'язкових і факультативних ознак суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Підтримано точку зору про те, що ключовим елементом суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень є вина. Констатовано, що правопорушення у сфері містобудівної діяльності вважаються завершеними з моменту їх учинення і не передбачають обов'язкового настання шкідливих наслідків. Це суттєво ускладнює встановлення вини на основі чинного КУпАП, в якому окремі форми вини (умисел і необережність) розкриваються через ставлення правопорушника до суспільно-небезпечних наслідків вчинюваного ним протиправного діяння. Як наслідок, уповноважені суб'єкти кваліфікації правопорушень у сфері містобудівної діяльності встановлюють вину без аналізу її психологічних аспектів – на основі констатації причетності

правопорушника до вчинення протиправних дій або бездіяльності. Результати проведеного опитування засвідчили, що переважна більшість уповноважених суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю застосовують формальний підхід до встановлення вини під час кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, що суперечить принципам адміністративної відповідальності фізичних осіб.

Окрема увага в дисертації приділяється проблемі концептуалізації та практичного встановлення вини юридичних осіб. Обґрунтовано доцільність впровадження у сучасну адміністративно-юрисдикційну практику принципу об'єктивного ставлення у вину, згідно з яким під виною юридичної особи слід розуміти: недокладення нею можливих, допустимих і необхідних зусиль для уникнення протиправних дій (бездіяльності) та їх шкідливих наслідків. З метою законодавчого закріплення даного принципу пропонується комплекс змін до чинного КУпАП. Шляхом аналізу вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства встановлено, що факультативні ознаки суб'єктивної сторони – мета і мотив – не входять до складів адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. На підставі цього зроблено висновок про те, що суб'єктивна сторона таких правопорушень вичерпується ознакою вини.

Розкрито структуру та зміст провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Констатовано проблему законодавчої невизначеності моменту початку адміністративно-деліктного провадження. Встановлено, що однією з найбільш поширених процесуальних помилок у юрисдикційній діяльності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю є здійснення адміністративного розслідування справи без достатніх на те правових підстав. З'ясовано, що причиною таких помилок найчастіше стають порушення суб'єктами державного архітектурно-будівельного контролю встановлених термінів проведення планових і позапланових перевірок. Констатовано недосконалість нормативно-правового регулювання порядку продовження планових і позапланових перевірок на об'єктах будівництва. Запропоновано низку законодавчих змін, спрямованих на вирішення цієї

проблеми.

У роботі проаналізовано зміст і структуру адміністративного протоколу як основного процесуального акту, покладеного в основу розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Підкреслюється важливість його правильного оформлення. На основі аналізу юрисдикційної практики визначено, що уповноважені суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю не завжди відповідально підходять до оформлення адміністративного протоколу та недостатньо точно фіксують у ньому обставини, потрібні для об'єктивного вирішення справи. З метою мінімізації процесуальних помилок під час розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності обґрунтовується доцільність запровадження циклу тематичних занять (тренінгів) з особовим складом підрозділів будівельного нагляду Державної інспекції архітектури і містобудування України та виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю. Запропоновано розробити Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

У законодавстві залишаються невизначеними процедурні питання, пов'язані з належним повідомленням фізичної особи про час і місце розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Обґрунтовується доцільність законодавчого закріплення презумпції отримання особою повідомлення про розгляд справи, якщо таке повідомлення було відправлене їй належним чином. Сформульовано ряд пропозицій, покликаних усунути дублювання актів вітчизняного будівельного законодавства в частині регламентації правових та організаційних аспектів розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинювані суб'єктами містобудівної діяльності.

Проаналізовано правові та організаційні засади накладення стягнень за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Підтверджено закономірність широкого застосування штрафів як основного заходу відповідальності за такі порушення. Висвітлено недоліки встановленого порядку

накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, запропоновано кроки щодо їх усунення. Обґрунтовано необхідність перегляду встановлених законодавцем розмірів адміністративних штрафів, передбачених за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, а також приведення їх у відповідність до об'єктивного рівня суспільної небезпеки кореспондуючих правопорушень. На основі аналізу юрисдикційної практики констатовано наявність грубих помилок при обчисленні строків накладення адміністративних стягнень. У зв'язку з цим відповідні питання пропонується включити до тематики занять (тренінгів) з особовим складом підрозділів будівельного нагляду Державної інспекції архітектури і містобудування України та виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю. Підкреслюється важливість неухильного дотримання принципу індивідуалізації при накладенні адміністративних стягнень. Вироблено концептуальний підхід до гармонізації системи адміністративних стягнень за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, вчинювані фізичними та юридичними особами.

*Ключові слова:* адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, будівництво, будівельна діяльність, кваліфікація адміністративних правопорушень, адміністративно-деліктне провадження, адміністративна юстиція, адміністративне судочинство.

## SUMMARY

Garat M. R. Liability for administrative offenses in the field of urban construction planning activity. A qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on scientific degree competition of the Doctor of Philosophy by specialty 081 - Law. State University of Trade and Economics, Kyiv, 2023.

The dissertation solves specific scientific and practical task on a set of theoretical provisions formation and practical recommendations aimed at improving the efficiency



of administrative liability for offenses in the field of urban construction planning activity.

Based on the analysis of modern legal research, the objective state of scientific support of administrative and legal protection in the field of urban construction planning has been revealed. It has been also stated that despite the significant interest in the relevant problematics, domestic lawyers currently leave the issues on administrative liability for offenses in the field of urban construction planning without proper attention. Due to the absence of qualified scientific basis, the processes of updating the legislation on administrative liability in the field of urban construction planning are unsystematic, leading to legal conflicts, "gaps" in legal regulation and imperfect legislative formulations. In its turn, the shortcomings of administrative delict law significantly complicate jurisdictional practice, in particular, the classification of offenses, consideration and resolution of administrative cases, as well as imposition of administrative penalties. Taking into account the above-mentioned points, the dissertation is due to make a conclusion that it is necessary to deepen the scientific development of administrative liability for offenses in the field of urban construction planning activity. Either, the importance of the comprehensive study on relevant issues at a thorough monographic level is emphasized.

Important aspect of the study represented is to determine place and role of administrative responsibility in the system of administrative and legal protection of urban construction relations. On the grounds of leading doctrinal concepts and practices of sectoral administration generalization it has been defined that administrative responsibility is an integral part of the system (subsystem) of administrative and legal protection of public relations in urban planning, focused on restoring violated rights and freedoms, protection of legal relations from lawless encroachments and their harmful effects. Along with this, administrative responsibility is considered as an important factor within the effectiveness of legal regulation, which can affect the stability of functioning and dynamics through development of urban construction business relations. It is concluded that the effective implementation of the administrative responsibility functions in the field of urban construction planning is possible only in

comprehensive cooperation with other means of administrative and legal protection: means of administrative control, means of administrative supervision, and means of prevention, as well as detection and cessation of offenses.

In the dissertation the systematic analysis of objective and subjective signs of structures of administrative offenses in the field of urban planning activity is carried out. There also has been underlined the role of establishing the object of such offenses at different levels of generalization: generally social, sectoral (institutional) and specific (unitary). The identification of the object of an administrative offense is considered as a key aspect for determining its socially harmful consequences and mechanisms of its negative impact on public relations. The influence of the object on the structuring of the domestic administrative-delict legislation, the qualification (assessment) of administrative offenses in the field of urban planning activity, as well as on the system of administrative penalties provided for their commission, is considered. Author's definitions of the concepts of general, generic and direct object of administrative offenses in the field of urban construction planning are formulated. Taking into account the peculiarities of the generic object of the above-mentioned offenses, there it is proposed to clarify the title of Chapter 8 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. Uncertainty of a number of important scientific and practical aspects of establishing the object of administrative offenses in the field of urban construction planning activity has been stated. The importance of developing a unified conceptual approach to their understanding both in the doctrine of administrative law and within administrative and jurisdictional activities is emphasized.

As a result of analysis of the objective side of administrative offenses in the field of urban construction planning, it was found out that it reveals their anti-social orientation, public danger, as well as the nature and extent of the damage they cause. On the basis of modern doctrinal provisions and legislative description of the objective side of administrative offenses in the field of urban construction planning, the special point of view is substantiated, according to which the list of its features includes: "illegal act" (mandatory feature), as well as "time", "recurrence" and "other persons" (optional qualifiers). In order to identify practical problems of establishing the objective side of

administrative offenses in the field of urban construction planning activity, a number of surveys were conducted among authorized subjects of qualification: heads of executive bodies on state architectural and construction control and chief inspectors of construction supervision (DIAM). According to the results of the surveys, the lack of a unified approach to understanding the initial and final moments of construction for the qualification of administrative offenses under Part 1 of the Article 96 of CUoAO. Based on the analysis of the current legislation, it was concluded that the initial moment of construction should be considered the beginning of the preparatory works on the building site, and the final moment is the fact of commissioning of the facility.

In order to improve the legal framework for the qualification of administrative offenses in the field of urban construction planning, it is proposed to enshrine at the legislative level a scientifically sound definition of the concept "construction" and develop an Instruction on consideration and resolution of administrative offenses in the field of urban construction planning activity. A set of legislative changes has been proposed, designed to specify the rules for calculating the annual term for the qualification of repeated administrative offenses committed recurrently during the year. The dissertation emphasizes that the problem of establishing the objective side of administrative offenses in the field of urban construction planning requires meticulous consideration by scientists and practitioners. At the same time, special attention should be paid to the quality of their legislative description, the method of their establishment, the accuracy and completeness of their procedural fixation.

The problems of establishing the subject of administrative offenses in the field of urban construction planning are highlighted either. Taking into account the experience of the EU countries (Germany, France, Italy, Portugal), the need for doctrinal and legislative conceptualization of administrative liability of legal entities has been substantiated. In particular, it is proposed to determine the principles of administrative liability of legal entities in the current Code of Ukraine on Administrative Offenses. Within the framework of this goal, a set of legislative proposals has been formulated, which provide for the recognition of legal entities as subjects of administrative offenses,

determination of their guilt, as well as the conditions and features of their bringing to administrative responsibility.

The subjective aspect of administrative offenses in the field of urban construction planning is analyzed. Based on the generalization of modern theoretical provisions, the author's definition of the concept of "subjective aspect of an administrative offense" is formulated. The list of obligatory and optional signs of administrative offenses in the field of urban construction planning activity is defined. The view that guilt is a key element of the subjective side of administrative offenses is supported. It was stated that offenses in the field of urban planning are considered completed from the moment of their commission and do not necessarily imply the occurrence of harmful consequences. This fact significantly complicates the establishment of guilt on the basis of the current Code of Ukraine on Administrative Offenses, in which certain forms of guilt (intent and negligence) are revealed through the internal attitude of the offender to the socially dangerous consequences of his wrongdoing. As a result, authorized subjects of qualification of offenses in the field of urban construction planning define (declare) guilt without analyzing its psychological aspects, but just grounding on the statement of the offender's involvement into the commission of illegal acts or omissions. The results of the survey showed that the vast majority of authorized subjects of state architectural and construction control take a formal approach to establishing guilt in the qualification of administrative offenses in the field of urban construction planning. The contradiction of this approach to the principles of administrative responsibility of individuals is pointed out.

Special attention in the dissertation is paid to the problem of conceptualization and practical establishment of guilt of legal entities. The expediency of introducing the principle of objective guilt into modern administrative and jurisdictional practice is substantiated, according to which the fault of any legal entity should be understood as follows: failure to make possible, permissible and necessary efforts to avoid illegal actions (inaction) and their harmful consequences. For the purpose of legislative consolidation of this principle, the complex of changes to the current CUoAO is offered. By analyzing the domestic administrative-delict law, it was found out that the optional

features of the subjective aspect like the purpose and the motive are not being part of administrative offenses in the field of urban construction planning. Grounding on this statement, it is concluded, that the character of guilt limits subjective aspect of offenses.

The structure and content of proceedings in cases of administrative offenses in the field of urban construction planning are revealed. The problem of legislative uncertainty at the moment of the starting out of administrative-delict proceedings has been stated. It is established that one of the most common procedural errors in the jurisdictional activities of the subjects of state architectural and construction control is the conduct of administrative investigation of the case without sufficient legal grounds. It was found that the cause of such errors are most often being violations of the terms of state architectural and construction control of the deadlines for scheduled and unscheduled inspections. The imperfection of the normative and legal regulation of the procedure for continuing scheduled and unscheduled inspections at construction sites has been stated. A number of legislative changes aimed at solving this problem has been proposed in the study.

The content and structure of the administrative protocol as the main procedural act, which is the basis for consideration of cases of administrative offenses in the field of urban construction planning, are analyzed. The importance of its proper design is also emphasized. Based on the analysis of jurisdictional practice, it is determined that the authorized subjects of state architectural and construction control do not always take a responsible approach to the administrative protocol and do not record the circumstances necessary for an objective decision. In order to minimize procedural errors in cases of administrative offenses in the field of urban construction planning, the feasibility of introducing a series of thematic classes (trainings) with the staff of construction activity supervision units of the State Inspectorate for Architecture and Urban Development of Ukraine and executive bodies on state architectural and construction control is being explained. It is proposed to develop the Instruction on registration of materials on administrative offenses in the field of urban construction planning activity.

The uncertainty of a number of procedural issues related to the proper notification of an individual about the time and place of consideration of a case of the administrative

offense in the field of urban construction planning has been stated. The expediency of legislative consolidation of the receipt presumption by a person of a notice for consideration the case, if such notice was sent to him properly, is substantiated. A number of proposals has been formulated to eliminate duplication of acts of domestic construction legislation in terms of regulating legal and organizational aspects of administrative cases committed by subjects of urban construction planning.

Legal and organizational principles of imposing penalties for administrative offenses in the field of urban construction planning are analyzed. The regularity of the widespread use of fines as the main measure of responsibility for above-mentioned violations has been confirmed. The shortcomings of the established procedure for imposing penalties for offenses in the field of urban construction planning activities are highlighted, and steps to eliminate them are proposed either. The necessity of revisions on the amounts of administrative fines established by the legislator, provided for offenses in the field of urban construction planning, as well as bringing them into line with the objective level of public insecurity of the corresponding offenses. Based on the analysis of jurisdictional practice, the presence of gross errors in calculating the deadlines for imposing administrative penalties has been established. In this regard, it is proposed to include relevant issues into the subject of classes (trainings) with the staff of construction supervision units of the State Inspectorate for Architecture and Urban Planning of Ukraine and executive bodies for state architectural and construction control. The importance of strict adherence to the principle of individualization as for imposition of administrative penalties is emphasized. The conceptual approach to the harmonization of the system of administrative penalties for offenses in the field of urban construction planning, committed by individuals and legal entities.

**Key words:** *administrative offense, administrative liability, construction, construction activity, qualification of administrative offenses, administrative delict proceedings.*

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *У наукових фахових виданнях України:*

1. Гарат М. Р. Будівельна діяльність як об'єкт науково-правових досліджень. *Правова держава*. 2019. №34. С.15–22.
2. Гарат М.Р. Генезис містобудівного законодавства України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 5 (106). С. 101-117.
3. Гарат М.Р. Об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівельної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №8. С. 217-219. URL: [http://www.lsej.org.ua/8\\_2021/49.pdf](http://www.lsej.org.ua/8_2021/49.pdf)
4. Гарат М.Р. Юридична особа, як суб'єкт адміністративного правопорушення у сфері містобудівельної діяльності. *Juris Europensis Scientia*. 2021. №4. С. 24-29.

### *Статті у наукових періодичних виданнях держав - членів ЄС:*

5. Harat M. Guilt of legal entities in administrative law: theoretical problems of conceptualization. *European Reforms Bulletin, Founded and edited by Centre for European Reforms Studies, a.s.b.l.* 2021. №3. P. 28-34.

### *Наукові праці у збірниках матеріалів конференцій:*

6. Гарат М. Р. Реформування адміністративно-правового регулювання планування та забудови територій. *Київський національний торговельно-економічний університет* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права. м. Київ. 15-16 листопада 2018 р. Київ, 2018. С. 188-191.
7. Гарат М. Р. Сучасний стан науково-правових досліджень в галузі будівництва. *Науковий журнал «Молодий вчений»* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Пріоритетні напрями модернізації системи права. Одеса. 17-18 трав. 2019 р. Одеса, 2019. С. 58-61.
8. Harat M., Nikolaeva L. Legal base development of building industry in independent Ukraine : тези доп. II-га Міжнар. наук.-практ. конф. Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права. м. Київ. 10-11 жовтня 2019 р. Київ, 2018. С.

736-742.

9. Гарат М. Ознаки об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення. Запорізька міська громадська організація «Істина» : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку. м. Запоріжжя, 27-28 серпня 2021р. Запоріжжя. С. 45-49.

10. Гарат М. Теоретичні засади визначення структури провадження у правах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Громадська організація «Правовий світ» : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Людина і закон: публічно-правовий вимір. м. Дніпро, 1-2 жовтня 2021р. Дніпро. С. 45-49.



## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ .....</b>	<b>19</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>20</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....</b>	<b>29</b>
<b>1.1. Відносини у сфері містобудівної діяльності, як об’єкт науково-правових досліджень .....</b>	<b>29</b>
<b>1.2. Генезис адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності.....</b>	<b>40</b>
<b>1.3. Адміністративна відповідальність у системі засобів адміністративно- правової охорони сфери містобудівної діяльності.....</b>	<b>58</b>
<b>Висновки до розділу 1 .....</b>	<b>71</b>
<b>РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СКЛАДІВ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....</b>	<b>73</b>
<b>2.1. Об’єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності .....</b>	<b>73</b>
<b>2.2. Об’єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності .....</b>	<b>87</b>
<b>2.3. Суб’єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності.....</b>	<b>111</b>
<b>2.4. Суб’єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності .....</b>	<b>134</b>
<b>Висновки до розділу 2 .....</b>	<b>155</b>
<b>РОЗДІЛ 3. ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ .....</b>	<b>157</b>
<b>3.1 Зміст і структура провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. ....</b>	<b>157</b>

<b>3.2 Накладення стягнень за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. ....</b>	<b>183</b>
<b>Висновки до розділу 3 .....</b>	<b>214</b>
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>216</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>224</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>252</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

<b>ДАБІ</b>	<b>Державна архітектурно-будівельна інспекція України</b>
<b>ДІАМ</b>	<b>Державна інспекція архітектури та містобудування України</b>
<b>КАС України</b>	<b>Кодекс адміністративного судочинства України</b>
<b>КК України</b>	<b>Кримінальний кодекс України</b>
<b>КУпАП</b>	<b>Кодекс України про адміністративні правопорушення</b>
<b>н.м.д.г.</b>	<b>неоподатковуваний мінімум доходів громадян</b>
<b>органи ДАБК</b>	<b>органи Державного архітектурно-будівельного контролю</b>
<b>СНП</b>	<b>Стандарти на будівельні матеріали та деталі, конструкції, будівельні норми і правила</b>
<b>ЦК України</b>	<b>Цивільний кодекс України</b>

## ВСТУП

Містобудування – надзвичайно важливий сектор національної економіки, який впливає на розвиток соціально-економічної інфраструктури та ефективність матеріального виробництва, а також стимулює розвиток десятків суміжних сфер економічної діяльності – від видобування корисних копалин до технічного обслуговування готових об'єктів будівництва. Будучи найбільш масштабним сектором будівельної галузі, містобудування забезпечує виробничі потреби підприємств, установ, організацій, створює належні матеріальні умови для діяльності органів держави та місцевого самоврядування, задовольняє житлові та соціальні потреби громадян. Від стабільності цієї сфери значною мірою залежать стан національної та регіональних економік, динаміка соціального розвитку та зрештою, авторитет влади в очах населення.

Але, разом з тим, містобудування – це сфера, в якій надзвичайно тісно переплітаються соціальні та економічні інтереси людини, громади, суспільства, бізнесу і держави. Це сфера, безпосередньо пов'язана з поліпшенням матеріальних умов людської життєдіяльності, зі створенням (удосконаленням, розвитком) засобів виробництва та, відповідно, з можливістю отримання значних економічних прибутків. Зрештою, це сфера, яка таїть у собі широкий комплекс соціальних, безпекових і корупційних ризиків.

Економічна привабливість та величезні масштаби містобудівної діяльності з одного боку, а також недостатня ефективність існуючих механізмів контролю за додержанням містобудівних вимог, правил, норм і стандартів – з іншого, обумовлюють велику кількість правопорушень у цій сфері. У гонитві за надприбутками та зростанням вартості активів багато суб'єктів містобудівної діяльності йдуть на свідомі порушення, приносячи в жертву власним корисним цілям перспективи розвитку територій, стан навколишнього середовища, добробут і безпеку громадян.

Велику кількість таких порушень вдається попередити у процесі здійснення

контрольно-наглядових повноважень суб'єктами архітектурно-будівельного контролю. За даними Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, у період з 1.01.2013р. по 1.02.2020р. органи державного архітектурно-будівельного контролю відмовили у реєстрації дозвільних документів та документів про прийняття об'єктів в експлуатацію близько 110 000 разів, що становить приблизно 7,7% відсотка від загальної кількості документів зареєстрованих органами ДАБК за вказаний період [1]. Проте багато суб'єктів містобудівної діяльності свідомо ігнорують приписи органів ДАБК, а також містобудівні вимоги, правила, норми і стандарти, йдучи на конфлікт із законом, попираючи інтереси громад, порушуючи права фізичних і юридичних осіб.

Тільки упродовж 2019 року за результатами проведених перевірок, було виявлено 3769 порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил. За вчинення цих порушень на суб'єктів містобудівної діяльності було накладено адміністративні штрафи на загальну суму 177,463 млн. грн. [2]. І, хоча, за останні роки кількість правопорушень у сфері містобудівної діяльності помітно зменшилась (так, у 2015р. році було зафіксовано понад 7 тис. правопорушень, тобто майже на 50% більше, ніж у 2019р. [3]), деліктологічна ситуація у цій сфері залишається складною. На сьогодні адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності є одним з найбільш поширених видів правопорушень як серед фізичних, так і серед юридичних осіб. Поряд з порушенням публічних і приватних інтересів, ці правопорушення нерідко завдають шкоди довкіллю, заподіюють пошкодження об'єктів приватної, комунальної і державної власності, обумовлюють спричинення шкоди здоров'ю громадян, а в окремих випадках – призводять до їх загибелі.

У світлі викладеного особливої актуальності набувають питання адміністративної відповідальності за порушення законодавства під час планування і забудови території. Аналіз юрисдикційної практики в цій сфері свідчить про наявність численних проблем, пов'язаних з кваліфікацією адміністративних правопорушень, вирішенням відповідних адміністративних

справ, накладенням адміністративних стягнень на недобросовісних суб'єктів містобудівної діяльності. Вказані проблеми обумовлюються широким колом негативних чинників, такими як: вади законодавства, недостатній рівень підготовки уповноважених суб'єктів юрисдикції, брак якісного методичного забезпечення тощо. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до їх вирішення.

Науковою основою такого підходу слугують загальнотеоретичні праці провідних вітчизняних правників: В. Б. Авер'янова, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Т. О. Гуржія, П.В. Діхтієвського, Р. А. Калюжного, А. Т. Комзюка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А.Т.Комзюка, О.О.Кравчука, О. В. Кузьменко, М.В.Лошицького, О. І. Остапенка, С.Г.Стеценка, а також спеціальні правові дослідження у сфері містобудування О.В.Гаран, А.В. Матвійчука, І.М. Миронець, П.П.Кривошеїна, К.Р. Резворович, В.О.Резніченка, А.В. Романенка В.О. Ромаська та ін.

Разом з тим, мусимо констатувати, що наразі проблематика адміністративної відповідальності за порушення законодавства під час планування і забудови території вітчизняними науковцями ґрунтовно не досліджувалась. Переважна більшість вчених висвітлюють лише її окремі прояви, відшукуючи способи вирішення окремих проблем, але не проблематики в цілому.

Викладене свідчить про нагальність комплексного дослідження з питань адміністративної відповідальності за порушення законодавства під час планування і забудови території.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Напрями дослідження корелюються з Пріоритетним напрямом розвитку науки і техніки на період до 2021 року (Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-III “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”), Стратегією сталого розвитку “Україна-2020” (Указ Президента України від 12 січня 2015 р., № 5/2015), Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні (Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII).

Дисертація виконана у рамках науково-дослідної роботи за темою за темою

“Публічне право в умовах євроінтеграції” (державний реєстраційний номер 0120U103029), котра є складовою Плану роботи науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Київського національного торговельно-економічного університету на 2022-2023 роки.

**Мета та завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у вирішенні актуальних теоретичних і практичних проблем адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Вказана мета обумовлює постановку таких *завдань*:

- охарактеризувати сучасний стан науково-правових досліджень у сфері містобудівної діяльності;
- розкрити генезис правового регулювання сфери містобудівної діяльності;
- визначити місце і роль адміністративної відповідальності у системі засобів адміністративно-правової охорони сфери містобудівної діяльності;
- розкрити сутність об’єкта адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- охарактеризувати об’єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, розробити комплекс пропозицій, спрямованих на вдосконалення її законодавчого опису;
- висвітлити актуальні проблеми встановлення суб’єктивних ознак адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності та запропонувати шляхи їх вирішення;
- виробити комплекс пропозицій, спрямованих на підвищення ефективності провадження по справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- створити наукове підґрунтя для гармонізації системи адміністративних штрафів, передбачених за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

*Об’єктом дослідження* виступають суспільні відносини у сфері містобудівної діяльності.

*Предметом дослідження* є адміністративна відповідальність за порушення законодавства під час планування і забудови території.

*Методи дослідження.* Методологічну основу дослідження становить комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. *Діалектичний метод* забезпечив розгляд заходів адміністративної відповідальності за порушення законодавства під час планування і забудови території у єдності їх фактичного змісту та юридичної форми. *Метод абстрагування* дозволив виявити, виокремити та висвітлити найбільш актуальні проблеми протидії адміністративним правопорушенням у сфері містобудівної діяльності. З використанням *метода дедукції* на основі загальнотеоретичних концепцій правової охорони вдалося визначити структуру та зміст адміністративно-правової охорони в сфері містобудівної діяльності (підрозділ 1.3). *Метод індукції* дозволив виявити системні недоліки адміністративно-деліктного законодавства шляхом вивчення практичних проблем правового регулювання та юрисдикційної діяльності (підрозділи 2.2-2.4). *Метод аналізу* застосований при опрацюванні науково-теоретичних положень, актів законодавства, матеріалів юрисдикційної практики, статистичних даних, результатів проведених опитувань (підрозділи 1.1-1.3, 2.1-2.4, 3.1-3.2). *Метод синтезу* використаний при формулюванні авторських дефініцій і класифікацій, пропозицій до законодавства, методичних рекомендацій з питань розгляду та вирішення справ адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності (підрозділи 1.3, 2.2-2.4, 3.1-3.2).

Під час роботи над дисертацією широко використовувались спеціальні методи наукових досліджень: *логіко-юридичний метод* застосовано для критичного аналізу положень адміністративно-деліктного законодавства та законодавства України про містобудівну діяльність (підрозділи 2.1-2.4, 3.1-3.2); дослідження генезису адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності здійснено з допомогою *історико-правового методу* (підрозділ 1.2); *порівняльно-правовий метод* використаний для вивчення зарубіжного досвіду функціонування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб (підрозділ 2.3); *соціологічний метод* покладено в основу проведення опитувань суб'єктів, уповноважених розглядати та вирішувати справи про адміністративні



правопорушення у сфері містобудівної діяльності (підрозділи 2.2-2.4); *статистичний метод* використаний при вивченні правозастосовної, зокрема, юрисдикційної практики суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (підрозділ 1.3).

*Емпіричну основу дослідження становлять:* акти містобудівного законодавства, законодавчі та підзаконні акти з питань відповідальності за адміністративні проступки у сфері містобудівної діяльності; наукові праці (монографії, дисертації, статті тощо); матеріали юрисдикційної практики; статистичні дані Державної служби статистики України та Державної інспекції архітектури та містобудування України; результати опитувань суддів, керівників виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ; матеріали 515 справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим в Україні комплексним дослідженням з питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, у якому сформульовано ряд концептуально нових положень і пропозицій:

*уперше:*

– здійснено періодизацію процесу розвитку правового регулювання містобудівних відносин в Україні та законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

– визначено місце адміністративної відповідальності у системі засобів адміністративно-правової охорони сфери містобудівної діяльності. Адміністративна відповідальність у сфері містобудівної діяльності розглядається як інтегральна складова системи засобів адміністративно-правової охорони (елемент підсистеми засобів адміністративного примусу), котра передбачає накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень та має на меті забезпечення правопорядку і законності, відновлення порушених прав і свобод, захист правовідносин від протиправних посягань, усунення шкідливих наслідків таких посягань, а також запобігання вчиненню правопорушень як самими

порушниками, так і іншими особами;

- запропоновано нову редакцію назви Глави 8 КУпАП (Глава 8. “Адміністративні правопорушення в промисловості, у сфері містобудування та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів”), як таку, що найбільш точно відповідає змісту охоронюваних нею суспільних відносин;

- систематизовано ознаки об’єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності;

- обґрунтовано доцільність розробки та затвердження наказом Міністерства розвитку громад та територій України Інструкції щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення в сфері містобудівної діяльності;

- вироблено комплекс пропозицій, спрямованих на гармонізацію системи адміністративних штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

*удосконалено:*

- законодавчий підхід до опису ознак об’єктивної сторони окремих адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності;

- доктринальне визначення поняття “суб’єктивна сторона адміністративного правопорушення”, під яким пропонується розуміти: елемент складу адміністративного правопорушення, який характеризує внутрішнє відношення особи до протиправного посягання, вчинюваного нею особисто (у разі вчинення правопорушення фізичною особою), або ж вчинюваного організацією внаслідок її рішення, дії або бездіяльності (у разі вчинення правопорушення юридичною особою);

- методику кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності;

- правові засади провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

*дістали подальшого розвитку:*

- доктринальне уявлення про сутність, зміст і структуру

адміністративно-правової охорони;

- науковий підхід до визначення родового та безпосереднього об’єктів адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- наукова класифікація ознак об’єктивної сторони на обов’язкові та факультативні;
- концепція адміністративної відповідальності юридичних осіб;
- наукове уявлення про природу та сутність вини юридичної особи;
- науковий підхід до структуризації адміністративно-деліктного провадження.

**Практичне значення одержаних результатів** обумовлене тим, що викладені в дисертації висновки, рекомендації і пропозиції можуть бути використані:

- у правотворчій діяльності – при розробці та вдосконаленні актів адміністративно-деліктного законодавства та законодавства України про містобудування;
- в правозастосуванні – при розробці методичних рекомендацій з питань розгляду та вирішення справ адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності посадовими особами органів архітектурно-будівельного контролю;
- у навчальному процесі – при розробці навчально-методичних комплексів та викладанні навчальних дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративний процес”, “Адміністративна відповідальність” у закладах вищої освіти (*акт-довідка про впровадження Донецького державного університету внутрішніх справ від 10.06.2022 р.*);
- у науково-дослідній сфері – при виконанні науково-дослідної роботи за темою “Публічне право в умовах євроінтеграції” (державний реєстраційний номер 0120U103029) (*довідка про впровадження Державного торговельно-економічного університету від 29.04.2022р. №743/24*).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дослідження були оприлюднені на таких міжнародних науково-практичних конференціях: І-ша

міжнародна науково-практична конференція «Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права» (15-16 листопада 2018 р., м. Київ); міжнародна науково-практична конференція «Пріоритетні напрями модернізації системи права» (17-18 травня 2019 р., м. Одеса); II міжнародна науково-практична конференція «Глобальні імперативи розвитку бізнесу та права» (10-11 жовтня 2019 р., м. Київ); II-га міжнародна науково-практична конференція «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (27-28 серпня 2021 р., м. Запоріжжя); міжнародна науково-практична конференція «Людина і закон світу: публічно-правовий вимір» (1-2 жовтня 2021 р., м. Дніпро).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації знайшли відображення у 10 наукових публікаціях, зокрема, у 4 статтях, опублікованих у вітчизняних фахових виданнях, 1 статті, опублікованій у зарубіжному періодичному науковому виданні з юридичних наук, 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, 3 розділів, 10 підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 264 сторінки, з яких: 204 сторінки – основний текст, 28 – список використаних джерел (249 найменувань), додатки – 13 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

### **1.1. Відносини у сфері містобудівної діяльності, як об'єкт науково-правових досліджень**

Будівництво є однією з найважливіших галузей національної економіки. В її функціонуванні задіяні сотні тисяч працівників. Вона забезпечує широкий спектр побутових, соціальних та інших потреб населення, сприяє розвитку малого та середнього бізнесу, забезпечує сталий розвиток металообробної та деревообробної промисловості, транспорту, енергетики, нафтопереробної, хімічної промисловості тощо. На сьогодні будівельна галузь становить 2,8% від загального обсягу ВВП України (Додаток Б). Тільки у 2021 році в Україні було розпочато будівництво житлових і нежитлових приміщень, загальною площею 24,1 млн м<sup>2</sup>. За цей же період здано в експлуатацію близько 11,2 млн м<sup>2</sup> житлової та нежитлової площі (Додаток В).

З огляду на колосальну суспільну та економічну значущість будівельної галузі, законодавець приділяє велику увагу регулюванню відносин, які в ній складаються. За роки незалежності в Україні було прийнято десятки законодавчих та підзаконних актів з питань порядку інвестування у будівництво, господарсько-виробничих відносин у галузі будівництва, капітального будівництва за державні кошти, інжинірингової діяльності, державного контролю під час будівництва, дозвільної діяльності у сфері містобудування, відповідальності суб'єктів будівельних правовідносин за невиконання чи неналежне виконання зобов'язуючих та порушення забороняючих правових норм у галузі будівництва.

Разом з тим, за загальним визнанням науковців і практиків, сучасний стан

правового регулювання будівельних відносин є далеким від досконалості. Багатьом рівням правового регулювання будівельних відносин властиві системні недоліки, серед яких: недостатня узгодженість регуляторних актів, “розпорошеність” нормативного матеріалу, нечітке формулювання законодавчих положень, наявність колізій, прогалин і дублювань. Вади законодавчої регламентації негативно відбиваються на всіх сферах організації та здійсненні будівельної діяльності, знижуючи їх продуктивність та гальмуючи їх розвиток.

Такий стан справ обумовлює необхідність комплексного оновлення галузевого законодавства з метою його гармонізації та приведення у відповідність до актуальних потреб практики. Але найпершим кроком до цієї мети повинно стати створення наукового підґрунтя. Як свідчить практика, без якісного наукового супроводження дуже важко (а часто – взагалі неможливо) вибудувати життєздатну стратегію дій, а тим більше – створити дієвий механізм її реалізації [1, с. 83].

Будівельна галузь охоплює найрізноманітніші аспекти людської діяльності. В ній функціонує надзвичайно широкий комплекс соціальних, майнових, господарських, управлінських та інших правовідносин. Природно, така багатоплановість вимагає застосування настільки ж обширного масиву наукових знань. Зважаючи на це, питання правової регламентації будівельних відносин є предметом уваги представників різних галузей правової науки, в тому числі, адміністративного, цивільного, господарського, екологічного та кримінального права.

У загальному масиві науково-правових досліджень з питань будівництва найбільшу частку становлять адміністративно-правові дослідження. Власне, це і не дивно, оскільки, з одного боку, більшість аспектів будівельної діяльності регламентуються адміністративним законодавством, а, з іншого, саме в управлінській (адміністративній) площині криються витoki багатьох проблем сучасного будівництва.

Серед багатьох представників адміністративного права, які зверталися до проблематики регулювання будівельної діяльності, особливе місце належить О.В.

Стукаленко. В роботах цієї авторки знайшли відображення ключові аспекти адміністративно-правового регулювання будівельних відносин в Україні та світі: його витоки, генезис, сучасний стан, актуальні проблеми, закономірності і перспективи розвитку. Узагальнене відображення наукові ідеї О.В.Стукаленко знайшли в монографії «Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретично-правові засади». Дана робота стала першим комплексним науковим дослідженням будівельної галузі, тенденцій і напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення здійснення будівельної діяльності із урахуванням міжнародних стандартів, передусім держав-членів Європейського Союзу. Слід відзначити, що саме в цій монографії було вперше сформульовано поняття будівельної галузі як підгалузі адміністративного права, що регулює суспільні відносини управлінського та публічно-сервісного спрямування, які формуються у процесі публічного адміністрування у будівельній галузі та спрямовані на створення повноцінного середовища життєдіяльності людини [4, с. 38].

Вельми цікавою з наукового і практичного погляду стала структуризація будівельної галузі, до складу якої О. В. Стукаленко відносить: інститут правового статусу суб'єктів адміністративно-будівельних правовідносин; інструменти діяльності публічної адміністрації у будівельній галузі; інститут планування територій України; інститут прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; інститут ліцензування у будівельній галузі; інститут дозвільних процедур у будівельній галузі; інститут контрольних заходів (державний архітектурно-будівельний контроль); інститут адміністративної відповідальності у будівельній галузі; громадські слухання (громадський контроль). Запропоновані категоріальні складники дозволяють не лише утворити структурний концепт будівельної галузі як такої, а й окреслити предмет регулювання будівельного права і тим самим визначити межі його функціонування і вектори його розвитку.

Важливим кроком О.В. Стукаленко на шляху вдосконалення будівельного законодавства стало обґрунтування розробки проекту Будівельного кодексу України. За задумом авторки, сфера дії даного кодексу повинна охопити

організаційно-правові засади містобудування, будівництва інженерно-технічних та інших об'єктів в Україні [5, с. 87]. З огляду на це, було запропоновано план заходів з імплементації до вітчизняного будівельного законодавства низки положень законодавства ЄС.

Особливої уваги заслуговує авторське розуміння сутності, ознак і практичної реалізації дозвільних адміністративних процедур у будівельній галузі, що реалізуються органами публічної влади для забезпечення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб на виконання окремих дій або заняття певними видами діяльності щодо об'єктів архітектури, містобудування, надання послуг інженерного та технічного характеру. Безумовним здобутком О.В.Стукаленко стала системна характеристика ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури як обов'язкової складової адміністративно-правового регулювання будівельної галузі.

В цілому можемо констатувати, що науковий доробок О.В. Стукаленко став важливим кроком у напрямку галузевої концептуалізації будівельного права, заклавши основи його понятійного апарату, структуризації, ідеології, цілепокладання та стратегічного розвитку.

Питання адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності знайшло відображення у роботах І. М. Миронець, яка з метою вдосконалення правових та організаційних засад будівельної галузі визначила та систематизувала форми адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності (планувально-прогностичні, форми легітимації будівельної діяльності, дозвільні форми), сформулювала концепцію ліцензування будівельної діяльності за реєстраційним, а не за дозвільним порядком. Заслуговує на увагу пропозиція вченої щодо повернення до сфери державного архітектурно-будівельного контролю відносин з будівництва на усіх об'єктах незалежно від категорій складності.

Цінність наукового доробку І. М. Миронець полягає у розробці комплексу пропозицій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності, серед яких: зміни та доповнення до Закону



України “Про основи містобудування”, до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності, а також до проектів Містобудівного кодексу України та Кодексу України про адміністративні проступки. Необхідно окремо відзначити важливість пропозицій І. М. Миронець для розробки та прийняття Державних будівельних норм: “Правила визначення класу якості будівель офісних центрів” та “Правила визначення класу якості житлових будівель”. Ідея І. М. Миронець полягає в тому, що дані норми повинні забезпечити сучасну класифікацію об'єктів нерухомості, які б повною мірою “відобразили характеристики новозведених об'єктів та надали можливість визначити відповідний клас у розрізі його економічного використання та якісних показників [6, с. 33]”.

Особливо цікавою, з практичної точки зору, є висловлена авторкою пропозиція щодо створення повної, єдиної, постійно оновлюваної електронної бази всіх нормативно-технічних актів у сфері будівельної діяльності. Цей ресурс повинен вміщувати не тільки тексти будівельних норм, а й усю нормативно-технічну документацію з будівництва [6, с. 76]. Дана пропозиція, покликана вирішити проблему неправильного застосування будівельних правил, норм і стандартів під час будівництва нетипових об'єктів.

Ідеї та пропозиції, висловлені І.М. Миронець, обіцяють стати важливим кроком до якісних змін в будівельній діяльності. Можна лише сподіватися, що конструктивні задуми рано чи пізно потраплять в “поле зору” законодавця, та отримавши всебічну практичну реалізацію, слугуватимуть для подальшого розвитку будівельної галузі України.

Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання будівельних відносин одержали широке висвітлення в роботах П.П.Кривошеїна. Зокрема, автор уперше сформулював чітке визначення поняття “адміністративно-правове регулювання будівництва”, як: цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері будівництва з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів (принципів, форм і методів діяльності публічної адміністрації та адміністративної відповідальності) прав фізичних і юридичних осіб безперешкодно, відповідно до норм чинного

законодавства здійснювати будівництво, жити, працювати й відпочивати в доступних, безпечних, якісних і комфортних приміщеннях будівель [7, с. 28; 8, с. 31].

До однієї із ключових пропозицій П.П.Кривошеїна, яка має вплив на розвиток будівельної діяльності, слід віднести запропонований перелік змін по удосконаленню адміністративно-правового регулювання будівництва у сферах планування, децентралізації, дозвільних розпоряджень, контролю, адміністративної відповідальності та євроінтеграції. На думку автора, застосування комплексу засадних та адміністративних інструментарних чинників забезпечить створення умов для динамічного розвитку будівництва в Україні, максимального використання декларативних адміністративних процедур та будівельних стандартів Європейського Союзу [9, с. 138-139].

До найбільш вагомих здобутків П.П.Кривошеїна слід віднести комплексний аналіз методів діяльності публічної адміністрації в галузі будівництва. Поза всяким сумнівом, і сам аналіз, і зроблені на його основі висновки являють собою вагомий внесок у розбудову теоретичних основ галузевого адміністрування.

Значну увагу відносинам у сфері правового забезпечення державного контролю в будівельній галузі в своїх наукових роботах приділяє В.О. Ромасько. Він вніс свою лепту у формування теоретико-правових основ адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності вперше запропонувавши перелік спеціальних ознак державного контролю у сфері будівництва. Також, В.О. Ромаськом було вперше визначено загальний об'єкт адміністративно-правового регулювання у сфері будівництва, яким виступає, безпосередньо саме будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт), так і тісно пов'язані із ним відносини (проектно–узгоджувальні, ліцензійно–дозвільні, контрольні–наглядові, юрисдикційні) [10, с.68].

Чималий науковий інтерес становить запропоноване В.О. Ромаськом поняття процедури державного контролю у сфері будівництва, яке на його точку зору доцільно визначати як сукупність послідовних організаційно пов'язаних і нормативно закріплених дій, які, з одного боку, допомагають суб'єктам контролю

реалізувати свої контрольні повноваження, а з іншого – запобігають свавіллю в їх діях, тим самим створюючи охоронний та правозахисний механізм для реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян в даній сфері [8, с. 169].

Крім того, слід виокремити запропоновану В.О. Ромаськом класифікацію правових актів, що регулюють державний контроль у сфері будівництва за таким критерієм, як об'єкт регламентації, відповідно до якого правові акти з державного контролю будівельної діяльності можна об'єднати в такі групи: 1) ті, що визначають вимоги (правила), дотримання яких є обов'язковим у сфері будівництва; 2) ті, що визначають загальні засади здійснення державного контролю у сфері будівництва; 3) ті, що визначають правовий статус суб'єктів та об'єктів контрольних відносин, які виникають у сфері будівництва; 4) ті, що передбачають відповідальність за порушення вимог (правил), дотримання яких є обов'язковою у сфері будівництва; 5) ті, що регламентують напрями, форми та методи державного контролю, процедуру реалізації контрольних заходів; 6) ті, що визначають концептуальні та програмні положення щодо удосконалення правового забезпечення державного контролю у сфері будівництва [10, с. 59].

Таким чином, В.О. Ромасько здійснив суттєвий вклад в розвиток теоретичної частини адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності запропонувавши цілий ряд слушних удосконалень. Зокрема, вперше було обґрунтовано необхідність розробки Закону України «Про державний контроль у сфері будівництва», покликаною підвищити ефективність державного управління у сфері будівництва шляхом визначення «... чітких правових засобів, заходів та методів забезпечення законності та дисципліни під час організації та проведення будівельних робіт» [10, с. 177].

Питання державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил досліджуються в роботах О. В. Кудрявцева. У серії публікацій науковець розкрив сутність адміністративно-правового забезпечення діяльності ДАБІ в Україні та сформулював науково обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення. Для збільшення ефективності нагляду та контролю та для зменшення корупційних

ризиків у даній сфері, О. В. Кудрявцев запропонував розмежувати повноваження щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю і нагляду та надання адміністративних послуг у сфері будівництва шляхом передачі останніх новому органу – Державній архітектурно-будівельній службі [11, с. 195-210]. Автор здійснив ґрунтовний аналіз юридичних гарантій діяльності ДАБІ, виокремив та класифікував їх функції [11; 12; 13], а також приділив увагу нагальним питанням підготовки кадрів для новостворених органів державного архітектурно-будівельного контролю, що в свою чергу має ключове значення для подальшого розвитку будівельної діяльності в Україні.

Аналізуючи правовідносини у будівельній галузі не можна залишити осторонь уваги науковий доробок В.О. Резніченка, який об'єктом дослідження обрав суспільні відносини, що складаються у процесі здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. В.О. Резніченко в своїх роботах сформулював основні характеристики дозвільної діяльності у сфері містобудування та пропозиції щодо удосконалення її адміністративно-правового регулювання [14; 15; 16]. Безсумнівно, ефективне правове регулювання дозвільної діяльності, забезпечить розвиток як будівельної галузі економіки, так і суміжних галузей. З огляду на це автор вперше визначив поняття дозвільної діяльності у сфері містобудування, як сукупність юридично значущих процедур, сутність яких полягає у розробленні та втіленні в життя комплексу заходів, спрямованих на недопущення можливої шкоди суспільним та державним інтересам, власності, особистій безпеці громадян внаслідок безконтрольного виготовлення, реалізації та використання будівельної продукції, котра може становити небезпеку для особи [14, с.7]. В. О. Резніченко уточнив розуміння і види правової форми дозвільної діяльності з позицій державного управління, серед яких виділив чотири:

1) адміністративні індивідуальні акти (безпосередньо рішення про надання або відмову у видачі документа дозвільного характеру);

2) адміністративні нормативні акти (якими закріплюються процедурні моменти отримання документів дозвільного характеру у сфері містобудування);

- 3) адміністративні договори;
- 4) інші юридично значущі дії [14, с.82].

На сторінках наукових праць В.О. Резніченка послідовно обґрунтовується думка про необхідність систематизації та уніфікації норм, що регулюють відносини у сфері містобудування. Для вирішення даного питання пропонується розробити та прийняти Містобудівний кодекс України.

Актуальні проблеми, що виникають у сфері житлової та громадської забудови лягли в основу наукових досліджень А.В. Романенко. До помітних досягнень авторки слід віднести те, що нею було вперше визначено основні тенденції розвитку адміністративно-правового регулювання і засоби державного впливу на поведінку суб'єктів у сфері житлової та громадської забудови. Цікавим елементом робіт А.В. Романенко є обґрунтування необхідності здійснення самоврядного та громадського контролю в сфері житлової та громадської забудови, який повинний забезпечити неухильне додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами та юридичними особами містобудівного законодавства [17, с. 168].

Здійснивши комплексний аналіз правового регулювання житлової та громадської забудови А.В. Романенко у своїх публікаціях робить наголос на тому, що в діяльності органів виконавчої влади мають місце численні правові та організаційні проблеми, які негативно впливають на адміністративно-правове регулювання і державне управління в сфері житлової та громадської забудови. До таких проблем авторка відносить: часту зміну посадових осіб (особливо керівного складу) залежно від політичних змін у державі; та прозорість дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пов'язаних із земельними ділянками для житлової та громадської забудови; ведення містобудівного кадастру [17, с. 121-122]. В роботах А.В. Романенко констатується відсутність взаємодії Державної архітектурно-будівельної інспекції України з іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, що в свою чергу негативно впливає на правозастосовну діяльність та виконання завдань покладених на цей орган. У зв'язку з цим видаються надзвичайно актуальними і

доцільними пропозиції авторки щодо закріплення в нормативно-правових актах положень, які б регулювали взаємодію державних органів в будівельній галузі.

Для розвитку адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності особливе значення мають праці А.В. Матвійчук. Основним об'єктом його уваги стали контрольні провадження у галузі будівництва. Позитивним елементом робіт автора стало те, що він проаналізував не тільки традиційно основні форми державного контролю, а й специфічні форми контролю: ліцензування видів господарської діяльності у будівництві; погодження або надання дозволів на здійснення будівельної діяльності; державний технічний нагляд; атестація та сертифікація відповідних фахівців; громадське обговорення [18; 19; 20; 21]. Ще однією суттєвою особливістю робіт А.В. Матвійчука, є акцентування на тому, що значна кількість правовідносин щодо контрольної діяльності в галузі будівництва врегульована підзаконними нормативно-правовими актами, які відіграють ключову роль у правому забезпеченні даної діяльності [21, с.180]. Через це, доцільними є зауваження автора, що дана ситуація призводить до того, що окремі правовідносини врегульовані тільки підзаконними актами і потребують подальшого врегулювання, але вже на рівні закону України.

Вельми цікавою з наукової точки зору є запропоноване автором визначення поняття «об'єкт державного контролю в галузі будівництва», що розглядається ним як система юридичних та фізичних осіб, які здійснюють діяльність щодо створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування та спорудження об'єктів містобудування та інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також осіб, що слідкують за дотриманням чинних будівельних норм та правил під час будівництва [21, с. 45]. Практична цінність досліджень А.В. Матвійчука полягає в тому, що він обґрунтував умови для спрощення доступу забудовників до інформації про контрольні провадження та зменшення

часу, який витрачається суб'єктами господарювання для отримання всіх необхідних документів на будівництво [21, с.180].

Слід виокремити думку А.В. Матвійчука про те, що «сліпе» копіювання зарубіжного досвіду не означає, що закордонні моделі обов'язково дадуть користь Україні. Така точка зору є раціональною і загалом важливою для правотворчої діяльності в нашій державі, оскільки, норми, які мають слугувати покращенню законодавства в будівельній галузі мають бути впровадженні для суттєвих та якісних змін, а не для формального закріплення у нормативних актах.

Таким чином, проведений огляд наукових досліджень, об'єктом яких є відносини у галузі будівельної діяльності, дозволяє прийти до висновку, що питання регулювання будівельної діяльності характеризується неабиякою актуальністю і перебуває в центрі уваги багатьох вчених. Для вирішення даного питання провідні заклади освіти та науки України спрямовують значні зусилля. Предметна спрямованість відповідних досліджень є досить різноманітною. В науковій літературі широко висвітлені проблеми адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності, державного контролю у сфері будівництва, діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України, дозвільної діяльності у сфері містобудування та інші.

Проте, далеко не всі важливі проблеми у галузі будівельної діяльності є достатньо вивченими. Одним з найменш досліджених аспектів містобудування є протидія деліктності в цій сфері. Між тим, стабільність і безпека суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності істотною мірою залежать від того, настільки надійними є їх адміністративно-правова охорона та захист від протиправних посягань. У світлі цього особливої ваги набуває проблематика адміністративної відповідальності, як важливого засобу адміністративно-правової охорони сфери містобудування, орієнтованого на забезпечення правопорядку і законності, відновлення порушених прав і свобод, захист правовідносин від протиправних посягань, усунення шкідливих наслідків таких посягань, а також запобігання вчиненню нових правопорушень.

Як показує практика, недооцінка даної проблематики обертається суттєвими

прорахунками та численними помилками в нормотворчій і правозастосовній діяльності, а в результаті – знижує надійність правового захисту містобудівних відносин. Однією з причин такого стану є відсутність наукового підходу до означеної проблематики та низькоефективний взаємозв'язок між наукою та практикою. Саме через це законодавство про адміністративну відповідальність у сфері містобудування розвивається дуже повільно і безсистемно. Його окремі положення погано корелюються між собою, втрачають свою актуальність та не можуть забезпечити ефективну протидію адміністративним правопорушенням фізичних і юридичних осіб.

Викладене вище показує, що існує необхідність налагодження дієвого зворотного зв'язку між адміністративно-правовою наукою та практикою, а також спрямування наукового потенціалу на вирішення надзвичайно важливих, але малодосліджених питань містобудівної діяльності, у тому числі – питань адміністративної відповідальності за правопорушення в цій сфері.

## **1.2. Генезис адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності**

Генезис адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій є складним та вагомим процесом, який потрібно розглядати як у правовому, так і в історичному аспектах. Будівельне законодавство постійно перебуває у динаміці, удосконалюється, а у період незалежності України еволюція суспільних, політичних та економічних процесів зумовила виникнення та становлення нових форм нормативно-правового регулювання у галузі будівництва.

Критичне вивчення історичного досвіду нормативно-правового регулювання сфери планування та забудови територій сприяє кращому розумінню позитивних та негативних сторін сучасного будівельного законодавства.



Дослідження науковців, присвячені еволюції правового регулювання будівельної галузі на території України, охоплюють відповідні періоди, починаючи з часів Київської Русі. Проте в адміністративно-правовій доктрині недостатньо розробленим залишається питання генезису адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій у період незалежності України – з 1991 року і дотепер.

На момент проголошення незалежності України правове регулювання будівельної галузі здійснювалося на основі великої кількості технічних норм Радянського Союзу. Зокрема, діяли прийняті в 70-х роках стандарти Системи проектної документації для будівництва, серед яких слід відзначити: ГОСТ 21.203-78 «Правила учета и хранения подлинников проектной документации» [22]; ГОСТ 21.101.79 «Основные требования к рабочим чертежам» [23]. У наступному десятилітті законодавцем були впроваджені стандарти на будівельні матеріали та деталі, конструкції, будівельні норми і правила (СНіП) [24]. Загалом, станом на 1991 рік в державі діяла складна система стандартизації та нормування у будівельній галузі і перед молодого державою постало завдання оновити морально застарілий нормативно-правовий матеріал.

Першим етапом розвитку адміністративно-правового регулювання будівельної галузі в незалежній Україні варто вважати 16-річний період з 1991 р. до 2007 р., в який відбувалося формування фундаментальних нормативно-правових документів, що визначили надалі генезис правового регулювання галузевих відносин.

Будівельна галузь в Україні на початку 90-х років минулого століття перебувала у складній ситуації, яка була зумовлена занепадом економіки, фінансовою кризою, неефективним реформуванням органів державної влади та недоліками державної політики у галузі будівництва. Велика кількість законодавчих актів радянського періоду продовжували використовуватись в молодій Українській державі, яка на той момент ще не встигла розбудувати власну, суверенну систему законодавства. Зокрема, Декретом Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 року № 46-93 «Про стандартизацію та сертифікацію»

від 10 травня 1993 року норми соціалістичного періоду нашої країни були прирівняні до державних стандартів України та посіли своє місце серед інших джерел будівельного законодавства [25].

На першому етапі одним із вагомих нормативних актів незалежної України, який здійснює регулювання будівельної галузі, став ухвалений у 1992 р. Закон України «Про основи містобудування» [26]. Ним визначено правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності. На законодавчому рівні закріплено поняття «містобудування», встановлено основні вимоги до містобудівної діяльності та врегульовано земельні відносини у містобудуванні. Одним із основних положень Закону стало визначення основних напрямів державного регулювання будівельної діяльності та компетенції органів сфери містобудування. Також встановлено відповідальність за порушення норм містобудівного законодавства, порядок розв'язання спорів з питань містобудування (ці завдання Закон покладає не тільки на суди, а й на ради, відповідно до меж їхніх повноважень) [26].

Ще одним важливим законодавчим актом для регулювання відносин у будівельній галузі став прийнятий у 1994 році Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [27]. Головне його завдання – визначити правові засади відповідальності суб'єктів містобудування за порушення вимог спеціального будівельного законодавства та посилити державний контроль під час забудови населених пунктів. Функцію розгляду та вирішення справ про правопорушення у сфері містобудування покладено на інспекції державного архітектурно-будівельного контролю. Отже, посадові особи інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю отримали право вносити подання відповідним органам про анулювання чи зупинення дії ліцензій з виконання певних робіт у проектуванні та будівництві й зупиняти будівельні роботи. Водночас варто зазначити, що перша спроба законодавця врегулювати питання щодо дотримання норм будівельного законодавства виявилася не дуже вдалою. Оскільки цим Законом не встановлено граничних строків (як

мінімальних, так і максимальних) таких заборон, відповідні положення стали підґрунтям для різноманітних маніпуляцій і корупційних зловживань [27].

Суттєвий вплив на розвиток правового регулювання містобудівної діяльності здійснив Указ Президента України від 13.05.1997 р. № 422/97 «Про пріоритетні завдання у сфері містобудування» [28]. Цим Указом Кабінету Міністрів України доручено забезпечити підготовку проєкту закону про планування використання і забудови територій, розробити й затвердити генеральну схему планування території України. У наступні роки проводилася робота щодо реалізації поставлених завдань, результатом чого стала розробка і прийняття Закону України від 20.04.2000 р. № 1699-III «Про планування і забудову територій» [29].

Завдання Закону України «Про планування і забудову територій» (закон втратив чинність) полягали у визначенні правових та організаційних основ планування, забудови та іншого використання територій населених пунктів. У зв'язку з цим встановлювався обов'язок для забудовників отримати необхідний для проєктування дозвіл на будівництво об'єктів містобудування та дозвіл на виконання будівельних робіт, який має засвідчувати їхнє право на вчинення відповідних дій, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд, видачу ордерів на проведення земельних робіт, висувалися вимоги до будівельного майданчика та інвестиційного проєкту будівництва щодо його відповідності затвердженому плану забудови певного населеного пункту [29].

Помітний вплив на сферу адміністративно-правового регулювання планування та забудови територій здійснило прийняття Закону України від 7.02.2002 р. № 3059-III «Про генеральну схему планування території України», спрямованого на вдосконалення системи розселення та забезпечення розвитку населених пунктів з урахуванням економічних, географічних, історичних, екологічних та демографічних особливостей регіонів. З цією метою Закон визначив пріоритети та концептуальні засади планування і використання територій країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-

транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі [30].

Передбачена Законом Генеральна схема планування територій України розроблялася на 20 років та поділялася на два періоди (1-й – з 2001 р. до 2010 р.; 2 - й – з 2011 р. до 2020 р.). По суті ця схема два десятиліття слугувала наріжним каменем для розроблення містобудівної документації в Україні та її окремих регіонах і населених пунктах [30].

З метою формування сприятливого життєвого середовища та забезпечення надійності, економічної доцільності і естетичності будівельних споруд у 1999 році був прийнятий Закон України «Про архітектурну діяльність» [31]. Здійснення контролю за дотриманням встановлених архітектурних вимог покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України й на інспекції державного архітектурно-будівельного контролю. Для архітектурно-планувальних, інженерно-технічних та економічних проєктів запроваджувалася конкурсна основа. Ще одним важливим положенням стало закріплення авторського права на твори архітектури.

Вагомим внеском у розвиток будівельного законодавства стала Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1764 «Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва» [32]. Поряд із регламентацією правил проведення будівельних робіт за державні кошти, зазначена Постанова уперше на нормативному рівні визначила поняття «капітальне будівництво» як: «процес створення нових, а також розширення, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів [32]».

Підсумовуючи аналізований етап розвитку адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності, можна зробити висновок, що на цьому етапі відбулося визначення концептуальних засад планування і використання територій країни, правового статусу та кола суб'єктів будівельної діяльності, порядку здійснення будівельних робіт, інструментів державного регулювання, контролю та нагляду за їх проведенням, підстав і механізмів відповідальності за порушення вимог будівельного законодавства.

Другий етап (2008–2010 рр.) відзначився світовою фінансовою кризою 2008–2009 рр., що суттєво вплинуло на розвиток будівельної галузі. Обсяг ВВП в Україні за рік знизився з 179.99 до 117.23 млрд дол. США [33]. Річні обсяги будівельних робіт у 2009 проти 2008 р. зменшилися на 48.2 %. У Києві, де було виконано майже чверть загального обсягу робіт у 2009 р., обсяги будівництва зменшилися у 2.2 раза. Відбулося стрімке зменшення введених в експлуатацію площ новозбудованого житла з 10 496 тис. м<sup>2</sup> у 2008 р. до 6 400 тис. м<sup>2</sup> у 2009 р., що на 39 % менше, ніж минулорічний показник [34].

У зв'язку з цим Верховною Радою України був прийнятий Закон України від 25.12.2008 р. № 800-VI «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» [35]. Його прийняття зумовлено необхідністю стабілізації будівельної діяльності, забезпечення реалізації житлових прав громадян, які потребують державної підтримки, стимулювання розвитку будівельної та суміжних галузей в умовах світової економічної кризи. Цей Закон був покликаний мінімізувати наслідки кризових явищ у будівельній галузі та оптимізувати регулювання правовідносин у цій сфері з урахуванням особливостей поточної економічної ситуації. Він визначав можливі шляхи подолання кризових явищ та організаційні заходи з розв'язання актуальних проблем у сфері житлового будівництва, зокрема, надання фізичним та юридичним особам кредитів на пільгових умовах для будівництва житла й компенсацій процентної ставки за цими кредитами, а також громадянам – державної підтримки для операцій із доступним житлом завдяки сплаті державою частини його вартості [35].

Ухвалення цього Закону стало одним із тих чинників, що суттєво вплинули на подолання кризових явищ у будівельній галузі, і вже у 2010 р. обсяги площ житла, введених в експлуатацію, становили 9.34 тис. м<sup>2</sup>. Тенденція до зростання обсягів будівництва житла продовжилась і у 2011 р. – 9.41 тис. м<sup>2</sup>, що на 0.8 % більше, ніж у 2010 р., та у 1.5 рази більше, ніж у 2009 р., а у 2012 р. вдалося вже вийти на докризовий рівень – 10.75 тис. м<sup>2</sup> [34].

Важливою віхою розвитку законодавства про будівельну діяльність стало

прийняття Закону України від 16.09.2008 р. № 509-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництва», який хоч і не мав самостійного значення, але запроваджував широкий комплекс змін до базових законодавчих актів, які регулювали непросту процедуру капітального будівництва [36].

Кардинальних змін зазнав Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III «Про планування і забудову територій» [29]. Зокрема, до нього включено низку нових понять, як-от: «намір забудови» (заява фізичної чи юридичної особи для забудови території); «замовник» (суб'єкт містобудівної діяльності, що має у користуванні чи власності земельну ділянку і подав заяву щодо її забудови); «громадське обговорення» (процедура, яка передбачає врахування інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальних громад і держави під час планування й забудови територій). Змінами до Закону було встановлено вимоги до замовника, зокрема, зобов'язання брати участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту. Зміни вводилися і до порядку отримання дозволу на виконання будівельних робіт внаслідок чого було встановлено вичерпний перелік документів від замовника та від підрядника будівництва для отримання відповідного дозволу. Прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відповідно до Закону, передбачалося на основі сертифіката відповідності, який засвідчував, що об'єкт відповідає державним нормам, стандартам, правилам і зазначеній проектній документації [36].

Важливою новелою Закону України від 20.05.1999 р. № 687-XIV «Про архітектурну діяльність», згідно із Законом України від 16.09.2008 р. № 509-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву», стало розширення переліку повноважень головного архітектора міста чи району, зокрема, додалися функції погоджування проектних рішень об'єктів будівництва, розташованих у частинах міста, що мають історичне значення, та на площах із загальноміським значенням [31; 36].

У цей період законодавець не оминув увагою і проблеми, пов'язані з технічним регулюванням будівельної діяльності. У 2009 р. Верховна Рада України

ухвалила Закон України від 05.11.2009 р. № 1704-VI «Про будівельні норми», яким встановлено правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації й застосування будівельних норм, а останні визначено як підзаконні нормативні акти технічного характеру [37].

Станом на початок нового десятиліття в Україні мали чинність приблизно 1300 нормативних документів, що регулювали будівельну діяльність, з яких майже половина ухвалювалася ще за часів Радянського Союзу. З розвитком будівельної галузі потрібно було розробляти адаптовану до міжнародних вимог нормативну базу. Для проведення необхідних змін у 2010 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року [38]. Вона передбачала перегляд державних стандартів, будівельних норм і правил колишнього Радянського Союзу, адаптацію державних будівельних норм до нормативної бази Європейського Союзу, розроблення обов'язкових вимог до будівель та споруд. Згідно з Концепцією, нормативну базу з питань будівництва та процедури оцінки відповідності будівельних виробів необхідно гармонізувати з нормативною базою та процедурами, що діють у технічно розвинутих країнах. Для її впровадження Кабінет Міністрів України видав Розпорядження від 12.10.2010 р. № 1982-р. «Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року» [39].

В наступні роки на підставі згаданої вище Концепції було переглянуто державні стандарти колишнього Радянського Союзу (за позначкою «ГОСТ») у галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів, а також будівельні норми й правила (за позначками «СНІП» та «СН»); вдалося збільшити кількість стандартів, гармонізованих зі стандартами ЄС. У зв'язку з політичною ситуацією, яка склалася після 2014 р., не вдалося ухвалити Рамкову двосторонню угоду про взаємне визнання державами – учасницями СНД результатів роботи з оцінки відповідності будівельних виробів. Попри невиконання цього заходу, Концепція мала позитивний ефект для пришвидшення розвитку системи адміністративно-

правового регулювання будівельної діяльності. У цілому ж її прийняття обумовило завершення другого та початок третього етапу генезису нормативного регулювання будівельної галузі.

Третій етап (з 2011 р. й дотепер) став своєрідною «революцією» в будівельній галузі, через те що основна його мета – впровадження змін, які дозволили би нормативній базі будівельної галузі досягнути рівня розвинутих західних країн і в такий спосіб вийти на цілком новий щабель розвитку регулювання містобудівної діяльності. Передусім цьому сприяло ухвалення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [96]. Цей Закон розроблено та прийнято з метою забезпечення сприятливих умов розвитку будівельної та суміжних галузей, адаптації регуляторної політики України до європейських стандартів. Для досягнення поставленої мети внесено суттєві зміни до дозвільної процедури у здійсненні будівництва, зокрема до строків та порядку отримання документів дозвільного характеру. Законом запроваджено поділ об'єктів будівництва за категоріями складності, а також цілком новий порядок їх введення в експлуатацію. Ще однією новелою стало застосування поняття «зонінг», яке передбачає розроблення генеральних планів міст з визначенням призначення кожної земельної ділянки та можливістю її приєднання до інженерних мереж. Водночас термін дії генеральних планів міст не обмежувався, а зміни до нього могли вноситися раз на п'ять років [96].

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» було визначено: об'єкти та суб'єкти містобудування; організаційні засади планування і забудови територій; режим забудови та іншого використання територій, визначених для містобудівних потреб; організаційні основи містобудівного кадастру; перелік органів, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, та основні форми їх діяльності; основні вимоги щодо ведення будівельного паспорту забудови земельної ділянки та розміщення малих архітектурних форм; особливості ведення містобудівного моніторингу та регулювання земельних відносин у містобудуванні; умови виникнення права на виконання будівельних робіт (реєстрація декларації про початок виконання



підготовчих робіт, отримання дозволу на виконання робіт тощо); порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю [96].

Зміни та доповнення вносилися практично до всіх інших нормативно-правових актів, які регулювали будівельну діяльність. Внаслідок чого даний етап охарактеризувався не стільки прийняттям концептуально нових актів (хоча і в них є потреба), скільки вдосконаленням чинних. Це, з одного боку, свідчить про те, що сформована нормативна база була небездоганною, а з іншого – змушує констатувати неготовність законодавця до здійснення подальших масштабних кроків у напрямі створення ефективних правових механізмів регулювання будівельної галузі.

Одні з перших змін відбулися після ухвалення Закону України від 22.12.2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності», відповідно до якого Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» отримав нову редакцію і нову назву – Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [40] *(більш детально ці зміни будуть описані нижче, у рамках генези законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності)*.

До Закону України 20.05.1999 р. № 687-XIV «Про архітектурну діяльність», згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності» від 20.11.2012 р. №5496-VI вносилися зміни щодо розроблення та затвердження проекту об'єкта архітектури, обов'язків архітектора, ліцензування виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури [41].

З метою забезпечення нагляду за дотриманням уповноваженими органами містобудування та архітектури, за органами архітектурно-будівельного контролю вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання ними професійних обов'язків

Кабінет Міністрів України видав Постанову від 19.08.2015 р. № 698 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» [42]. Відповідно до Постанови, перевірки проводяться Держархбудінспекцією через головних інспекторів будівельного нагляду шляхом проведення планових, позапланових, документальних та камеральних перевірок. Одним із головних завдань зазначених вище перевірок є виявлення, зупинення чи скасування рішень, які прийняті об'єктами нагляду з порушенням вимог містобудівного законодавства, і, відповідно, притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності. Отже, бачимо, що законодавець, крім посилення відповідальності юридичних та фізичних осіб за правопорушення у сфері містобудування, запровадив зміни для більш ретельної перевірки органів, до повноважень яких належить здійснення контролю у сфері містобудування.

Ще одні суттєві зміни було внесено Законом України від 17.01.2017 р. №1817-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності», який скасував чинний на той час порядок оцінювання об'єкта будівництва за категоріями складності [43]. Натомість, у практику регулювання містобудівної діяльності було впроваджено нове поняття – клас наслідків будівель і споруд (характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я та життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або які знаходитимуться зовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта). Клас наслідків визначається для кожного об'єкта – будинку, будівлі, споруди будь-якого призначення, їхніх частин, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, зокрема тих, що належать до складу комплексу (будови). Відповідно, усі об'єкти будівництва поділяються на такі класи наслідків: незначні – СС1, що включають колишні об'єкти I–II категорій складності; середні – СС2, до яких належать колишня III та IV категорії; значні – СС3, будівельні об'єкти, що містилися у V категорії складності [43].

Черговим кроком законодавця на шляху оновлення законодавства про

містобудівну діяльність стало ухвалення Закону України від 22.03.2018 р. № 2363-VIII «Про внесення змін до пункту 9 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо продовження термінів прийняття в експлуатацію об'єктів будівництва, збудованих без дозволу на виконання будівельних робіт» [44]. Відповідно до цього Закону громадяни одержали право у спрощеному порядку ввести в експлуатацію, зокрема, збудовані (без оформлення дозвільних документів) у період з 05.08.1992 р. до 09.04.2015 р. включно індивідуальні (садибні) житлові будинки, садові, дачні будинки загальною площею до 300 м<sup>2</sup>, а також господарські (присадибні) будівлі та споруди загальною площею до 300 м<sup>2</sup>, за умови, що їх зведено на земельній ділянці відповідного цільового призначення [44].

Новий механізм «будівельної амністії» має кілька суттєвих відмінностей від попередньої: безстроковість дії; охоплений більший період будівництва об'єктів без дозвільних документів; до переліку узаконення додалися господарські будівлі сільськогосподарського призначення, побудовані раніше 2011 року. За умовами «будівельної амністії» штрафні санкції до власників або користувачів земельних ділянок не застосовуються, а органи державного архітектурно-будівельного контролю мають максимум 10 робочих днів на реєстрацію декларації про готовність до експлуатації або її повернення на доопрацювання. Порядок обстеження і прийняття в експлуатацію, який вводиться, не вимагає значної кількості погоджень. Основними критеріями було визначено відповідність побудованого об'єкту цільовому призначенню земельної ділянки, будівельним нормам і проходження технічної інвентаризації [44].

Протягом третього етапу набули чинності нові Державні будівельні норми (ДБН Б. 2.2-12:2018 «Планування і забудова територій»), які регулюють питання, пов'язані з розробкою усієї містобудівної та проєктної документації в Україні. Серед ключових моментів нових ДБН варто звернути увагу на такі нововведення: обмеження висотності забудови у містах – «блакитні лінії»; обмеження забудови у зелених зонах – «зелені лінії», що визначають межі ландшафтних та рекреаційних територій, на яких заборонено будівництво; обмеження щільності забудови, яке

забороняє її підвищення у декілька разів; обов'язкове будівництво дитячих садків і шкіл у житловій забудові, збільшення майданчиків для відпочинку та спорту; обов'язкове забезпечення безбар'єрного доступу. Окрім того, змінено низку технічних регламентів щодо будівництва [45].

З моменту проголошення незалежності Україна пройшла чималий шлях розвитку. Протягом останніх років ухвалено низку важливих актів, які дозволили сформувати правову базу регулювання будівельної діяльності. За результатами аналізу розвитку будівельного законодавства України виділено три етапи його генезису. На першому закладено основи адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій через ухвалення відповідних законів та підзаконних нормативно-правових актів, які визначили правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної та архітектурної діяльності в Україні, планування та забудови територій, механізм фінансування капітального будівництва з державного бюджету, пріоритети та концептуальні рішення щодо планування і використання території країни, посилення державного контролю за забудовою територій. Другий етап генезису адміністративно-правового регулювання сфери планування та забудови територій зумовлений світовою фінансовою кризою 2008-2009 рр., у зв'язку з чим на законодавчому рівні визначено шляхи подолання кризових явищ у будівельній галузі. Вживання антикризових заходів у будівельній галузі мало наслідком збільшення будівництва житла у наступні післякризові роки. На цьому етапі також законодавчо визначено правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації й застосування будівельних норм.

На третьому етапі набули чинності нові державні будівельні норми, а законодавство в галузі будівництва розроблялося з метою забезпечення сприятливих умов ведення бізнесу, розвитку будівельної та суміжних галузей через удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, адаптацію регуляторної політики України до європейських стандартів.

У контексті даного дослідження особливий інтерес становить генезис нормативно-правового регулювання питань відповідальності за адміністративні

правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Варто зазначити, що упродовж перших років державної незалежності України в період з 1991 р. до 1994 р. ці питання перебували цілковито поза увагою вітчизняного законодавця. Відтак, певний час єдиною нормативно-правовою підставою адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності слугував КУпАП, положення якого зберігалися у незмінному вигляді ще з радянських часів. Розроблені в умовах радянської соціально-економічної системи, відповідні положення КУпАП відображали визначальні риси, як-то: обмеження права фізичних осіб на володіння об'єктами нерухомості (приватна власність громадян виключно на односімейні будинки), провідна роль державних підприємств у забудові міських територій, державне управління житловим фондом у містах тощо. Відповідно, майже до кінця 1994 року українське законодавство передбачало адміністративну відповідальність лише за такі правопорушення, як: порушення посадовими особами правил і технологічних умов на виконання будівельно-монтажних робіт (ч. 1 ст. 96 КУпАП), грубе порушення посадовими особами затверджених проектів планування і забудови міст (ч. 2 ст. 96 КУпАП), самовільне будівництво жилих будинків, дач, господарських та побутових будівель і споруд (ст. 97 КУпАП), порушення правил будівництва літніх садових будиночків, а також правил організації і ведення колективного садівництва (ст. 97-1 КУпАП) [46].

В умовах кардинальних перетворень, пов'язаних з роздержавленням економіки у цілому та будівельної галузі зокрема, пострадянське (а за своїм змістовним наповненням – все ще радянське) адміністративно-деліктне законодавство було нездатне забезпечити надійну охорону містобудівних відносин. Воно не відповідало вимогам часу та не враховувало нових форм і методів публічного адміністрування, зміни економічних реалій, розвитку системи архітектурно-будівельного контролю, нових правил, норм і процедур у сфері містобудівної діяльності (реконструкції, реставрації, капітального ремонту). Зважаючи на це, восени 1994 року Верховна Рада України зробила два важливі кроки у напрямку розбудови законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення в сфері містобудівної діяльності.

Першим з цих кроків стало прийняття Закону України від 14.10.1994 р. №209/94-ВР “Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України”, який значно розширив коло містобудівних відносин, що підлягають адміністративно-правовій охороні від посягань фізичних осіб. Відповідно до положень цього Закону, в принципово новій редакції було викладено статті 96 та 97 КУпАП. Зокрема оновлена редакція ст. 96 КУпАП встановила адміністративну відповідальність громадян та службових осіб за порушення встановлених правил (процедур, вимог, норм, стандартів) проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об’єктів чи споруд, а також за надання недостовірної інформації про умови проектування і будівництва або ж необґрунтовану відмову у наданні такої інформації. Водночас, нова редакція ст. 97 КУпАП, на відміну від попередньої, передбачила адміністративну відповідальність за самовільне будівництво або самовільну зміну архітектурного вигляду будь-яких типів будинків або споруд [47].

Другим кроком на шляху вдосконалення правових засад адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності стало прийняття Закону України від 14.10.1994р. №208/94-ВР “Про відповідальність підприємств, їх об’єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування” (нинішня назва цього законодавчого акту – Закон України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”) [48]. Цим Законом уперше на вітчизняних теренах була запроваджена відповідальність юридичних осіб, незалежно від форми власності, за порушення правил виконання будівельних робіт та прийняття в експлуатацію готових об’єктів, передачі у виробництво проектної документації, виробництва, реалізації або застосування в будівництві будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, а також за ухилення від виконання або несвоєчасне виконання приписів інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю [27].

Варто підкреслити, що прийняття двох згаданих вище законів стало етапною віхою розбудови правового фундаменту регулювання та охорони

містобудівних відносин. Ця подія засвідчила відхід законодавця від радянської парадигми адміністративної відповідальності, виключно як відповідальності громадян, та, водночас, забезпечила актуалізацію правового регулювання шляхом його приведення у відповідність до об'єктивних реалій організації та здійснення містобудівної діяльності. Розробка обох законодавчих актів відбувалася синхронно, їх прийняття – сталося майже одночасно, що призвело до значних розбіжностей, “прогалин”, недоліків у викладенні змісту.

По-перше, під охорону КУпАП не потрапили деякі важливі відносини у сфері містобудування, наприклад, відносини з приводу виробництва, реалізації та застосування будівельних матеріалів, виробів і конструкцій. Зокрема, КУпАП взагалі не передбачав відповідальності фізичних осіб за виробництво та використання в будівництві будівельних матеріалів (виробів, конструкцій), які не відповідають державним стандартам, нормам і правилам або проектним рішенням.

По-друге, на відміну від КУпАП, який вельми детально регламентує порядок здійснення адміністративно-деліктного провадження, Закон України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування” багатьох процесуальних питань взагалі не врегулював. Наявні законодавчі прогалини часто ускладнювали, а іноді – унеможлилювали своєчасне, об'єктивне та справедливе вирішення відповідних адміністративних справ. В умовах відсутності інституту адміністративного судочинства оскарження рішень у таких справах здійснювалося в арбітражному порядку.

По-третє, КУпАП та Закон України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування” по-різному і навіть дещо суперечливо регулювали питання відповідальності за ті самі правопорушення, вчинювані фізичними та юридичними особами. Так, наприклад, якщо ст. 96 КУпАП встановлювала однакову відповідальність за “недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування” та “прийняття в експлуатацію

об'єктів чи споруд, зведених з порушенням законодавства”, то Закон України “Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування” за вчинення першого правопорушення (ч. 5 ст. 1 Закону) встановив удвічі більший штраф, ніж за вчинення другого (ч. 6 ст. 1 Закону). Фактично законодавець продемонстрував кардинально різні підходи до розуміння співвідношення суспільної небезпеки одних тих самих порушень.

І, нарешті, по-четверте, обидва законодавчі акти передбачали відповідальність суб'єктів містобудівної діяльності за деякі правопорушення, які вони у принципі були нездатні вчиняти. Саме таким порушенням було згадане вище “прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд, зведених з порушенням законодавства”. Чинне законодавство України покладає функцію прийняття в експлуатацію об'єктів будівництва виключно на органи державного архітектурно-будівельного контролю, тож лише останні можуть нести відповідальність за неналежне виконання цієї функції.

Варто зазначити, що у наступні роки оновлення відповідних положень КУпАП та Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування” було хаотичним. У більшості випадків зміни і доповнення до цих актів відбувалися неузгоджено, внаслідок чого кількість різночитань між ними дедалі зростала.

Зрештою, ця тенденція обумовила низку подальших кроків законодавця, спрямованих на вдосконалення та гармонізацію правового регулювання питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Зокрема, у 2001 році чинний КУпАП було доповнено статтею 96-1 “Порушення законодавства під час планування і забудови територій”, що дозволило запровадити адміністративну відповідальність посадових осіб органів ДАБК за порушення ними встановленого порядку надання висновків комплексної експертизи проектної документації або дозволів на виконання будівельних робіт [49]. За декілька років Законом України від 22.12.2011 р. № 4220-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів



України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності” до КУпАП було включено ще одну нову статтю – ст. 188-42 “Невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду”, котра встановила відповідальність за невиконання вимог та недопущення на об’єкти будівництва посадових осіб органів ДАБК. Водночас, цим же Законом було запроваджено принципово нову редакцію статей 96 та 91-1 КУпАП, спрямовану на приведення їх змісту у відповідність до вимог будівельного законодавства, реалій містобудування та об’єктивних тенденцій розвитку юрисдикційної практики.

Невдовзі (у січні 2012 року) була прийнята нова редакція Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, яка істотно розширила коло нормативних підстав для адміністративної відповідальності суб’єктів містобудування – юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, конкретизувала важливі процесуальні аспекти розгляду відповідної категорії юридичних справ, а також запровадила адміністративний порядок оскарження рішень, прийнятих у таких справах [40].

На початок 2012 року в Україні окреслився контур нинішньої моделі правового регулювання відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Проте зберіглася попередня негативна щодо внесення змін до КУпАП та Закон України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність підприємств, їх об’єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування”. Відповідні зміни до них хоч і були спрямовані на реалізацію однакових ініціатив, проте вносились законодавцем у різний час, за різних обставин та з певними відмінностями. Як наслідок, деякі практично тотожні питання відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності цими актами були врегульовані по-різному. Це, зокрема, і питання термінології, і формулювання диспозицій окремих адміністративно-деліктних норм, і питання індивідуалізації відповідальності, і систематизація адміністративних стягнень, і низка інших.

На жаль, окреслена тенденція спостерігається і сьогодні. Протягом останнього десятиліття до КУпАП та Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність підприємств, їх об’єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування” було внесено велику кількість розрізаних змін, які лише поглиблювали наявні розбіжності. Ці розбіжності будуть детально висвітлені у наступних підрозділах нашої роботи, тож наразі ми не будемо вдаватися до їх аналізу. Зауважимо лише, що в цілому вони є наслідком відсутності комплексного, планомірного підходу до правового регулювання суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності.

У світлі викладеного постає необхідність системного перегляду чинних актів законодавства про містобудівну діяльність (у тому числі актів, які передбачають відповідальність за адміністративні правопорушення в цій сфері) на предмет взаємної узгодженості, повноти регулювання та відповідності вимогам юридичної техніки. До участі в цьому процесі максимально широко слід залучити наукову спільноту, галузевих експертів та представників громадськості. У свою чергу, проекти відповідних законодавчих змін мають стати предметом публічного обговорення, як у рамках інституту публічних консультацій, так і на спеціалізованих науково-практичних заходах: конференціях, круглих столах, форумах і семінарах.

### **1.3. Адміністративна відповідальність у системі засобів адміністративно-правової охорони сфери містобудівної діяльності**

Об’єктивною потребою сьогодення є забезпечення надійної адміністративно-правової охорони суспільних відносин у сфері містобудування. Адже нині саме на адміністративне право покладається провідна роль у забезпеченні законності і безпеки забудови територій. Саме ця галузь урегульовує найважливіші аспекти будівельної діяльності, починаючи від планування та закінчуючи питаннями здачі об’єктів будівництва в експлуатацію. Саме нею

визначаються правові та організаційні засади галузевого управління. І саме її засоби становлять найбільш розгалужену, потужну і дієву підсистему правових засобів охорони сфери містобудівної діяльності.

Цілком очевидно, що стабільність і безпека суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності великою мірою залежать від того, наскільки надійною є їх адміністративно-правова охорона. У ряді випадків ефективність адміністративно-правової охорони впливає не тільки на містобудівну діяльність як таку, але й на суспільні настрої, взаємовідносини влади з населенням, загальний стан правопорядку. Історія незалежної України знає чимало прикладів, коли порушення містобудівних вимог, норм і стандартів та відсутність належного реагування на них з боку держави у кінцевому підсумку оберталися пошкодженням або втратою пам'яток культурної спадщини, протестами громадськості, блокуванням об'єктів дорожньої інфраструктури та органів влади, зіткненнями між громадянами та представниками правоохоронних органів. Тільки у 2021 році громадянські акції, спрямовані проти незаконних дій забудовників, відбулися у Києві, Івано-Франківську, Одесі та в інших обласних центрах [50; 51; 52; 53].

Такі резонансні випадки, а також відсутність тенденції щодо зменшення кількості правопорушень у сфері містобудівної діяльності свідчать про те, що наявна система адміністративно-правової охорони цієї сфери є недостатньо ефективною і нездатною забезпечити належний рівень законності. Це стосується як усієї системи в цілому, так і окремих її засобів, насамперед, – засобів адміністративної відповідальності. Постаючи втіленням негативної реакції держави на фактичні порушення права і законності, адміністративна відповідальність служить головним інструментом протидії деліктності у сфері містобудування. Відсутність позитивних зрушень у даному напрямку означає недосконалість і неефективне використання цього інструменту.

Такий стан справ зумовлює необхідність виявлення та усунення негативних чинників, які знижують ефективність відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності (власне кажучи, це і є головної

метою нашої дисертації). Однак, перш за все, необхідно визначити місце і роль адміністративної відповідальності у системі засобів адміністративно-правової охорони цієї сфери. Адже недостатньо повне уявлення про системні взаємозв'язки засобів адміністративно-правової охорони не дозволяє здійснити їх всебічний аналіз, а тим більше – виробити комплексний підхід до вирішення пов'язаних з ними проблем.

На жаль, попри всю безумовну значущість системи адміністративно-правової охорони, у вітчизняній юриспруденції досі не вироблено єдиного погляду на її структуру та складові елементи.

Так, наприклад, В. І. Гресько розглядає цю систему максимально широко, зараховуючи до неї галузеву нормотворчість, контроль і нагляд, звернення громадян, переконання, заохочення, примус [54, с. 353; 55, с. 117]. Схожу точку зору висловлюють А. М. Грищук та М. В. Лошицький. Вбачаючи у засобах адміністративно-правової охорони сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини, А. М. Грищук стверджує, що до системи таких засобів належать: правове регулювання, правові заборони, примус, координація, контроль тощо [56, с. 12, 13]. З погляду М. В. Лошицького, вивчення юридичної літератури та чинного законодавства дозволяють констатувати, що, разом із встановленням правових норм, правил, нормативів і стандартів, до засобів адміністративно-правової охорони належать державний контроль, заходи переконання та заходи адміністративного примусу, що застосовуються для попередження та припинення правопорушень, заходи адміністративної відповідальності, а також правовідновлювальні заходи [57, с. 84].

Не менш загальний підхід до розуміння системи засобів адміністративно-правової охорони демонструє О. В. Захарова, на думку якої, дана система охоплює надзвичайно широкий діапазон адміністративно-правових засобів аналітичного (моніторинг), експертно-оцінного, дозвільно-ліцензійного, реєстраційного, превентивно-примусового та контрольного-наглядового характеру [58, с. 114].

Професор В. В. Галуцько обґрунтовує концепцію, згідно з якою систему адміністративно-правової охорони утворюють чотири групи (підсистеми) засобів: 1) загальні засоби попередження (адміністративний нагляд; державний і громадський контроль; правове виховання та пропагандистська робота); 2) спеціальні засоби попередження (ведення обліків, виявлення та патентування об'єктів інтелектуальної власності, паспортизація об'єктів, дотримання правил підбору керівників і матеріально відповідальних осіб, запобігання комп'ютерним посяганням, огляди збереження майна тощо); 3) засоби безпосередньої охорони (здійснення пропускного режиму, інкасація, супровід цінностей, реагування груп спостереження, фізична охорона тощо); 4) засоби адміністративного примусу (засоби попередження і припинення правопорушень, покарання винних за їх вчинення) [59, с. 17].

Ототожнюючи засоби адміністративно-правової охорони із методами її здійснення, К. С. Рогозіннікова включає до їх системи: по-перше, засоби контрольного характеру; по-друге, сервісні засоби впливу (надання адміністративних послуг, створення електронних сервісів та оприлюднення відкритих наборів даних); по-третє, заходи примусового характеру [60, с. 33; 61, с. 57]. Разом із тим, у своїй дисертації, присвяченій розгляду питань адміністративно-правової охорони податкових відносин, авторка веде мову про включення до системи засобів адміністративно-правової охорони міжнародних актів, а також (за умови додаткового обґрунтування) діяльності міжнародних інституцій [62, с. 55-56].

На думку А. М. Грищук, адміністративно-правова охорона здійснюється за двома основними напрямками. Перший напрям передбачає застосування засобів, спрямованих на встановлення та забезпечення існування такого стану суспільних відносин у певній сфері, за якого буде здійснюватися дієвий контроль за дотриманням прав та свобод громадян. Другий напрям має ретроспективний характер і полягає в притягненні до адміністративної відповідальності та застосуванні стягнень за вчинення певних проступків [63, с. 147]. Схожу концепцію обстоює А. А. Мозгова, яка окреслила загальний і спеціальний вектори

(загальну і спеціальну підсистеми) реалізації адміністративно-правової охорони. З точки зору авторки, загальний вектор адміністративно-правової охорони реалізується за допомогою засобів публічно-сервісної, контрольної-наглядової та попереджувальної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. В основу ж спеціального вектора адміністративно-правової охорони покладено застосування комплексу заходів адміністративного примусу та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності [64, с. 15].

Також дві підсистеми адміністративно-правової охорони виділяють В. Є. Юркова та О. С. Мірошніченко, проте сутність цих підсистем автори бачать по-іншому. До першої з них В. Є. Юркова та О. С. Мірошніченко відносять засоби переконання: агітацію, інформованість, гласність, забезпечення балансу між свободою інформації та захистом, критику антигромадських вчинків, заохочення фізичних та юридичних осіб, які активно беруть участь в охороні права. Друга підсистема містить засоби примусу: адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення [65, с. 235, 236; 66, с. 12].

О. М. Правотворова пов'язує систему адміністративно-правової охорони тільки із застосуванням заходів адміністративного примусу, обґрунтовуючи три рівні (аспекти) її розуміння: 1-й аспект – запобігання і попередження правопорушень; 2-й аспект – відновлення порушеного права (припинення адміністративних правопорушень та притягнення правопорушників до відповідальності); 3-й аспект – поєднання засобів попередження та засобів відновлення порушеного права [67, с. 157].

І, нарешті, Л. О. Кожура, О. Л. Коцовська та І. П. Катеринчук взагалі виносять засоби припинення правопорушень та адміністративної відповідальності за межі системи адміністративно-правової охорони, стверджуючи, що вони утворюють відокремлену систему засобів правового впливу – систему правового захисту. При цьому межі, зміст і предмет адміністративно-правової охорони (а відтак і систему її засобів) науковці визначають по-різному. Так, наприклад, Л. О. Кожура та О. Л. Коцовська розуміють адміністративно-правову охорону

виключно як превентивну діяльність публічної адміністрації, котра реалізується через заходи попереджувального і профілактичного характеру, спрямовані на підтримання нинішнього стану прав та оберігання цих прав від можливих порушень [68, с. 273, 275-276; 69, с. 121]. Натомість, І. П. Катеринчук, вбачаючи у профілактиці та попередженні правопорушень засоби адміністративного захисту, стверджує, що адміністративно-правова охорона реалізується шляхом надання та юридичного закріплення відповідних прав та обов'язків визначеним суб'єктам [70, с. 86].

Варто додати, що окремі галузеві фахівці (А. А. Мозгова, В. Є. Юркова, О. Л. Коцовська, І. П. Катеринчук) розглядають систему засобів адміністративно-правової охорони та її окремі складові лише в аспекті охорони права, а не регульованих ним відносин (тобто адміністративно-правова охорона мислиться ними як охорона права, але не правовідносин). У більшості випадків такі уявлення про адміністративно-правову охорону зумовлюються предметною специфікою відповідних наукових досліджень, орієнтованих на вирішення проблем прав людини і громадянина. Та все ж вони варті предметної уваги. Їх автори, обґрунтовуючи свою позицію, нерідко формулюють висновки загального характеру, з яких недвозначно випливає, що об'єктом адміністративно-правової охорони здатні виступати тільки права людини та громадянина. Це накладає помітний відбиток на розуміння системи засобів адміністративно-правової охорони. Остання мислиться переважно як система, спрямована на забезпечення безперешкодної реалізації природних і суб'єктивних прав людини та громадянина. Відповідно, засобам примусу, котрі здебільшого слугують гарантією, але не інструментом реалізації прав людини/громадянина, у цій системі або відводиться другорядна роль, або взагалі не “знаходиться місця” [68; 69; 70].

Аналіз наведених підходів до розуміння системи засобів адміністративно-правової охорони дає підстави для наступних міркувань і висновків:

по-перше, недоцільно зводити роль адміністративно-правової охорони до забезпечення реалізації природних і суб'єктивних прав людини. О. М. Правотворова цілком слушно зауважує, що “правова охорона й охорона

прав не є тотожними поняттями: правова охорона – це абстрактна, правотворча і правозастосовна діяльність, здійснювана за допомогою норм права та в межах правових норм; охорона прав – це діяльність з дотримання прав і свобод, убезпечення їх від посягань [67, с. 157]”. Аналіз вітчизняної правової доктрини, чинного законодавства та сучасної юридичної практики дає підстави для висновку про те, що об’єкт адміністративно-правової охорони набагато ширший і різноманітніший. Поряд з правами людини, він охоплює основні соціальні цінності, найбільш важливі сфери людського життя, а також правові відносини. Причому саме останні становлять його “серцевину”. Щоб усвідомити це, достатньо проаналізувати положення найбільш відомих законодавчих актів з питань правової охорони (у т.ч. Закону України від 26.04.2001 р. № 2402-III “Про охорону дитинства” (ст. 2), Закону України від 25.06.1991 р. № 1264-XII “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 1, ст. 2), Основ законодавства України про охорону здоров’я (преамбула) [71; 72; 73]), згідно з якими дія цих актів спрямована саме на регулювання суспільних відносин. Навіть ті нормативно-правові акти, у назві яких йдеться про охорону суб’єктивного права, безпосереднім предметом свого регуляторного впливу визнаються правовідносини (див.:, наприклад, преамбулу до Закону України від 15.12.1993 № 3689-XII “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг”) [74]. Не вдаючись до поглибленого теоретичного аналізу питання про структуру об’єкта правової охорони, можемо констатувати, що важливе місце у цій структурі належить правовим відносинам. І це обов’язково повинно належним чином враховуватись для визначення системи засобів адміністративно-правової охорони;

по-друге, важко погодитись з думкою вчених, які пов’язують адміністративно-правову охорону виключно із застосуванням заходів адміністративного примусу. Як цілком слушно наголошує Т. О. Гуржій: “засобами адміністративно-правової охорони створюються сприятливі умови для функціонування окремих об’єктів і галузевих комплексів, усуваються негативні соціально-економічні чинники, вирішується низка інших неюрисдикційних завдань. Тому адміністративно-правову охорону потрібно розглядати крізь



призму загальної профілактичної функції права, яке покликане не тільки перешкоджати девіантним проявам, а й виступати універсальним засобом організації суспільних відносин, їх головним регулюючим фактором та водночас гарантією динамічного розвитку всіх царин суспільного життя [75, с. 14, 15]». Цілком очевидно, що багатоаспектний характер адміністративно-правової охорони зумовлює широке розмаїття засобів її реалізації, до якого, поряд із примусовими засобами, входять широке коло засобів регуляторного, організуючого впливу права на суспільні відносини, зокрема, у сфері містобудівної діяльності;

по-третє, виходячи з вищенаведених міркувань, вважаємо необґрунтованою також і протилежну точку зору, відповідно до якої адміністративний примус “вноситься” за межі адміністративно-правової охорони та покладається в основу системи заходів адміністративно-правового захисту. В основу даної точки зору покладено вельми спірну концепцію про відокремлене (автономне) функціонування двох адміністративно-правових систем – адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту, – кожна з яких характеризується наявністю власних цілей, об’єкта впливу, кола суб’єктів, інструментарію, форм і методів реалізації [76; 77, с. 12]. Ця концепція неодноразово піддавалася аргументованій критиці з боку багатьох авторитетних правників. Узагальнюючи їх думки, В. М. Морозова вказує, що захист – це лише один із аспектів охорони, її компонент, який забезпечує активну протидію порушнику шляхом припинення правопорушення та притягнення винного до відповідальності. Тож правову охорону і захист слід розглядати як ціле та його окрему частину [78, с. 168]. Відповідно, на сьогодні в галузевій теорії права утвердився підхід, згідно з яким адміністративно-правовий захист є складовою системи адміністративно-правової охорони, котра “активується” у разі вчинення правопорушень (тобто тоді, коли інші елементи цієї системи не змогли забезпечити цілісність і стабільність охоронюваних правовідносин). Спираючись на вказаний підхід, можемо стверджувати, що примусові заходи, постаючи засобами адміністративно-правового захисту, належать до більш широкої системи

засобів адміністративно-правової охорони;

по-четверте, об'єктивне уявлення про систему засобів адміністративно-правової охорони неможливо побудувати без з'ясування її природи та сутності, тобто “у відриві” від загально-теоретичного розуміння цього явища. На жаль, і тут думки науковців суттєво розходяться. Одні вчені розглядають адміністративно-правову охорону як інститут адміністративного права, функціонування якого спрямовується на запобігання правопорушенням і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та здійснюється за допомогою адміністративного інструментарію – форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, засобів адміністративного примусу та адміністративних процедур [79, с. 42]. Інші розуміють під нею упорядковану діяльність публічної адміністрації, здійснювану засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [80, с. 32]. Треті ж вбачають у ній безпосередньо сукупність адміністративно-правових засобів, спрямованих на запобігання, протидію та усунення наслідків правопорушень [81, с. 234]. Зі свого боку зауважимо, що, на наш погляд, найбільш обґрунтованим є “діяльнісний” концепт адміністративно-правової охорони, у рамках якого вона мислиться як динамічне явище (діяльність публічної адміністрації), покликане забезпечити право і правовідносини від протиправних посягань. Даний концепт максимально точно відповідає загальноприйнятому (зокрема, відображеному у словниковій літературі) уявленню про категорію “охорона”, як про дію або діяльність, спрямовану на оберігання, забезпечення певного об'єкта від небезпеки, загрози, замаху [82, с. 870]. Що ж стосується норм, які урегульовують питання адміністративно-правової охорони, а так само – інших засобів, за допомогою яких вона здійснюється, то маємо зауважити, що сама по собі їх наявність не забезпечує реалізацію охоронної функції адміністративного права. Це лише інструменти адміністративно-правової охорони, засоби її практичного здійснення та об'єктивізації;

по-п'яте, розглядаючи адміністративно-правову охорону крізь призму

діяльнісного підходу, можемо констатувати, що засобами її практичного втілення є методи публічного адміністрування, задіювані суб'єктами влади для забезпечення стабільності і безпеки визначених суспільних відносин. У сучасній науково-правовій доктрині під методами публічного адміністрування прийнято розуміти: спеціальні способи і прийоми реалізації завдань і функцій публічної адміністрації шляхом здійснення виконавчо-розпорядчого впливу її суб'єктів (органів державної влади і місцевого самоврядування) на поведінку і суспільну діяльність керованих об'єктів і громадян на підставі і відповідно до характеру та обсягу закріпленої за цими органами компетенції, у встановлених межах і відповідній формі [83, с. 489]. За характером впливу на суспільні відносини та поведінку їх учасників методи публічного адміністрування поділяють на дві основні групи: методи переконання та методи примусу [84, с. 163]. При цьому кожна з двох груп являє собою комплекс заходів, спрямованих на реалізацію загальних функцій адміністративного права та забезпечення безпеки конкретних правовідносин. Викладене дозволяє розглядати адміністративно-правову охорону як *особливий напрям діяльності публічної адміністрації, який реалізується засобами переконання та примусу і має на меті забезпечення верховенства права, законності, правопорядку, а також стабільності, цілісності і безпеки правовідносин*. Це ж, у свою чергу, дає підстави для висновку про те, що система засобів адміністративно-правової охорони у сфері містобудівної діяльності складається з двох основних підсистем (переконання та примус), кожна з яких за допомогою властивих їй методів, прийомів і заходів реалізовує охоронну функцію адміністративного права на різних рівнях організації містобудівних відносин (галузевому, локальному, індивідуальному тощо);

по-шосте, з'ясування місця та ролі адміністративної відповідальності у системі засобів адміністративно-правової охорони, зокрема, у сфері містобудівної діяльності вимагає структурного аналізу цієї системи та її підсистем. Вивчення наукових джерел та практики публічного адміністрування свідчить про те, що підсистема засобів переконання охоплює такі заходи, як: інформування громадськості про стан правопорядку і боротьби із правопорушеннями, критика

протиправних вчинків, роз'яснювальні заходи, заходи правового виховання, доведення до відома загалу підстав прийняття, змісту та прогнозованих наслідків правових актів, які приймаються в будівельній сфері, інформування про діяльність публічної адміністрації через ЗМІ, налагодження каналів зворотного зв'язку з уповноваженими органами публічної влади тощо. Що ж до засобів адміністративного примусу, то відповідно до втілюваних ними напрямів протидії деліктності їх підсистема поділяється на три “блоки”: засоби попередження, засоби припинення та засоби адміністративної відповідальності.

Заходи адміністративного попередження – це комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти та не допускати правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Такими, зокрема, є планові та позапланові перевірки органами (підрозділами, посадовими особами) ДАБК об'єктів будівництва на предмет дотриманням замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, а також перевірки уповноваженими представниками ДІАМ діяльності підрозділів державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль у містобудівній сфері.

Заходи адміністративного припинення – це передбачені законом засоби примусового впливу, покликані зупинити “розгортання у часі” фактичних протиправних посягань та мінімізувати їх шкідливі наслідки. До найбільш поширених заходів адміністративного припинення у сфері планування і забудови територій належать припис про зупинення підготовчих або будівельних робіт, а також припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил (типові форми зазначених приписів закріплені у додатках 2 і 3 до Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.05.2012 р. № 240 “Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю” [85]).

I, нарешті, третю групу заходів адміністративного примусу становлять заходи адміністративної відповідальності. Ця група примусових заходів відрізняється від двох вищезгаданих (адміністративного попередження та адміністративного припинення) за своєю метою, фактичними підставами, юридичними наслідками і процедурою застосування. Як наголошує Т. О. Гуржій: “заходи адміністративної відповідальності мають виражений репресивний (каральний) характер. Їх функція полягає не тільки у вихованні громадянської свідомості, забезпеченні правопорядку, відновленні порушених прав та усуненні негативних наслідків правопорушень, але й у відплаті суб’єктові протиправної поведінки, у завданні йому позбавлень, співмірних тій шкоді, яку він заподіяв суспільним відносинам [88, с. 103]”. Таким чином, адміністративну відповідальність у сфері містобудівної діяльності можна розглядати як інтегральну складову системи засобів адміністративно-правової охорони (елемент підсистеми засобів адміністративного примусу), котра передбачає накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень та має на меті забезпечення правопорядку і законності, відновлення порушених прав і свобод, захист правовідносин від протиправних посягань, усунення шкідливих наслідків таких посягань, а також запобігання вчиненню правопорушень як самими порушниками, так і іншими особами.

Аналізуючи роль адміністративної відповідальності у системі засобів адміністративно-правової охорони містобудівних відносин, можемо констатувати, що на сьогодні вона являє собою вузлову ланку механізму протидії деліктності у сфері планування і забудови територій. Шляхом застосування репресивних заходів адміністративна відповідальність змушує суб’єктів, які поставили власні інтереси вище за закон і суспільне благо, відчутти на собі негативний вплив державного примусу, усвідомити всю недоцільність протиправного образу дій та переваги правомірної поведінки.

Поряд зі здійсненням репресивної функції, заходи адміністративної відповідальності слугують дієвим інструментом профілактики правопорушень, гарантією утвердження верховенства права та додержання законності. Адже

покарання порушника – не самоціль. З точки зору профілактики правопорушень, важливий не стільки сам факт спричинення матеріальних чи нематеріальних позбавлень винній особі, скільки їх виховний вплив на порушника та інших громадян. Юридична відповідальність має на меті не лише відновлення соціальної справедливості, але й формування в людській свідомості сталої установки на дотримання загальнообов'язкових правил, вимог, норм і стандартів. На загальносуспільному рівні виховний вплив юридичної відповідальності проявляється в тому, що успішна боротьба з правопорушеннями, своєчасне та невідворотне покарання винних формують загальну впевненість у невсипності державного контролю, дієвості правосуддя, захищеності прав та інтересів громадян. Це, в свою чергу, сприяє підвищенню правової культури, укріпленню законності та зміцненню правопорядку.

Адміністративна відповідальність виступає чинником ефективності правового регулювання. Продумана законодавцем система вимог і заборон окреслює міру можливого і ступінь допустимого для учасників суспільних відносин. Заборони адміністративно-деліктних норм окреслюють рамки суспільно бажаної або суспільно допустимої поведінки у сфері містобудівної діяльності. Вказуючи на неприпустимість виходу за ці рамки, адміністративно-деліктні норми формують певну поведінкову модель, якій треба слідувати, щоб не наразитись на негативну реакцію держави. Тим самим адміністративна відповідальність (і як інститут адміністративного права, і як напрям діяльності публічної адміністрації) робить вагомий внесок у стабільне функціонування відповідної сфери правовідносин.

Не менш важливими є правовідновлювальна та компенсаційна функції адміністративної відповідальності, які полягають у відновленні незаконно порушених прав, реставрації суспільних відносин, розбалансованих або зруйнованих унаслідок правопорушення, а також у забезпеченні відшкодування (компенсації) матеріальної і моральної школи, спричиненої порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил.

Звісно ж, ефективна реалізація функцій адміністративної відповідальності у

містобудівній сфері можлива тільки в комплексній взаємодії з іншими засобами адміністративно-правової охорони. Так, наприклад, виявлення переважної більшості правопорушень у цій сфері, тобто констатація фактичних підстав для адміністративної відповідальності, відбувається у рамках архітектурно-будівельного контролю та нагляду. У свою чергу, адміністративна відповідальність передбачає дієві механізми припинення правопорушень, а інформація про її результати може виступати інструментом правового виховання.

Вивчення практичних аспектів адміністративно-правової охорони сфери містобудівної діяльності дозволяє констатувати, що на сьогодні засоби адміністративної відповідальності відіграють у ній провідну роль, забезпечуючи не лише справедливе покарання порушників, але й створюючи належні умови для профілактики та припинення правопорушень.

## **Висновки до розділу 1**

Вирішення актуальних проблем адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності передбачає розробку широкого кола правових, організаційних, методичних та інших заходів, покликаних забезпечити об'єктивний, кваліфікований розгляд та правильне вирішення відповідних адміністративних справ. Проте, насамперед, для реалізації цього завдання потрібно створити належне наукове підґрунтя. Без формування теоретичного базису, вивчення передового досвіду, аналізу статистичних показників та проведення соціологічних заходів неможливо ні розробити ефективний план дій, ані системно втілити його у життя.

Разом із тим, аналіз сучасних правових досліджень у сфері містобудівної діяльності змушує констатувати, що попри наявність сталого інтересу до відповідної проблематики, окремі її важливі аспекти перебувають поза увагою наукового загалу. Одним з таких малодосліджених аспектів є адміністративна

відповідальність як провідний засіб адміністративно-правової охорони сфери містобудування. За відсутності якісного наукового забезпечення, оновлення актів та окремих положень законодавства (у тому числі – законодавства про адміністративну відповідальність у сфері містобудування) здійснюється безсистемно, що обумовило появу ряду юридичних колізій, прогалин, дублювань і неточностей. У свою чергу, недоліки адміністративно-деліктного законодавства вкрай негативно відбиваються на результатах юрисдикційної практики, зумовлюючи помилки при кваліфікації правопорушень, здійсненні процесуальних дій та накладенні адміністративних стягнень.

У світлі викладеного постає необхідність спрямування потенціалу вітчизняної правової науки на вирішення актуальних проблем адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Одним із важливих наукових завдань на шляху до поставленої мети є визначення місця та ролі адміністративної відповідальності у системі засобів адміністративно-правової охорони, як особливого напрямку діяльності публічної адміністрації, котрий реалізується засобами переконання та примусу і має на меті забезпечення верховенства права, законності, правопорядку, а також стабільності, цілісності і безпеки правовідносин. Аналіз провідних доктринальних концепцій та практики галузевого адміністрування свідчить про те, що на сучасному етапі розвитку адміністративна відповідальність являє собою важливу складову системи (підсистему) засобів адміністративно-правової охорони суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності, орієнтовану на відновлення порушених прав і свобод, захист правовідносин від протиправних посягань та усунення їх шкідливих наслідків. При цьому адміністративна відповідальність є важливим чинником загальної ефективності правового регулювання, який здійснює вагомий внесок у забезпечення стабільного функціонування й динамічного розвитку містобудівних відносин.



## **РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СКЛАДІВ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

### **2.1. Об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності**

Встановлення об'єкта адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності має важливе значення для його правильної кваліфікації. Саме об'єкт адміністративного проступку характеризує антисоціальну спрямованість та суспільну небезпеку адміністративних правопорушень. Саме він зумовлює належність того чи іншого правопорушення до розряду адміністративних. У багатьох випадках саме він дозволяє відмежувати конкретний адміністративний проступок від інших, схожих правопорушень. І, зрештою, саме він є критерієм структурування КУпАП як стрижневого акту адміністративно-деліктного законодавства [86, с. 49].

За відсутності або невизначеності об'єкта, на який спрямовується негативний вплив певних дій (бездіяльності) особи, такі дії (бездіяльність) не можуть бути визнані правопорушенням. Відсутність об'єкта – означає відсутність реальної небезпеки для суспільства та відносин, які в ньому складаються. Це, в свою чергу, означає, що відповідні дії (бездіяльність) не посягають на суспільні відносини, охоронювані санкціями адміністративно-деліктних норм, а отже, не передбачають “активацію” таких санкцій, тобто не тягнуть за собою настання адміністративної відповідальності. Іншими словами, без об'єкта посягання неможливі ні правопорушення як таке, ні відповідальність за нього.

З огляду на неабияку значущість об'єкта посягання в теорії адміністративного права йому приділяється значна увага. Не буде перебільшенням стверджувати, що майже всі наукові дослідження з проблем

адміністративно-правової кваліфікації та адміністративної відповідальності містять характеристику об'єкта правопорушення. До розгляду питань об'єкта адміністративного правопорушення вдавалися багато знаних правників: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Т. О. Гуржій, П. В. Діхтієвський, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко та ін. При цьому сучасні дослідники хоча і мають неоднакові погляди на класифікацію та системно-структурні зв'язки об'єкта, однак демонструють цілковиту єдність у розумінні його соціально-правової природи, визнаючи об'єктом адміністративного правопорушення суспільні відносини, регламентовані правом та охоронювані санкціями адміністративно-деліктних норм [87, с. 433, 434; 88, с. 272-276; 89, с. 75-80; 90, с. 227; 91, с. 167-119; 92, с. 16; 93, с. 285; 94, с. 315; 95, с. 293, 294].

У вітчизняній теорії адміністративного права превалує підхід, відповідно до якого аналіз об'єкта будь-якого адміністративного правопорушення здійснюється на трьох рівнях узагальнення: загально-соціальному, галузевому та одиничному. Такий підхід зумовлений тим, що всяке адміністративне правопорушення, руйнуючи або дестабілізуючи конкретні соціальні зв'язки (одиничний рівень), негативно впливає на відповідні галузі або сфери суспільних відносин, "усередині" яких ці зв'язки складаються (галузевий рівень). Зрештою, через вплив на відповідні галузі та сфери, адміністративні правопорушення дестабілізують загальну систему суспільних відносин, регламентованих та охоронюваних правом (загально-соціальний рівень). І хоча негативний вплив окремих правопорушень на ту чи іншу сферу суспільних відносин є порівняно незначним, їх загальний масив (тобто адміністративна деліктність як мезо- і макросоціальне явище) служить масштабним деструктивним чинником, здатним підірвати стабільність усієї системи суспільних відносин. З огляду на це, загальну систему суспільних відносин прийнято розглядати як загальний об'єкт будь-якого адміністративного правопорушення.

Різнорівневий вплив на суспільні відносини чітко прослідковується на прикладі адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. На рівні одиничних проявів такі порушення становлять небезпеку для конкретних

соціальних відношень, пов'язаних з тими чи іншими аспектами планування і забудови територій (наприклад, з приводу якості проектної документації для виконання будівельних робіт, з приводу забезпечення якості і безпеки будівельних матеріалів, з приводу здійснення авторського або технічного нагляду за об'єктом будівництва тощо). На галузевому рівні вони дестабілізують широкий комплекс відносин, які складаються в містобудівній діяльності і спрямовуються на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [96]. І, нарешті, через комплексний вплив на містобудування як складову загальної суспільно-економічної системи відповідні правопорушення негативно впливають на цю систему в цілому, а отже – на всі суспільні відносини, які в ній складаються.

Встановлення загального об'єкта є важливим аспектом адміністративно-правової кваліфікації, особливо, на початкових її етапах – при попередньому аналізі фактичного посягання. Як правило, саме на основі аналізу загального об'єкта робиться попередній висновок про адміністративно-деліктну природу протиправних дій (бездіяльності), зокрема, про те, що вони посягають на суспільні відносини, регульовані та охоронювані адміністративним правом. При цьому слід пам'ятати, що охорона адміністративно-деліктного права сягає далеко за межі сфери публічного адміністрування. Досить часто вона поширюється на цивільні, господарські, трудові та інші правовідносини неуправлінського характеру. Зважаючи на це, неможливо погодитись з категоричністю фахівців (К. О. Чишко), які відносять до загального об'єкта адміністративних правопорушень виключно ті відносини, які складаються у сфері державного управління і регламентуються нормами адміністративного права [97, с. 137]. Такі відносини дійсно становлять “ядро” загального об'єкта адміністративних правопорушень, але не вичерпують його змісту в цілому.

Ще більш дискусійною видається позиція тих окремих дослідників, які обмежують загальний об'єкт не лише сферою державного управління, а й рамками певної галузі, зокрема, галузі будівництва. Так, наприклад, К. Р. Резворович стверджує, що “загальним об'єктом адміністративних

правопорушень в будівництві виступають суспільні відносини в сфері державного управління будівельною діяльністю, які регулюються нормативними актами [98, с. 154]”. Таке уявлення про загальний об’єкт видається нам не точним і таким, що суперечить положенням сучасної теорії адміністративно-деліктного права. Адже спільний об’єкт певної групи правопорушень не повинен ототожнюватись із загальним об’єктом (тобто з об’єктом усієї множини адміністративних правопорушень) так само, як частина не повинна ототожнюватись із цілим.

Правильне розуміння загального об’єкта допомагає не тільки визначити сферу суспільних відносин, на яку спрямоване посягання, а й окреслити межі її адміністративно-правового захисту. Таке розуміння ґрунтується на тому, що загальним об’єктом адміністративних правопорушень слугує сукупність суспільних відносин, охоронюваних усією системою адміністративно-деліктного права (а не окремим нормативно-правовим актом). У даному контексті варто зазначити, що деякі правники (Л. О. Золотухіна, Ю. О. Легеза, В. В. Середа, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль) обмежують рамки загального об’єкта лише тими суспільними відносинами, які охороняються чинним КУпАП [99, с. 42; 100, с. 42]. Хибність такого уявлення про загальний об’єкт є очевидною. КУпАП – це, хоч і основоположний, але далеко не єдиний акт вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. Важливі питання відповідальності за адміністративні правопорушення врегульовуються КУпАП, Митним кодексом України і десятками спеціальних законів, котрі утворюють єдину систему адміністративно-правового захисту суспільних відносин.

Інтегральною складовою цієї системи є Закон України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, який встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (суб’єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [27]. Суспільні відносини, охоронювані цим законом, сукупно з відносинами, які охороняються усіма іншими актами адміністративно-деліктного законодавства, разом утворюють загальний об’єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Усвідомлення цього факту

допомагає суб'єктам кваліфікації зробити важливий висновок про те, що пошук нормативно-правових підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності слід вести не тільки серед положень КУпАП, але й у змісті інших законодавчих актів.

З огляду на викладене, під загальним об'єктом адміністративного правопорушення" слід розуміти: *всю множинк (сукупність) правовідносин, охоронюваних системою адміністративно-деліктного права.*

Як уже зазначалося, чітке окреслення загального об'єкта адміністративних правопорушень є важливою передумовою їх правильної кваліфікації. Тим не менш, аналіз об'єкта правопорушення виключно на загально-соціальному рівні не дозволяє з'ясувати низку важливих практичних питань, пов'язаних з творенням та застосуванням адміністративно-деліктних норм. Це, зокрема, питання про систематизацію положень адміністративно-деліктного законодавства (насамперед, положень КУпАП), питання концептуального підходу до встановлення адміністративних стягнень за певні види порушень, питання розмежування "суміжних" складів правопорушень за ознакою об'єкта та низка інших.

У світлі викладеного постає необхідність розгляду об'єкта адміністративного правопорушення на вищих рівнях конкретизації. Зважаючи на це, у межах загального об'єкта прийнято виділяти окремі "блоки" (підсистеми) суспільних відносин (родовий об'єкт) та конкретні соціальні зв'язки (безпосередній об'єкт), на які посягає певне адміністративне правопорушення.

Родовим об'єктом адміністративного правопорушення вважається сукупність однорідних за своєю соціальною, галузевою чи політичною природою правовідносин, охоронюваних нормами адміністративно-деліктного права. Родовий об'єкт є частиною загального об'єкта, виокремленою за ознакою галузі або сфери суспільного життя. Важливою ознакою родового об'єкта та, водночас, головним критерієм його визначення у кожному конкретному випадку є системність та однорідність відповідних правовідносин. Правовідносини, охоплені його рамками, являють собою відносно самостійну систему (підсистему загального об'єкта), яка характеризується специфікою сфери функціонування,

правового регулювання та інструментів правового захисту. Така система завжди має чітко визначені межі та репрезентує конкретну галузь, інститут або сферу суспільних відносин: енергетику, транспорт, містобудування, промисловість, власність, державне управління тощо.

У даному контексті варто звернути увагу на дискусійність міркувань К. Р. Резворович, яка обґрунтовує полігалузевий характер родового об'єкта адміністративних правопорушень у будівництві, поширюючи його на різноманітні і в соціальному відношенні вельми "віддалені" від будівельної галузі сфери правовідносин. На думку дослідниці, родовим об'єктом адміністративних правопорушень, зокрема, правопорушень у будівництві виступають: особа, свободи і права громадян, встановлений порядок управління, суспільна безпека, відносини власності, державний та суспільний порядок [98, с. 154].

З нашої точки зору, таке уявлення про сутність родового об'єкта не має належного теоретичного підґрунтя та позбавлене практичного значення. По-перше, воно не відповідає загальноприйнятому науковому підходу, згідно з яким, в основу розмежування родових об'єктів адміністративних правопорушень покладаються три основні критерії: 1) галузь права (адміністративні, земельні, трудові, цивільні та інші правовідносини); 2) структура соціально-господарського комплексу (відносини у сільському господарстві, промисловості, на транспорті тощо); 3) зміст суспільних відносин, що охороняються (власність, громадський порядок, громадська безпека, здоров'я населення, порядок управління) [101, с. 55; 122, с. 139; 102, с. 67; 103, с. 280]. По-друге, нечіткість меж родового об'єкта та еkleктичне групування в ньому різних груп правовідносин нівелюють практичну цінність цієї наукової категорії.

Практичну важливість розуміння родового об'єкта саме як групи однорідних правовідносин важко перебільшити. Родовий об'єкт дозволяє систематизувати адміністративні правопорушення за чітко визначеними критеріями, і тим самим створює належне підґрунтя для систематизації кореспондуючих адміністративно-деліктних норм. Передусім, саме за цією ознакою побудована внутрішня структура Особливої частини КУпАП [104, с.

829].

Крім того, як цілком слушно відмічає О. М. Стороженко, опосередкованим чином родовий об'єкт може впливати і на зміст санкцій окремих адміністративно-деліктних норм [105, с. 114]. Так, наприклад, санкції усіх норм про відповідальність за правопорушення у містобудівній сфері (ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП, ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”) передбачають тільки один вид стягнень – адміністративний штраф. Це означає, що, з погляду законодавця, штраф слугує найбільш обґрунтованим, відповідним та ефективним засобом відповідальності за даний вид правопорушень. Відповідно, при деліктизації нових правопорушень у сфері містобудування та під час створення кореспондуючих адміністративно-деліктних норм законодавець виходитиме з того, що основним стягненням за такі порушення повинен буди саме адміністративний штраф.

У більшості випадків встановлення родового об'єкта адміністративного правопорушення особливих труднощів не становить. Як правило, родовий об'єкт зазначається у назві тієї Глави КУпАП або у назві того закону, де закріплена відповідна адміністративно-деліктна норма [105, с. 114, 115]. Тим не менш, ведучи мову про родовий об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, слід зважати, що відповідальність за такі правопорушення передбачається і КУпАП, і спеціальним законом – Законом України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”. При цьому опис їх родового об'єкта у назві Глави 8 КУпАП “Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів” та у назві спеціального закону суттєво відрізняється. Якщо відповідно до назви Глави 8 КУпАП, коло суспільних відносин, окреслене рамками родового об'єкта, охоплює всю сферу будівництва, то назва Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “пов'язує” родовий об'єкт з правовідносинами у сфері містобудівної діяльності.

Огляд контексту назви Глави 8 КУпАП дозволяє зробити однозначні висновки, що термін “будівництво” використовується в ній як загально-

економічна категорія, котра позначає галузь матеріального виробництва, яка “створює нові, реконструює діючі основні фонди виробничого й невиробничого призначення [106, с. 41]” та “охоплює різні види підприємств та організацій: проектно-пошукові, науково-дослідні, будівельні, монтажні, будівельні, виробництво будівельних матеріалів, транспорт [107, с. 18]”. У цьому сенсі категорія “будівництво” поширюється на суспільні відносини, пов’язані із зведенням/реконструкцією всіх, без винятку, будівель, споруд та об’єктів інфраструктури, незалежно від їх типу, призначення та місця розташування.

Між тим, аналіз змісту конкретних адміністративно-деліктних норм, закріплених у Главі 8 КУпАП, свідчить про те, що вони спрямовані на захист не всієї будівельної галузі, а правовідносин у сфері містобудування як “цілеспрямованої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об’єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об’єктів містобудування, спорудження інших об’єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об’єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [26]”.

З огляду на це, вважаємо, що саме поняття “містобудування”, як таке що найбільш точно характеризує сферу правовідносин, охоронюваних нормами ст.ст. 96 та 96-1 КУпАП, повинно визначати межі родового об’єкта відповідних правопорушень. На наш погляд, саме воно має бути закріплене у назві Глави 10 КУпАП. На підставі викладеного пропонуємо назву Глави 10 КУпАП викласти у такій редакції: *“Глава 8 Адміністративні правопорушення у промисловості, у сфері містобудування та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів”*.

Водночас, поняття родового об’єкта адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності можна визначити, як: *охоронювані санкціями адміністративно-деліктних норм правовідносини, які складаються у зв’язку із забудовою територій, визначених для містобудівних потреб, шляхом*



*будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту об'єктів містобудування.*

Найвищим рівнем конкретизації об'єкта адміністративного правопорушення є безпосередній об'єкт. Варто зазначити, що попри сталий науковий інтерес до проблематики безпосереднього об'єкта адміністративних правопорушень, в теорії адміністративно-деліктного права наразі не сформовано єдиний концептуальний підхід до його розуміння. Часто-густо авторські дефініції відповідного поняття відображають вельми різні уявлення про сутність безпосереднього об'єкта, а також про зміст і обсяг охоплених ним суспільних відносин.

Так, наприклад, О. Ю. Дрозд та І. В. Федорчак пропонують розуміти під безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення “такі суспільні відносини, на охорону яких безпосередньо спрямована стаття Особливої частини КУпАП та яким заподіюється шкода, що підпадає під ознаки конкретного складу адміністративного проступку [108, с. 567; 109, с. 127; 110, с. 160]”. Схожого погляду дотримуються Л. О. Золотухіна та Ю. О. Легеза, стверджуючи, що безпосередні об'єкти проступків визначаються конкретними статтями КУпАП, що встановлюють адміністративні санкції для охорони відповідних суспільних відносин [100, с. 42]. На думку К. О. Чишко, безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення є “визначені нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення або нормами інших законів України суспільні відносини, які безпосередньо ними й охороняються [111, с. 76]”. Водночас, авторка обстоює думку про те, що безпосередній об'єкт правопорушень у певних випадках збігається з родовим [112, с. 12]. На думку О. С. Ярмоленка, безпосередній об'єкт – це “конкретні суспільні відносини, встановлені нормами адміністративного права, яким правопорушенням завдається або може бути завдана шкода [113, с. 40]”. У свою чергу, В. О. Луговий визнає безпосереднім об'єктом адміністративних правопорушень конкретні охоронювані законом суспільні відносини, яким заподіюється шкода шляхом протиправного впливу на предмети, які мають суттєве значення для визначення характеру проступку, для правильної його кваліфікації [114, с. 268].

Аналіз зазначених підходів змушує констатувати таке. По-перше, як уже зазначалося вище, КУпАП є хоч і важливим, але далеко не єдиним актом законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення. Відповідно, КУпАП не можна розглядати як єдине джерело адміністративно-правової охорони суспільних відносин, охоплених рамками безпосереднього об'єкта.

По-друге, коло охоронюваних адміністративними санкціями правовідносин не обмежується адміністративно-правовими відносинами. Адміністративні санкції покликані забезпечувати стабільність і безпеку широкого спектру суспільних відносин, врегульованих багатьма галузями та інститутами права: цивільного, господарського, сімейного, транспортного, земельного, екологічного тощо. Таким чином, залежно від характеру порушення, його безпосередніми об'єктом можуть виступати не тільки “відносини, встановлені нормами адміністративного права”, але й інші типи правовідносин. На наш погляд, дана властивість безпосереднього об'єкта є важливим аспектом правильного розуміння його сутності.

По-третє, будь-яке адміністративне правопорушення характеризується суспільною небезпекою і завжди чинить негативний вплив на правові відносини. Такий вплив дестабілізує як окремі соціальні зв'язки, так і масштабні системи правовідносин. У цьому сенсі всі адміністративні правопорушення є суспільно шкідливими, адже вони завжди завдають шкоди суспільним відносинам, тобто безпосередньому об'єкту. Діяння, яке не завдає (а лише гіпотетично “може завдавати”) шкоди суспільним відносинами, не посягає на безпосередній об'єкт, а отже – не може вважатися адміністративним правопорушенням.

По-четверте, переважна більшість статей Особливої частини КУпАП та інших актів адміністративно-деліктного законодавства закріплюють склади одразу декількох адміністративних правопорушень, які посягають хоч і на близькі за характером, але дещо відмінні за своєю спрямованістю правовідношення. Розглянемо це на прикладах: 1) ст. 96 КУпАП встановлює відповідальність за адміністративні правопорушення, які посягають на 6 типів суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності; 2) ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-

ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” охоплює склади десятків адміністративних правопорушень різного характеру і різного спрямування; 3) склади різних за об’єктом посягання адміністративних правопорушень можуть міститися навіть в окремій частині певної статті КУпАП, що можемо спостерігати у ч. 4 ст. 96-1 КУпАП, яка містить ознаки таких адміністративних правопорушень, як: “порушення вимог закону та строків видачі (відмови у видачі) дозволу на виконання будівельних робіт” та “видача сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об’єкта, збудованого з порушенням будівельних норм” [115]. Цілком очевидно, що, попри свою зовнішню подібність, зазначені порушення посягають на різні суспільні відносини: перше – на суспільні відносини з приводу встановленого порядку виконання будівельних робіт; друге – на суспільні відносини з приводу прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів.

У світлі викладеного можемо констатувати, що окрема стаття (інколи – частина статті) закону може охороняти різні суспільні відносини від різних адміністративно-деліктних посягань. Це означає, що встановити безпосередній об’єкт адміністративного правопорушення, виходячи тільки з назви або загального змісту статті закону, викликає труднощі, що ускладнює сприйняття і порушує логіку структури та змісту актів адміністративно-деліктного законодавства. На нашу думку, у даному контексті слід вести мову не про статтю закону, а про конкретну адміністративно-деліктну норму, яка охороняє певне суспільне відношення та встановлює відповідальність за посягання на нього.

По-п’яте, за законами формальної логіки родовий та безпосередній об’єкти співвідносяться як загальне та одиничне. За цими ж законами, категорія загального завжди охоплює всю сукупність одиничних проявів певного явища, предмета або процесу, а отже, має набагато ширший обсяг. Категорія загального за жодних обставин не може збігатися з категорією одиничного, виділеною у її межах, так само як не може збігатися ціле зі своєю окремою частиною. Звідси випливає теза про неможливість ототожнення родового та безпосереднього об’єктів адміністративного правопорушення.

I, нарешті, по-шосте. Вчинення адміністративних правопорушень заподіяння шкоди суспільним відносинам далеко не завжди відбувається через вплив на речі або предмети, з приводу яких ці відносини існують. Переважна більшість адміністративних правопорушень (у тому числі правопорушень у сфері містобудівної діяльності) взагалі не впливають на предмети матеріального світу та не спричиняють матеріальної шкоди. Безпосереднім об'єктом їх негативного впливу є кореспондуючі соціальні зв'язки, регульовані та охоронювані правом.

У світлі викладеного, найбільш обґрунтованою видається точка зору тих науковців (В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв, О. В. Кузьменко), які під безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення розуміють конкретні суспільні відносини, регульовані правом та охоронювані адміністративними санкціями [92, с. 18; 101, с. 56]. Спираючись на цей підхід, безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності можна визначити, як: *охоронювані санкцією визначеної адміністративно-деліктної норми конкретні правовідносини в містобудівній сфері, на які спрямовується негативний вплив фактичного посягання.*

Поряд із “вертикальною” класифікацією об'єктів адміністративного правопорушення, котра передбачає виділення загального, родового і безпосереднього об'єктів, у теорії адміністративно-деліктного права набула поширення так звана “горизонтальна класифікація”, заснована на ідеях поліоб'єктності окремих правопорушень. В основу цієї класифікації покладається той факт, що деякі адміністративні правопорушення посягають одразу на декілька різнорідних за характером і змістом суспільних відношень, завдаючи шкоди (становлячи небезпеку) кожному з них. У зв'язку з цим безпосередні об'єкти адміністративних правопорушень прийнято поділяти на основні та додаткові.

Основний безпосередній об'єкт – це ті суспільні відносини, які первинно ставить під охорону законодавець, створюючи нову адміністративно-деліктну норму. Відповідний “задум” законодавця реалізується ним через включення адміністративно-деліктної норми до певної глави Особливої частини КУпАП або ж до спеціального закону про адміністративну відповідальність. Таким чином,

законодавець демонструє, що основний безпосередній об'єкт перебуває в площині родового об'єкта, окресленого назвою кореспондуючої глави КУпАП або назвою спеціального закону. Основний безпосередній об'єкт визначає основну спрямованість та характер суспільної небезпеки конкретного правопорушення. Саме він має вирішальне значення для кваліфікації правопорушення та притягнення порушників до адміністративної відповідальності.

Додатковим об'єктом адміністративного правопорушення, зокрема адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності, слугують суспільні відносини, які обов'язково зазнають шкоди через посягання на основний безпосередній об'єкт. Такі відносини теж перебувають під охороною адміністративно-деліктної норми, але відповідна норма охороняє їх опосередковано – через охорону основного безпосереднього об'єкта. Тож, як правило, ця норма міститься у тій главі КУпАП або в тому спеціальному законі, назва яких охоплює суспільні відносини, пов'язані з основним (а не додатковим) безпосереднім об'єктом. Виняток становлять випадки, коли обидва безпосередні об'єкти – і основний, і додатковий – репрезентують різні родові об'єкти, включені до тієї самої глави КУпАП. Проте у такому разі є достатньо підстав вести мову про посягання на два основні об'єкти.

Віднесення об'єкта адміністративного правопорушення до категорії основних чи додаткових визначається позицією законодавця [88, с. 275]. Фактично, включення адміністративно-деліктної норми до певної глави КУпАП означає, що саме відносини, охоплені назвою цієї глави, законодавець розглядає як основний об'єкт правопорушення. Решта правовідносин розглядаються як додаткові об'єкти. Звідси випливає цілком закономірний висновок про те, що для систематизації адміністративно-деліктного законодавства вирішальне значення має тільки той з об'єктів, який лежить у площині родового об'єкта (основний об'єкт). Інші (додаткові) об'єкти, хоча й потерпають від того самого проступку, але безпосередньо не впливають на його законодавче віднесення до певної категорії правопорушень [86, с. 52].

Залежно від позиції законодавця, в аспекті різних правопорушень одні й ті

самі суспільні відносини можуть співвідноситись як основний та додатковий об'єкти, і навпаки – як додатковий та основний. Так, наприклад, основним безпосереднім об'єктом вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством (ч. 3 ст. 96-1КУпАП), є суспільні відносини з приводу будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд, а додатковим безпосереднім об'єктом – встановлений порядок управління. Водночас, встановлений порядок управління являє собою основний об'єкт правопорушення передбаченого ч. 1 ст. 188-42 КУпАП (невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю). Натомість, суспільні відносини у сфері будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд слугують додатковим безпосереднім об'єктом даного правопорушення.

Завершуючи розгляд об'єкта адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, маємо резюмувати таке. Встановлення об'єкта адміністративного правопорушення – це ключовий аспект визначення його суспільно-шкідливих наслідків та механізмів його негативного впливу на суспільні відносини. Постаючи інтегральним елементом складу адміністративного правопорушення, який визначає його антисоціальну природу, галузеву і предметну спрямованість, об'єкт посягання відіграє важливу роль як у застосуванні адміністративно-деліктних норм, так і в процесах їх творення та систематизації. Від правильності його визначення великою мірою залежать результати юридичної кваліфікації, підсумки розгляду кореспондуючих адміністративних справ та обґрунтованість рішень про накладення адміністративних стягнень. Об'єкт адміністративного правопорушення є визначальним критерієм структуризації Особливої частини КУпАП, як основного акту адміністративно-деліктного законодавства. У ряді випадків він зумовлює зміст адміністративно-деліктних норм, зокрема, в частині передбачених ними стягнень. З огляду на це, проблематика об'єкта адміністративних правопорушень становить не лише теоретичний, але і значний практичний інтерес.

Ціла низка наукових і практичних аспектів встановлення об'єкта

адміністративних правопорушень наразі є невизначеними. Остаточного не вирішено питання про його межі і зміст на різних рівнях конкретизації. Нечітко окреслені критерії віднесення безпосередніх об'єктів до категорії основних чи додаткових. Багато авторських дефініцій характеризуються дискусійністю, репрезентуючи принципово різні уявлення про визначальні ознаки об'єкта адміністративних правопорушень. Такий стан справ зумовлює необхідність вироблення єдиного концептуального підходу до розуміння об'єкта адміністративних правопорушень як на загально-соціальному, так і на галузевому (інституціональному) рівнях, зокрема, на рівні суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності.

## **2.2. Об'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності**

У вітчизняній теорії адміністративного права постулюється ідея про те, що фактичною підставою адміністративної відповідальності є вчинення суспільно небезпечного діяння, яке становить небезпеку для суспільних відносин, охоронюваних санкціями адміністративно-деліктних норм. Таке діяння репрезентує зовнішній (поведінковий) бік правопорушення, за рахунок якого воно проявляється в об'єктивній дійсності, чинить деструктивний вплив на відносини у суспільстві, піддається практичній юридичній оцінці та тягне за собою негативну реакцію держави. З огляду на це, важливим аспектом кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності є з'ясування ознак, пов'язаних з їх об'єктивізацією в людській поведінці. Сукупність вказаних ознак становить об'єктивну сторону адміністративного правопорушення.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення розкриває його антисоціальну спрямованість, суспільну небезпеку, характер і ступінь спричинюваної ним шкоди. Усі ці ознаки можуть бути встановлені не інакше, як під час аналізу конкретного юридичного факту – акту протиправної поведінки. Як цілком слушно зауважує А. А. Самойлович, об'єктивна сторона є головним

чинником встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративне правопорушення. Тільки на основі фактичного діяння може бути встановлена “картина” делікту, в тому числі його суб'єктивні ознаки, котрі об'єктивуються в конкретному акті людської поведінки [116, с. 55]. Крім того, важлива роль об'єктивної сторони зумовлена тим, що вона дозволяє відшукати необхідну адміністративно-деліктну норму, а також відмежувати конкретне правопорушення від інших подібних деліктів (злочинів, адміністративних правопорушень, проступків тощо). Адже існують правопорушення абсолютно тотожні за всіма іншими ознаками їх юридично складу. Різниця між ними полягає у відмінностях об'єктивної сторони [117, с. 99].

У деяких випадках ця різниця може бути виявлена лише в окремих елементах (ознаках) об'єктивної сторони. Так, наприклад, виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації, але не пройшли її, кваліфікується за ч. 15 ст. 96-1 КУпАП. Водночас, виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам, – це адміністративний проступок, передбачений ч. 17 зазначеної статті [115].

Ознаки об'єктивної сторони складу правопорушення прийнято поділяти на обов'язкові (тобто такі, які підлягають встановленню під час кваліфікації всіх без винятку адміністративних правопорушень) та факультативні (ознаки, встановлення яких обов'язкове при кваліфікації лише окремих правопорушень). Варто зазначити, що сама по собі класифікація ознак об'єктивної сторони на обов'язкові і факультативні є загальноприйнятою і практично не викликає дискусій у науковців. Однак, при цьому галузеві дослідники пропонують різні підходи до її побудови.

З точки зору Л. П. Коваленко, М. В. Окерешка, В. В. Середи та З. Р. Кісіль, обов'язковими ознаками об'єктивної сторони адміністративного правопорушення є: протиправне діяння, суспільно шкідливі (небезпечні) наслідки, а також причинний зв'язок між діянням і несприятливими наслідками [118, с. 159, 160;



119, с. 82; 99, с. 43]. Натомість, І. В. Федорчак виходить з того, що обов'язковою ознакою об'єктивної сторони може вважатися тільки протиправне діяння, тоді як решта ознак має факультативний характер (до останніх автор відносить суспільно небезпечні наслідки, причинний зв'язок між діянням і суспільно небезпечними наслідками, місце, час, обстановку та спосіб вчинення правопорушення) [120, с. 137-138]. Схожі класифікації пропонують А. В. Гуржій, В. В. Галуцько, В. М. Берізко, О. О. Губанов та О. Г. Стрельченко. При цьому В. В. Галуцько, О. О. Губанов і О. Г. Стрельченко відносять до факультативних ознак адміністративного правопорушення ознаку “засоби учинення правопорушення” [121, с. 572; 122, с. 140; 123, с. 394]; В. М. Берізко – ознаку “знаряддя вчинення правопорушення” [124, с. 82]; А. В. Гуржій – ознаку “джерела адміністративного правопорушення” [117, с. 99].

У даному контексті також варто звернути увагу на ряд наукових підходів, які хоч і не передбачають поділу ознак об'єктивної сторони на обов'язкові та факультативні, але, водночас, свідчать про вельми оригінальне бачення їх переліку окремими авторами. Так, М. О. Самбор, поряд з загальновизнаними ознаками об'єктивної сторони (протиправне діяння, результат правопорушення, причинно-наслідковий зв'язок між ними тощо), включає до неї ознаку суспільної небезпеки (шкідливості), котра, на думку цього вченого, визначається виходячи з усіх ознак об'єктивної сторони шляхом їхнього синтезу [125, с. 160]. В. К. Колпаков та В. В. Гордєєв доповнюють перелік ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення такими ознаками, як: “розмір заподіяної шкоди” та “інша особа”, тобто особа, яка у будь-якій формі бере участь у відносинах з правопорушником [92, с. 21]. Водночас, Є. В. Циба, характеризуючи склади адміністративних правопорушень у сфері перевезення пасажирів, пропонує включити до цього переліку ознаку “під час руху” [126, с. 106, 107].

Аналіз сучасних уявлень про об'єктивну сторону адміністративних правопорушень дозволяє зробити узагальнення про її ознаки. Для визначення загального переліку ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення слід керуватися положеннями чинного адміністративно-

деліктного законодавства. Аналіз чинного КУпАП, Митного кодексу України та інших законодавчих актів, якими регулюються питання адміністративної відповідальності, свідчить про те, що законодавець включає до складу адміністративних правопорушень такі кваліфікаційні ознаки, як: “протиправне діяння (дія або бездіяльність)”, “заподіяна шкода”, “причинно-наслідковий зв’язок між протиправним діянням і заподіяною шкодою”, “місце”, “час”, “обстановка”, “спосіб”, “засоби”, “знаряддя”, “інші особи”, “неодноразовість діяння” та “джерела вчинення правопорушення”.

На наш погляд, більшість авторських концепцій, які передбачають розширення цього переліку за рахунок інших ознак, неможливо визнати достатньо обґрунтованими. Зокрема, важко погодитись із думкою М. О. Самбора про належність до об’єктивної сторони адміністративних правопорушень такої ознаки, як суспільна небезпека (шкідливість). У теорії адміністративного права суспільна небезпека (суспільна шкідливість) справедливо вважається загальною ознакою адміністративних правопорушень [125, с. 160]. Т. О. Гуржій наголошує: “Оскільки адміністративне правопорушення посягає на права і свободи громадян, громадський порядок, порядок управління та власність, то воно безумовно являє собою небезпеку для відносин у суспільстві [88, с. 262]”. Цілком очевидно, що констатація настільки загальної ознаки, як суспільна небезпечність, можлива тільки на основі завершеної кваліфікації адміністративного правопорушення, під час якої була встановлена наявність усіх ознак його складу. Тільки за цієї умови фактичне діяння може бути визнане правопорушенням, тобто таким, що становить небезпеку для суспільних відносин. Адже на практиці трапляються випадки, коли фактичне діяння, яке характеризується наявністю всіх об’єктивних ознак конкретного правопорушення, через відсутність суб’єктивних ознак, зокрема вини особи, не може бути кваліфіковане як делікт. У свою чергу, це означає, що таке діяння не має суспільно небезпечного характеру, тобто позбавлене ознаки суспільної небезпеки. З огляду на викладене, ознака суспільної небезпечності не повинна розглядатися як елемент об’єктивної сторони складу правопорушення.

Вельми дискусійним також є включення до об'єктивної сторони адміністративного правопорушення таких самотійних ознак, як: “розмір заподіяної шкоди” (В. В. Гордеєв) та “під час руху” (Є. В. Циба) [92, с. 21; 126, с. 106, 107]. Обидві вказані ознаки є окремими проявами або якостями ознак більш загального порядку. Якщо розмір заподіяної шкоди визначається як якісна характеристика шкідливих наслідків посягання (матеріальних збитків), то час руху транспортного засобу являє собою прояв ознаки часу. На наш погляд, така конкретизація ознак об'єктивної сторони допустима хіба що у рамках вузькоспеціалізованого дослідження, присвяченого глибинному аналізу складу конкретного адміністративного правопорушення. Однак, при цьому вона є недоцільною на загальнотеоретичному рівні та не може слугувати підставою для розширення загального переліку ознак об'єктивної сторони.

По-перше, надмірне дроблення ознак об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення суттєво ускладнить їх сприйняття як єдиної, цілісної системи. По-друге, воно віддалятиме основний вектор наукового пошуку від загальних ознак об'єктивної сторони, від аналізу їх природи, змісту, структури та взаємозв'язків. І, нарешті, по-третє, будь-які спроби інтегрувати окремі прояви або якості ознак об'єктивної сторони у загальну систему таких ознак суперечать одному з ключових правил формальної логіки, згідно з яким, елементи поняття, виділені на одному рівні, завжди мають бути однопорядковими [127, с. 42; 128, с. 175]. Наприклад, ознака часу та один з її проявів – час видачі дозволу на виконання будівельних робіт – не можуть мислитись як ознаки одного рівня узагальнення.

Переходячи до дискусії навколо обов'язковості/факультативності таких ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, як “суспільно шкідливі (небезпечні) наслідки” та “причинний зв'язок між діянням і шкідливими (небезпечними) наслідками”, маємо зазначити, що її витoki криються у кардинально відмінних поглядах на природу негативних наслідків адміністративного правопорушення. Прибічники тези про обов'язковість вказаних ознак виходять з того, що будь-яке адміністративне правопорушення становить

суспільну небезпеку та чинить деструктивний вплив на суспільні відносини. Саме такий вплив розглядається ними як суспільно-небезпечні наслідки правопорушення. Тож, оскільки всі адміністративні правопорушення є суспільно-небезпечними (читай – обов’язково шкодять суспільним відносинам), їх суспільно-небезпечні (шкідливі) наслідки пропонується вважати обов’язковим елементом об’єктивної сторони. У свою чергу, віднесення фактичного протиправного посягання та його суспільно-небезпечних наслідків до обов’язкових ознак об’єктивної сторони автоматично зумовлює висновок про обов’язковість причинного зв’язку між ними.

Протилежна точка зору ґрунтується на матеріальному підході до розуміння негативних наслідків адміністративного правопорушення. У рамках цього підходу негативні наслідки розглядаються як шкідливий, руйнівний або дестабілізуючий вплив на фізичні об’єкти, охоронювані санкціями адміністративно-деліктних норм. Іншими словами, шкідливі наслідки посягання ототожнюються із заподіянням матеріальної (фізичної, майнової тощо) шкоди. Як відомо, таку шкоду спричиняє далеко не кожне адміністративне правопорушення. Навпаки, переважна більшість адміністративних правопорушень вважаються завершеними з моменту учинення протиправної дії чи бездіяльності. Вони не передбачають обов’язкового заподіяння матеріальної шкоди, відповідно, матеріальна шкода не є їх обов’язковою ознакою. Звідси можемо зробити висновок про те, що і заподіяна шкода, і причинно-наслідковий зв’язок між нею та посяганням – це факультативні ознаки об’єктивної сторони адміністративного правопорушення. Вони підлягають встановленню тільки під час кваліфікації окремих правопорушень, у законодавчому описі яких конкретизуються матеріальні втрати, спричинені такими правопорушеннями.

Інтереси правозастосовної практики вимагають єдиного підходу до розуміння сутності правових явищ, формулювання визначень понять, побудови наукових класифікацій. Порівняння двох наведених концепцій свідчить про те, що кожна з них має під собою належне теоретичне підґрунтя. Вони взаємодоповнюють одна одну, розкриваючи, відповідно, соціальний та

матеріальний аспекти негативних наслідків адміністративного правопорушення, а також причинно-наслідковий зв'язок між цими наслідками і протиправним посяганням. Для розгляду об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, більш обґрунтованою є “матеріальна” концепція, у рамках якої негативні наслідки правопорушення асоціюються зі шкідливим впливом на фізичні об'єкти або системи.

Як відомо, склад адміністративного правопорушення являє собою своєрідну логічну модель, на основі якої здійснюється зіставлення ознак фактичного посягання з ознаками конкретного правопорушення, закріпленими в адміністративно-деліктному законодавстві. Головне призначення цієї моделі – забезпечити кваліфікацію адміністративних правопорушень. Саме для цього вона була розроблена, і саме цю функцію вона виконує зараз. Відповідно, науковий аналіз складу адміністративного правопорушення та його окремих елементів, у тому числі ознак об'єктивної сторони, має бути підпорядкований інтересам кваліфікації та узгоджуватись з практикою її здійснення.

На практиці суб'єкти кваліфікації майже ніколи не вдаються до глибокого аналізу негативних впливів правопорушення на певні суспільні відносини. Сам факт посягання на ці відносини свідчить про порушення суспільних норм. Він не потребує доведення, а отже – немає потреби встановлювати причинний зв'язок між ним і протиправним діянням. Для кваліфікації адміністративних правопорушень першочергове значення має оцінка матеріальних наслідків посягання. Шкода, завдана внаслідок протиправних дій, підлягає обов'язковій фіксації та обчисленню. Крім того, обов'язковому доведенню підлягає причинно-наслідковий зв'язок між посяганням і шкодою: суб'єкт кваліфікації повинен переконатися, що саме відповідне посягання стало безпосередньою причиною заподіяної фізичної, економічної або іншої шкоди.

Викладене діє підстави для висновку про те, що, з точки зору кваліфікації адміністративних правопорушень, негативні наслідки протиправного посягання доцільно розглядати передусім як спричинювану ним матеріальну шкоду. Оскільки матеріальна шкода охоплена складами далеко не всіх адміністративних

правопорушень, то її (а так само причинний зв'язок між нею і посяганням) належить відносити до факультативних ознак об'єктивної сторони.

З огляду на це, для характеристики об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності слід виходити з того, що її єдиною обов'язковою ознакою є протиправне діяння. У юридичному сенсі поняття “діяння” охоплює дві форми людської поведінки: активну – дія та пасивну – бездіяльність [89, с. 94]. Якщо дія, це активна поведінка людини, яка заподіяла шкоду чи створила реальну загрозу заподіяння шкоди об'єкту адміністративно-правової охорони, то бездіяльність проявляється в свідомому, вольовому невиконанні особою покладених на неї обов'язків [117, с. 102]

Аналіз ст.ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП, Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, а також кореспондуючих положень вітчизняного містобудівного законодавства свідчить про те, що адміністративні правопорушення у цій сфері вчиняються як шляхом дії, так і шляхом бездіяльності.

У формі дії можуть бути вчинені такі правопорушення, як: експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію; передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства; вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством; вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством; видача сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, збудованого з порушенням будівельних норм; вимагання під час реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених законодавством, та ін. [27; с. 115].

Шляхом бездіяльності вчиняються: порушення строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки; порушення строків надання замовникові висновків (звітів) експертизи проектної та містобудівної документації; порушення строків видачі (відмови у видачі) дозволу на виконання будівельних робіт, реєстрації (повернення)

декларації про готовність об'єкта до експлуатації та видачі (відмови у видачі) сертифіката щодо прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; незабезпечення (порушення правил) здійснення авторського або технічного нагляду; неподання або несвоєчасне подання замовником інформації про передачу права на будівництво об'єкта іншому замовнику; невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду тощо [27; с. 115].

Деякі правопорушення у сфері містобудівної діяльності здійснюються шляхом поєднання дій і бездіяльності. Наприклад, адміністративне правопорушення, передбачене ч. 9 ст. 96-1 КУпАП (виконання окремих видів робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, відповідальним виконавцем, який згідно із законодавством повинен мати кваліфікаційний сертифікат, без отримання в установленому порядку такого сертифіката) характеризується нерозривною єдністю дій (виконання робіт, пов'язаних із створенням об'єктів) і бездіяльності (неотримання кваліфікаційного сертифіката відповідальним виконавцем). У такому разі відсутність одного з двох проявів діяння (дії або бездіяльності) автоматично виключає його протиправність та, як наслідок, унеможливорює кваліфікацію скоєного за ч. 9 ст. 96-1 КУпАП.

Крім того, поєднанням дій і бездіяльності властиве об'єктивній стороні таких правопорушень, як: виконання підготовчих робіт без подання повідомлення про їх початок (ч. 3 ст. 96 КУпАП, п.п. 1 та 2 ч. 2, п.п. 1-3 ч. 3 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності"); виконання будівельних робіт без дозволу на їх виконання (ч.ч. 4-7 ст. 96 КУпАП, п. 3 ч. 2, п. 4 ч. 3 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності"); виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації або показники безпеки яких наводяться в нормативних документах і підлягають підтвердженню відповідності шляхом сертифікації або декларування, але не пройшли їх (ч.ч. 15 та 16 ст. 96-1 КУпАП, п. 1 ч. 5 ст. 2 Закону України від

14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”); невиконання приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю щодо зупинення підготовчих та будівельних робіт (п. 1 ч. 6 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”) [115; 27].

Положення КУпАП, які встановлюють відповідальність за повторні правопорушення у сфері містобудівної діяльності мають дискусійний характер щодо форми їх законодавчого викладу. Це, зокрема, ч. 2 ст. 96 КУпАП та ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16, 18 ст. 96-1 КУпАП. Безпосередньо у змісті відповідних положень КУпАП йдеться виключно про повторне вчинення “дій”, хоча із загального контексту ст.ст. 96 та 96-1 КУпАП випливає, що адміністративна відповідальність повинна наставати і за правопорушення, вчинювані шляхом бездіяльності. У зв’язку з цим пропонуємо в ч. 2 ст. 96 КУпАП та ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16, 18 ст. 96-1 КУпАП термін “дії” замінити на більш загальний термін “порушення” як такий, що охоплює всі можливі форми протиправної поведінки.

Як показує практика, значна частина помилок під час кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності зумовлена неправильною оцінкою фактичного діяння. У ряді випадків неправильна оцінка фактичних дій (бездіяльності) має наслідком помилку у виборі норми, за якою кваліфікується правопорушення та накладається адміністративне стягнення. Непоодинокими також є випадки, коли хибна оцінка фактичного діяння з боку суб’єкта кваліфікації тягне за собою неправомірний висновок про наявність складу адміністративного правопорушення у цілком правомірних діях суб’єкта містобудівної діяльності. І навпаки, з цієї ж причини суб’єкти кваліфікації не завжди вбачають ознаки правопорушення у діяннях, котрі насправді такими є.

Іноді трапляється так, що на різних стадіях провадження в справі (починаючи від складання адміністративного протоколу і закінчуючи судовим рішенням) формується послідовний ланцюжок неправомірних рішень, зумовлених помилками в оцінці протиправного посягання як елемента об’єктивної сторони адміністративного правопорушення. Ось лише один з таких прикладів.



Начальник Управління державного архітектурно-будівельного контролю Миколаївської міської ради 11.02.2020 р. склав постанову №05-135/22.02-12 про накладання на ПрАТ “Спортек” штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності в сумі 189 180 грн. за вчинення порушення, передбаченого п. 1 ч. 4 ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”: здійснення господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, без отримання в установленому порядку ліцензії.

У лютому 2020 р. ПрАТ “Спортек” звернулося до суду першої інстанції з позовом до Управління ДАБК з вимогою про скасування постанови про накладення штрафу, з огляду на те що воно за договором підряду доручало виконання окремих видів робіт на об’єкті класу складності СС2 ТОВ “Будальянс”, яке має відповідну ліцензію.

Рішенням від 8.07.2020 р. суд першої інстанції задовольнив позовну вимогу ПрАТ “Спортек” і скасував постанову Управління ДАБК № 05-135/22.02-12. Однак при цьому відповідне рішення суду ґрунтувалося на тому, що позивача неправомірно притягнуто до відповідальності за “наведення недостовірних даних у повідомленні про початок виконання будівельних робіт”.

Розглянувши справу в порядку апеляційного провадження, П’ятий апеляційний адміністративний суд констатував, що суд першої інстанції неправильно за своєю ініціативою перекваліфікував правопорушення, здійснене позивачем у сфері містобудівної діяльності, та помилково вирішив питання про можливість притягнення його за п. 2 ч. 2 ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” (*див.: Постанова П’ятого апеляційного адміністративного суду від 20.11.2020 р. у справі № 400/927/20*) [129].

У сучасній юрисдикційній практиці мають місце непоодинокі випадки, коли суб’єкт контролю в акті перевірки констатує наявність одразу декількох різних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, але складає адміністративний протокол тільки про одне з них, натомість, у постанові за відповідною справою фактично перекваліфіковує посягання та виносить рішення про притягнення до

адміністративної відповідальності за інше порушення.

Як вже було зазначено вище, кваліфікація деяких адміністративних правопорушень передбачає обов'язкове встановлення факультативних ознак об'єктивної сторони. У даному зв'язку вельми дискусійним видається твердження О. Л. Марченко щодо приналежності до факультативних ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 96 КУпАП, таких ознак, як: "...місце, спосіб, знаряддя та засоби вчинення правопорушення, а також його характер [130, с. 100]". Чинна редакція ст. 96 КУпАП не дає вагомих підстав для такого висновку. Жодна з перерахованих ознак у змісті цієї статті КУпАП безпосередньо не вказана. Крім того, жодну з них неможливо констатувати шляхом логічного тлумачення ст. 96 КУпАП. З огляду на це, ознаки "місця", "способу", "знаряддя", "засоби" та "характеру" жодним чином не впливають на кваліфікацію порушень фізичними особами вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, а отже, не можуть вважатися факультативними ознаками об'єктивної сторони відповідних правопорушень.

Аналіз нормативно-правових підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (передусім відповідних положень КУпАП та Закону України "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності") свідчить про те, що в законодавчому описі окремих правопорушень фігурують такі кваліфікуючі ознаки, як: "час", "повторність" та "інші особи".

Ознака часу репрезентує певний часовий період, у рамках якого відбувається фактичне посягання. Ця ознака включена законодавцем до складу адміністративних правопорушень, передбачених: ч. 1 ст. 96 КУпАП (порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд); ч. 3 ст. 96-1 КУпАП (вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством) та ч. 4 ст. 96-1 КУпАП (вимагання під час реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації, видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених

законодавством). Крім того, ознака часу є елементом складу правопорушень, вчинюваних повторно (ч. 2 ст. 96 КУпАП, ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16 та 18 ст. 96-1 КУпАП). Кваліфікація таких правопорушень можлива тільки за умови, якщо випадок повторності мав місце впродовж року після накладення на ту саму особу (порушника) адміністративного стягнення за аналогічне правопорушення [115].

З точки зору кваліфікації зазначених правопорушень, важливе значення має з'ясування початкового та завершального моментів, якими обмежується певний відтинок часу. Під час аналізу такої ознаки об'єктивної сторони, як "час", суб'єкт кваліфікації має переконатися в тому, що фактичне посягання мало місце саме в період між цими моментами. У випадках, коли час вчинення правопорушення визначений не встановленими одиницями його виміру (години, дні, тижні, місяці, роки), а тривалістю складних технологічних, виробничих, адміністративних або інших процесів, точне встановлення його початкового і завершального моментів являє собою вельми непросту задачу. Саме до таких випадків належить кваліфікація адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 96 КУпАП та ч.ч. 3, 4 ст. 96-1 КУпАП. Час вчинення зазначених правопорушень визначається "у прив'язці" до процесів будівництва (реконструкції, реставрації, капітального ремонту), експертних і реєстраційних процедур.

Результати опитування, проведеного серед уповноважених суб'єктів кваліфікації (керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та головні інспектори будівельного нагляду ДІАМ), демонструють суттєві розбіжності в розумінні початкового та завершального моментів будівництва. Зокрема, 6% опитаних вважають початковим моментом будівництва (в аспекті розуміння ч. 1 ст. 96 КУпАП) початок підготовчих робіт на відповідному об'єкті. На думку 34% опитаних, таким моментом слід вважати момент подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт уповноваженому органу ДІАМ (об'єкти, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, об'єкти класу наслідків СС1) або момент видачі замовнику дозволу на виконання будівельних робіт (об'єкти класу наслідків СС2 та СС3). Майже 56% респондентів пов'язують початок будівництва

безпосередньо з початком будівельних робіт на будівельному майданчику (об'єкті) при зведенні будівель і споруд. Решта учасників опитування (4%) не змогли дати однозначну відповідь на поставлене питання (*Рис. Г.1*).

Помітна розбіжність думок спостерігається і в питанні про завершальний момент будівництва. Більшість уповноважених суб'єктів кваліфікації (56%) дотримуються думки про те, що будівництво слід вважати закінченим після остаточного виконання усього комплексу робіт, необхідних для зведення об'єкта. Третина опитаних (33%) вважають завершенням будівництва момент прийняття закінченого об'єкта в експлуатацію. Близько 7% респондентів виходять з того, що остаточне завершення процесу будівництва можна констатувати лише після реєстрації права власності на об'єкт містобудування. Ще 4% учасників опитування не змогли чітко визначитись у цьому питанні (*Рис. Г.2*).

З нашої точки зору, наявні відмінності в підходах до визначення початкового та завершального моментів будівництва зумовлені відсутністю чіткого законодавчого визначення поняття “будівництво”, яке б давало всебічне уявлення про його зміст та основні адміністративні, виробничі та технологічні компоненти. У нормативно-правових актах з питань містобудівної діяльності, зокрема, у п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України від 17.02.2011 р. № 3038-VI “Про регулювання містобудівної діяльності” дане поняття визначається як: “нове будівництво, реконструкція, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва” [96; с. 131]. Цілком очевидно, що наведене положення містить вкрай небагато інформації про сутність будівництва. Положення п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України від 17.02.2011 р. № 3038-VI “Про регулювання містобудівної діяльності” взагалі неможливо визнати визначенням, оскільки воно не містить опису визначальних ознак будівництва, а лише розкриває його типологію (різновиди). Дана обставина аж ніяк не сприяє точному встановленню ознаки часу для кваліфікації адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 96 КУпАП.

Практично єдиним законодавчим положенням, на підставі якого можуть бути визначені основні стадії (функціональні елементи) будівництва об'єкта, є ч. 5 ст. 26 Закону України від 17.02.2011 р. № 3038-VI “Про регулювання

містобудівної діяльності”, відповідно до якої проектування та будівництво об’єктів здійснюється власниками або користувачами земельних ділянок у такому порядку: отримання замовником або проектувальником вихідних даних; розроблення проектної документації та проведення у випадках, передбачених законом, її експертизи; затвердження проектної документації; виконання підготовчих та будівельних робіт; проведення контрольного геодезичного знімання закінчених будівництвом об’єктів та здійснення їх технічної інвентаризації; прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів; реєстрація права власності на об’єкт містобудування [96].

Формально-логічний аналіз цього положення дає підстави для висновку про те, що будівництво об’єкта розглядається законодавцем як складний виробничий процес, котрий охоплює широкий спектр організаційних, виробничих та адміністративних операцій (заходів), починаючи зі здійснення підготовчих робіт і закінчуючи реєстрацією права власності на об’єкт. Такий підхід видається цілком обґрунтованим. Навіть якщо розглядати будівництво у суто прикладному сенсі, тобто як технологічний процес, пов’язаний зі здійсненням комплексу монтажних та інших будівельних робіт, то про остаточне завершення цього процесу можна вести мову лише після прийняття об’єкта в експлуатацію. Адже в ході відповідних реєстраційних процедур часто виявляються недоліки зведеного об’єкта, усунення яких вимагає подальшого здійснення будівельних робіт.

На наш погляд, саме такий підхід повинен братися за основу для визначенні початкового та завершального моментів будівництва об’єкта в ході кваліфікації адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 96 КУпАП. Відповідно, початковим моментом будівництва слід вважати початок здійснення підготовчих робіт на об’єкті, а завершальним моментом – факт прийняття об’єкта в експлуатацію (тобто момент реєстрації декларації про готовність об’єкта до експлуатації (об’єкти класу СС1) або момент видачі сертифіката про готовність об’єкта до експлуатації (об’єкти класу СС2 та СС3)).

Водночас, варто наголосити, що ситуація, коли більшість уповноважених суб’єктів кваліфікації визначають час будівництва виключно як часовий проміжок

між початком і завершенням техніко-технологічних операцій зі зведення об'єкта (будівельних робіт), йде у розріз із логікою законодавства та призводить до “різнобою” в юрисдикційній практиці. З метою її виправлення доцільно:

по-перше, закріпити в Законі України від 17.02.2011 р. № 3038-VI “Про регулювання містобудівної діяльності” науково-обґрунтоване визначення поняття “будівництво”, яке б з максимально повно розкривало сутність і складові елементи цього організаційно-виробничого процесу, а також чітко корелювалося зі змістом ч. 5 ст. 26 цього Закону;

по-друге, розробити та затвердити (на рівні Міністерства розвитку громад та територій України) Інструкцію щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. У рамках спеціального розділу Інструкції, присвяченого питанням кваліфікації адміністративних правопорушень, окрему увагу слід звернути на те, що визначення моментів початку та завершення будівництва об'єкта повинно здійснюватись з урахуванням положень ч. 5 ст. 26 Закону України від 17.02.2011 р. № 3038-VI “Про регулювання містобудівної діяльності”.

У контексті розгляду ознаки часу, варто звернути увагу на випадки неправильного розуміння уповноваженими суб'єктами кваліфікації (в тому числі – судами) її сутності, місця та ролі у складі адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Так, наприклад, вирішуючи в апеляційному порядку питання про законність накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, передбачене ч. 8 ст. 96 КУпАП (виконання будівельних робіт без подання повідомлення про їх початок на об'єкті класу СС3), Червоноградський міський суд Львівської області у постанові від 7.02.2017 р. (справа № 459/3038/16-а) зазначив таке: “У правопорушенні, передбаченому ч. 8 ст. 96 КУпАП, дата та час вчинення діяння є обов'язковими, а не факультативними ознаками об'єктивної сторони, і має бути їх встановлення та відображення у постанові про притягнення до адміністративної відповідальності. Виходячи з фактів і обставин, встановлених на основі наявних доказів, та норм права, слід прийти до висновку, що відповідачем (Департамент ДАБІ у Львівській

області) оскаржувана постанова винесена всупереч законодавчим приписам, оскільки не встановлено дату й час інкримінованого адміністративного правопорушення, не враховано обмежень щодо строків накладення адміністративного стягнення, тобто є необґрунтованою, а отже, протиправною [132]”.

Наведений висновок суду являє собою зразок дуже вільної та настільки ж спірної інтерпретації теоретичних положень, пов'язаних з ознакою часу як елементом складу адміністративного правопорушення. Дійсно, дата та час вчинення адміністративного правопорушення підлягають обов'язковому встановленню у процесі вирішення відповідних адміністративних справ. Це стосується всіх справ без винятку, оскільки ознака часу включена до складу делікту і важлива для правильного обчислення строку накладення адміністративного стягнення, адже момент вчинення правопорушення слугує його “відправною точкою”. Саме останнє питання намагався вирішити суд, і саме щодо нього мала б здійснюватися аргументація його висновків. Натомість, для підкріплення своїх висновків суд використав аргумент, який іде у розріз не тільки з концепцією поділу ознак складу адміністративного правопорушення на обов'язкові та факультативні, але й зі змістом ч. 8 ст. 96 КУпАП. Адже законодавчий опис адміністративного правопорушення, передбаченого цією статтею, не містить жодної вказівки на час вчинення протиправної дії (бездіяльності). Відповідно, встановлення ознаки часу жодним чином не впливає на кваліфікацію скоєного адміністративного делікту. З огляду на це, час не може вважатися ні обов'язковою, ані факультативною ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 8 ст. 96 КУпАП.

Важливе значення для кваліфікації деяких адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності має ознака повторності. Повторність являє собою послідовне вчинення двох аналогічних порушень, які у своїй сукупності є конструктивною ознакою простого складу адміністративного проступку [133, с. 88]. Варто обмовитись, що деякі вітчизняні правники (А. В. Нефедова, Л. Ю. Прогнюк) асоціюють повторність виключно з повторним учиненням

протиправного діяння (дії чи бездіяльності) [134, с. 96; 135, с. 58-60, 63]. Окремо маємо підкреслити, що в даному контексті мова повинна йти не про повторність діяння (жодне діяння саме по собі не може слугувати підставою для адміністративної відповідальності), а про повторне вчинення правопорушень у всій сукупності ознак їх юридичного складу: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони.

Ознака повторності включена законодавцем до складу правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 96 КУпАП, а також ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16 та 18 ст. 96-1 КУпАП [115]. При цьому, як уже зазначалося вище, у всіх зазначених положеннях КУпАП ознака повторності нерозривно поєднана з ознакою часу. Для кваліфікації передбачених ними правопорушень недостатньо констатувати сам факт їх повторного вчинення однією й тією ж особою. Потрібно також встановити, що повторне правопорушення було вчинене не пізніше, ніж через рік після накладення адміністративного стягнення за попереднє аналогічне порушення.

У вітчизняній науковій літературі з питань адміністративної відповідальності неодноразово наголошувалося на недостатній чіткості законодавчих положень, які визначають початок перебігу річного строку під час кваліфікації повторних правопорушень [134, с. 97, 98]. Мусимо констатувати, що такий висновок є справедливим і щодо тих положень КУпАП, які встановлюють відповідальність за повторне вчинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Так, у ч. 2 ст. 96 КУпАП, ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16, 18 ст. 96-1 КУпАП, а також у ч. 9 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності" законодавець веде мову про вчинення правопорушення "особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення" [27; 115]. Зі змісту даного формулювання неможливо зробити обґрунтований висновок про те, який саме момент визнається початком обчислення річного строку: момент накладення адміністративного стягнення за перше правопорушення (тобто, момент винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності) чи момент фактичного виконання такого стягнення (тобто,



момент фактичної сплати штрафу порушником)?

Опитування уповноважених суб'єктів кваліфікації, зокрема, керівників виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ показало, що майже чверть респондентів (24%) вважають, що при кваліфікації повторних адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності відповідний строк слід обчислювати з моменту фактичного виконання адміністративного стягнення за попереднє порушення. На думку 76% опитаних, перебіг цього строку розпочинається з дня винесення постанови про накладення адміністративного стягнення за попереднє порушення (Рис. Г.3).

Ситуація, за якої кваліфікація повторних адміністративних правопорушень відбувається не на основі буквального розуміння змісту закону, а на основі суб'єктивної інтерпретації його недостатньо чітких положень, є неприйнятною для сучасної правозастосовної практики. На наш погляд, під час кваліфікації повторних впродовж року адміністративних правопорушень (зокрема, вчинюваних у сфері містобудівної діяльності) слід виходити з того, що початковим моментом річного строку є момент накладення адміністративного стягнення за перше аналогічне правопорушення. Саме такий підхід нині превалює у вітчизняній юрисдикційній практиці, і саме він отримав закріплення в низці відомчих інструкцій, листів і роз'яснень з питань порушення та розгляду окремих видів адміністративних справ (див., наприклад, наказ МВС України від 07.11.2015 р. №1395, лист ДФСУ від 27.05.16 р. № 11713/6/99-99-10-02-15 тощо) [136; 137]. Тим не менш, за відсутності чітких законодавчих положень та адресованих їм спеціальних роз'яснень багато суб'єктів кваліфікації (у т.ч. представники органів державного архітектурно-будівельного контролю та будівельного нагляду) у своїй діяльності цей підхід системно не застосовують.

З метою вирішення цієї проблеми пропонуємо внести зміни до ч. 2 ст. 96 КУпАП та ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16, 18 ст. 96-1 КУпАП, побудувавши їх зміст за таким зразком: *“Правопорушення, передбачене частиною X цієї статті, вчинене особою, на яку протягом року було накладено адміністративне стягнення за*

*аналогічне правопорушення, -*

*тягне за собою...”.*

Ще однією факультативною ознакою об’єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності є ознака “іншої особи”, тобто особи, яка “у будь-якій формі бере участь у відносинах з правопорушником” [92, с. 24]. Аналіз відповідних положень КУпАП та чинного містобудівного законодавства дозволяє виділити такі категорії “інших осіб”, включених законодавцем до об’єктивної сторони відповідних правопорушень:

*замовник будівництва.* Дана ознака є конструктивним елементом складу таких правопорушень, як: передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об’єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об’єктів, будівельних норм, стандартів і правил (ч. 1 ст. 96-1 КУпАП); повторне протягом року вчинення такого правопорушення (ч. 2 ст. 96-1 КУпАП); порушення строків надання замовникові містобудівних умов та обмежень, будівельного паспорта забудови земельної ділянки; вимагання у замовника документів, не передбачених законодавством, надання таких документів з порушенням встановленого порядку та встановлених вимог; надання замовникові висновків (звітів) експертизи проектної та містобудівної документації, надання таких висновків (звітів) з порушенням встановленого порядку, а також вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством; (ч. 3 ст. 96-1 КУпАП); повторне протягом року вчинення такого правопорушення (ч. 4 ст. 96-1 КУпАП) [115];

*посадова особа органів державного архітектурно-будівельного контролю:* невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю; недопущення посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю на об’єкти будівництва (ч.ч. 1, 2 ст. 188-42 КУпАП, п.п. 1, 2 ч. 6 ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”) [27; с. 115];

*головний інспектор будівельного нагляду:* невиконання законних вимог

(приписів) головних інспекторів будівельного нагляду, виданих ними під час здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду (ч. 3 ст. 188-42 КУпАП) [115];

*відповідальний виконавець*: залучення до виконання окремих видів робіт відповідальних виконавців, які не мають відповідного кваліфікаційного сертифіката, у випадках, коли такий сертифікат є обов'язковим (п. 2 ч. 4. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”); повторне протягом року вчинення таких порушень (ч. 9. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”) [27; 115].

Варто зазначити, що ознака “іншої особи” є єдиним критерієм розмежування окремих адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Так, наприклад, склади правопорушень, передбачених ч.ч. 1 і 3 ст. 188-42 КУпАП, можуть повністю збігатися між собою за ознаками об'єкта, суб'єкта, суб'єктивної сторони, а також за характером протиправного діяння. Такі порушення розмежовуються лише залежно від того, законні вимоги (приписи) якого саме суб'єкта (суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю чи суб'єкта державного архітектурно-будівельного нагляду) ігнорує забудовник.

У цілому аналіз правозастосовної практики свідчить про те, що значна кількість помилок, пов'язаних із встановленням об'єктивної сторони складу адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, зумовлюється вадами її законодавчого опису. Особливо рельєфно ця проблема проявляється при застосуванні положень Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”. Окремі положення цього Закону сформульовано в спосіб, який не відповідає вимогам нормотворчої техніки та не сприяє точній кваліфікації правопорушень. Обсяги диспозицій окремих адміністративно-деліктних норм, закріплених у Законі, частково “перетинаються” (передусім в частині опису об'єктивної сторони), що істотно ускладнює розмежування споріднених адміністративних правопорушень.

Зокрема, п. 2 ч. 3 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про

відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” передбачає відповідальність за виконання будівельних робіт без повідомлення про початок їх виконання щодо об’єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта. Водночас, п. 3 ч. 3 ст. 2 Закону встановлює відповідальність за виконання будівельних робіт без направлення повідомлення про початок виконання таких робіт на об’єктах з незначними наслідками (СС1) [27]. Формулюючи зміст цих положень, законодавець не врахував той факт, що чинні містобудівні вимоги, нормативи і стандарти не проводять межу між об’єктами, які будуються на підставі будівельного паспорта, та об’єктами класу наслідків СС1.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 “Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт”, до переліку об’єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, належать: 1) індивідуальний (садибний) житловий будинок, садовий, дачний будинок не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) площею до 500 кв. м; 2) господарські будівлі і споруди, зокрема гаражі, які розташовані на присадибних, дачних і садових земельних ділянках [138]. У свою чергу, ДБН В.1.2-14-2009 “Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ” (наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 30.12.2008 р. №709) відносить до класу СС1 об’єкти, можлива відмова яких становить загрозу для життя і здоров’я: до 20 осіб, які постійно перебувають на об’єкті; до 50 осіб, які періодично перебувають на об’єкті; до 100 осіб, які перебувають поза об’єктом [139]. Аналіз наведених положень свідчить, що в переважній більшості випадків об’єкти, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, належать до класу наслідків СС1.

Фактично, це означає, що у всіх подібних випадках уповноважені суб’єкти кваліфікації не можуть чітко розмежувати між собою правопорушення, передбачені пунктом 2 та пунктом 3 ч. 3 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної

діяльності”. За таких обставин результати кваліфікації завжди є непевними та вразливими для оскаржень.

На наш погляд, оптимальним шляхом вирішення окресленої проблеми є формулювання змісту норми, закріпленої п. 3 ч. 3 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, у такий спосіб, який би дозволив чітко відмежувати передбачене нею порушення від інших подібних порушень. З цією метою пропонуємо п. 3 ч. 3 ст. 2 Закону викласти у такій редакції:

*“3) виконання будівельних робіт без подання повідомлення про їх початок: на об’єктах, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об’єктів з незначними наслідками (СС1), крім об’єктів, передбачених пунктом 2 частини 3 цієї статті, – у розмірі тридцяти шести прожиткових мінімумів для працездатних осіб”.*

Окрему проблему становлять лексико-семантичні вади законодавчого опису об’єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. У ряді положень Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” для опису правопорушень використовуються досить складні та об’ємні лексико-семантичні конструкції. Їх “громіздкість” вже сама по собі є чинником, який ускладнює розуміння диспозиції адміністративно-деліктної норми. Однак, найбільш проблематичним є те, що іноді за вербальними нашаруваннями криються очевидні помилки нормотворця, які викривлюють істинний сенс сформульованих ним положень. Внаслідок цих помилок адміністративно-деліктна норма не може застосовуватись системно та ефективно, а суспільні відносини, які вона покликана захищати, не отримують надійного правового захисту.

У даному контексті вельми наочним прикладом може слугувати ч. 1 ст. 2 Закону, яка встановлює відповідальність проектних та експертних організацій за “передачу 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, у тому числі за нестворення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, незабезпечення приладами обліку води і теплової енергії, а також за зниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва” [27].

Зі змісту цієї статті чітко випливає, що проектні та експертні організації, які здійснюють розробку/експертизу проектної документації, несуть адміністративну відповідальність безпосередньо за “нестворення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення” та “незабезпечення приладами обліку води і теплової енергії”. Між тим, завдання, функції і напрями діяльності зазначених організацій полягають виключно у розробці (проектні організації) та експертизі (експертні організації) проектної документації для виконання будівельних робіт. Такі організації не здійснюють безпосереднього впливу на об'єкт будівництва, не проводять технічні роботи для створення умов доступності для осіб з обмеженими фізичними можливостям, не встановлюють облікові прилади тощо. Створення безперешкодного життєвого середовища, встановлення приладів обліку води і тепла – це сфера відповідальності підрядника, який провадить відповідні роботи, а також замовника, який ці роботи контролює. У світлі викладеного навіть сама постановка питання про відповідальність проектних та експертних організацій за вказані вище порушення виглядає алогічною.

Втім, логіка, якою керувався законодавець при формулюванні змісту ч. 1 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” є досить прозорою. Цілком очевидно, що дана норма була покликана встановити відповідальність проектних/експертних організацій за неякісне складання/експертування проектної документації, тобто за “непередбачення у проектній документації” безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями, а також місць (точок) для встановлення приладів обліку. Однак, як це інколи трапляється в нормотворчій практиці, логіка задуму законодавця

була перекреслена недосконалою формою його втілення. Чинна редакція ч. 1 ст. 2 Закону України, замість чіткої визначеності підстав відповідальності проектних та експертних організацій, змушує суб'єкта кваліфікації виводити ці підстави із контексту, відступаючи від “букви” закону та переосмислюючи його фактичний зміст.

Такий стан справ неможливо визнати прийнятним. Частина 1 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” має зазнати коректив, спрямованих на усунення наявних логіко-юридичних і лексико-семантичних недоліків. З цією метою пропонуємо внести до неї такі зміни: слова “за нестворення” замінити словами “щодо передбачення”, а слова “незабезпечення приладами” – словами “щодо передбачення приладів”.

Резюмуючи викладене, маємо наголосити, що точне встановлення об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності є важливою запорукою їх правильної кваліфікації. Помилки, допущені під час з'ясування та процесуальної фіксації ознак об'єктивної сторони, нерідко обертаються прийняттям хибних юрисдикційних рішень, необґрунтованим накладенням адміністративних стягнень та скасуванням постанов у справах про адміністративні правопорушення. Зважаючи на це, питання об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності потребують прискіпливого розгляду з боку науковців і практиків. При цьому особлива увага має бути приділена якості їх законодавчого опису, методиці їх встановлення, точності та повноті їх процесуальної фіксації.

### **2.3. Суб'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності**

Необхідною умовою адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності є встановлення суб'єкта його вчинення. Ознака

суб'єкта є конструктивним елементом складу адміністративного правопорушення і відіграє надзвичайно важливу роль для його кваліфікації. Відсутність (нез'ясованість) цієї ознаки свідчить про відсутність складу правопорушення та унеможливорює адміністративну відповідальність. Більш того, як цілком слушно зауважують Т. О. Гуржій та А. В. Нефедова, без достовірної інформації про суб'єкта адміністративного проступку, навіть попри очевидний факт вчиненого протиправного діяння, адміністративна справа взагалі не порушується. Цим адміністративно-деліктне провадження суттєво відрізняється від провадження в кримінальних справах, для відкриття якого достатньо констатувати факт вчинення злочинного діяння [88, с. 285; 134, с. 111].

Незважаючи на практичну важливість категорії “суб'єкт адміністративного правопорушення”, вона дотепер не отримала чіткого законодавчого визначення. У чинному законодавстві ця категорія не просто не визначається, а й взагалі не згадується. Законодавець розкриває лише окремі її аспекти, на основі яких дуже важко сформулювати повне і точне уявлення про природу та сутність суб'єкта адміністративного правопорушення. Не визначена ця категорія і на доктринальному рівні. І хоча нині мало яка наукова праця з питань кваліфікації адміністративних правопорушень обходиться без аналізу суб'єкта їх учинення, відповідна категорія “не зайняла достойного місця в понятійному апараті адміністративного права, а тому не отримала чіткого змістовного наповнення в теорії адміністративного права” [140, с. 3].

Як наслідок, уповноважені органи (посадові особи) адміністративної юрисдикції зіштовхуються з цілою низкою проблем, зумовлених відсутністю єдиного розуміння суб'єкта делікту в адміністративному праві та вадами законодавчого опису суб'єктів конкретних адміністративних правопорушень. На практиці мають місце численні помилки у встановленні суб'єкта адміністративного правопорушення, які вкрай негативно відбиваються на перебігу адміністративного провадження, призводять до прийняття необґрунтованих рішень та великої кількості скарг на рішення у справах про адміністративні проступки [141, с. 31].



Викладене зумовлює необхідність концептуалізації категорії “суб’єкт правопорушення” у вітчизняному адміністративному праві. У розумінні цієї категорії потрібна максимальна точність, яка б забезпечила узгодженість наукових позицій, а також вичерпність її законодавчого опису як на рівні загальної термінології, так і на рівні окремих адміністративно-деліктних норм, зокрема, норм про відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудування. З нашої точки зору, важливим кроком у даному напрямку має стати остаточне вирішення питання про те, які саме особи можуть виступати суб’єктами адміністративних правопорушень та, відповідно, суб’єктами адміністративної відповідальності за їх учинення.

Так вже склалося, що чинне законодавство однозначної відповіді на це питання не дає. Незважаючи на те, що суспільні відносини в сфері адміністративної відповідальності регламентуються вельми широким колом законодавчих актів, загальні ознаки суб’єкта адміністративного правопорушення розкриваються тільки в КУпАП. При цьому, як вже було зазначено вище, чинний КУпАП не містить дефініції відповідного поняття та навіть не “оперує” терміном “суб’єкт адміністративного правопорушення”. Для позначення суб’єкта адміністративного правопорушення в КУпАП використовується інший термін – “особа”. За твердженням В. К. Колпакова та В. В. Гордєєва, це надає змогу припускати, що суб’єктом адміністративного правопорушення може бути як фізична, так і юридична особа [91, с. 147; 92, с. 26].

Водночас, із контексту ст.ст. 9-16 КУпАП чітко випливає, що суб’єктами правопорушень, передбачених цим Кодексом, виступають тільки фізичні особи. Так, наприклад, у ст.ст. 10 та 11 КУпАП форми вини порушника (умисна та необережна) розкриваються через характеристику інтелектуальних і вольових процесів, які протікають у психіці людини. У ст. 12 КУпАП визначено вік людини, з якого вона може бути притягнута до адміністративної відповідальності. Статті 13, 14 та 15 КУпАП врегульовують питання адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб, посадових осіб та військовослужбовців відповідно. І, нарешті, у ст. 16 КУпАП йдеться про відповідальність за

адміністративні правопорушення іноземців та осіб без громадянства [115].

Висновок про те, що чинний КУпАП встановлює відповідальність тільки фізичних осіб підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. у справі № 1-22/2001 “Щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, ч.ч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб)”. Визнаючи існування в Україні публічно-правової відповідальності юридичних осіб, яка має певні ознаки, властиві адміністративній відповідальності, Конституційний Суд України констатував: “Певний період у правовій науці та законодавстві суб’єктами адміністративного проступку визнавалися як фізичні, так і юридичні особи. Проте в умовах панування державної форми власності накладення штрафів на юридичних осіб втрачали будь-який сенс, тому правова доктрина схилилась до недоцільності визнання підприємств, установ та організацій суб’єктами адміністративної відповідальності. Саме цю концепцію було реалізовано у прийнятому 7.12.1984 р. Кодексі УРСР про адміністративні правопорушення, за яким суб’єктом адміністративної відповідальності є лише фізична особа. Ця позиція законодавця залишилась незмінною, свідченням чого є численні доповнення, які вносились до КУпАП протягом усього часу його дії [142]”.

Разом із тим, багато науковців зауважують на тому, що численні акти вітчизняного законодавства передбачають відповідальність юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) за правопорушення у публічній сфері відносин [92, с. 26; 143, с. 75-76; 144, с. 47]. Специфіка таких порушень та особливості механізмів притягнення до відповідальності за їх учинення дають підстави говорити про їх адміністративний характер. Однак при цьому законодавець не називає такі правопорушення і відповідальність за них “адміністративними”.

У контексті адміністративної відповідальності юридичних осіб у законодавстві використовуються терміни-замінники: “санкції”, “фінансові санкції”, “заходи відповідальності”, “заходи впливу”, “стягнення”, “штрафи”

тощо. Таким чином, адміністративна відповідальність юридичних осіб існує де-факто, але остаточно не визнана законодавцем де-юре. Це викликає спірні тлумачення окремих положень чинного законодавства, ускладнює його застосування на практиці, а також робить непростим проведення чіткої межі між адміністративною відповідальністю юридичних осіб та іншими видами відповідальності і державного примусу [144, с. 5]. Отже, цілком слушно підкреслює Д. М. Лук'янець, що нині “фактично існує невідповідність між концептуальними засадами, на яких побудовано інститут адміністративної відповідальності, і потребами в ефективних засобах державного примусу, здатних функціонувати в сучасних умовах [145, с. 1, 2]”.

Проблема концептуалізації категорій “суб’єкт адміністративного правопорушення” та “суб’єкт адміністративної відповідальності” досить виразно проявляється на рівні адміністративно-правової охорони суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності. На сьогодні відповідальність за правопорушення у цій сфері регламентується двома законодавчими актами: КУпАП і Законом України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”. При цьому, оскільки відповідні положення КУпАП (див.: ст.ст. 96, 96-1 та 188-42) встановлюють відповідальність тільки фізичних осіб, то адміністративно-правовий характер такої відповідальності є загальновизнаним. Адже відповідні правопорушення в сфері містобудування, а так само і механізми відповідальності за їх учинення цілком гармонійно “вписуються” в традиційну, успадковану від радянської правової доктрини парадигму адміністративної відповідальності індивіда перед державою.

Натомість, Закон України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (суб’єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [27]. Передбачені цим Законом правопорушення мають всі підстави, для того щоб вважати їх адміністративними, оскільки ці правопорушення: об’єктивізуються в адміністративно-правовій сфері, посягають на публічний інтерес, становлять

небезпеку для адміністративно-правових відносин, регульованих актами будівельного законодавства, будівельними нормами, державними стандартами і правилами. Притягнення до відповідальності за такі порушення здійснюється суб'єктами публічної адміністрації в адміністративно-процедурному порядку. За вчинення цих порушень на винну особу накладається штраф, причому штраф адміністративний (тобто штраф, як грошове стягнення, а не вид забезпечення виконання зобов'язань).

Більш того, за ознаками об'єкта та об'єктивної сторони правопорушення, зазначені у Законі України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, майже тотожні адміністративним правопорушенням, передбаченим ст.ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП. Головна відмінність між ними полягає якраз у тому, що перші вчиняються юридичними особами, а останні – особами фізичними. Але якщо правопорушення, вчинювані фізичними особами, віднесені законодавцем до розряду адміністративних, то аналогічні делікти юридичних осіб визначаються ним без галузевої і предметної конкретизації, а саме як “правопорушення у сфері містобудівної діяльності”. Так само неконкретизованим у законі є характер відповідальності за правопорушення юридичних осіб. Зокрема, у ч. 2 ст.1 Закону від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” зазначається таке: “учинення суб'єктами містобудування правопорушень у сфері містобудівної діяльності тягне за собою відповідальність, передбачену цим та іншими законами України” [27]. Таким чином, попри явно виражений адміністративний характер правопорушень, вчинюваних юридичними особами у сфері містобудівної діяльності, із суто формальної точки зору, їх галузева природа лишається невизначеною.

Наслідком цього стали глибокі теоретичні розбіжності в питаннях про те, які види відповідальності тягнуть за собою правопорушення у сфері містобудівної діяльності, а також недостатньо глибока “розробленість” проблематики відповідальності юридичних осіб у цій сфері. Переважна більшість дослідників розглядають дану проблематику крізь призму теорії адміністративного права, а

отже, зосереджують увагу на тих її аспектах, які поза сумнівом є адміністративно-правовими. Натомість, питання відповідальності юридичних осіб за правопорушення, галузева природа яких остаточно не визначена, розглядаються поверхнево або ж узагалі лишаються без розгляду.

Проблема адміністративної відповідальності юридичних осіб має не лише теоретичне, а суто практичне значення. Цілком справедливо зауважують М. Удод та О. Літус: “У нашій державі інститут відповідальності юридичних осіб необхідний і виправданий ще й тому, що в Україні діє безліч суб’єктів господарювання (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю та інші), які часто не мають, на відміну від державних підприємств, чіткої і формально встановленої структури управління або приховують її. Внаслідок цього виникають труднощі під час розв’язання конфліктів із законом та з’ясування сфер компетенції співробітників, значно ускладнюється залучення до відповідальності винних осіб [146, с. 90, 91]”.

З огляду на викладене, питання адміністративної відповідальності юридичних осіб потребує концептуального вирішення як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях. Варто погодитись з точкою Л. Кравченко, О. Плетньової, Є. Герасименка, які стверджують, що в умовах ринкових відносин і появою великої кількості суб’єктів різних організаційно-правових форм, положення КУпАП доцільно поширити не лише на фізичних, а й на юридичних осіб [147, с. 69; 148, с. 8; 146, с. 91].

Саме таким шляхом пішли законодавці Німеччини, Франції, Італії, Португалії та ряду інших європейських держав, які офіційно визнали інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб [149, с. 234]. Причому, як свідчить аналіз зарубіжної практики функціонування цього інституту, адміністративна відповідальність є обґрунтованим та ефективним інструментом протидії правопорушенням юридичних осіб у публічно-адміністративній сфері [150, с. 89].

Важливим кроком на шляху становлення інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб стало прийняття Закону України від

14.07.2015 р. № 596-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”. Цим Законом було внесено низку змін до КУпАП, згідно з якими, по-перше, було запроваджено адміністративну відповідальність юридичних осіб за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (див.: ст. 14-2 КУпАП в редакції Закону), а, по-друге, передбачено можливість накладення адміністративного штрафу як на фізичних, так і на юридичних осіб (див.: ст. 27 КУпАП чинної редакції КУпАП) [151; 115].

Разом із тим, вже наприкінці 2017 року адміністративна відповідальність юридичних осіб за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху була скасована, що засвідчило частковий відхід законодавця від концепції адміністративної відповідальності юридичних осіб (див.: Закон України від 21.12.2017 р. №2262-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів”) [152].

Неврегульованість ключових аспектів адміністративної відповідальності юридичних осіб, а також непослідовність позиції законодавця в цьому питанні змушують констатувати, що окреслена вище проблема наразі далека від свого остаточного вирішення.

На наш погляд, визначення в чинному КУпАП загальних засад адміністративної відповідальності юридичних осіб дозволить поставити остаточну крапку в дискусії про те, чи можуть останні визнаватися суб'єктами адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності. Реалії адміністративно-правової охорони публічних відносин вимагають різноманітного інструментарію примусового впливу на юридичних осіб. Поряд із заходами цивільної та господарської відповідальності, які мають суто компенсаційний характер, ефективним інструментом боротьби з правопорушеннями юридичних осіб у публічній сфері виступають заходи адміністративного примусу. Стрижневою ланкою системи таких заходів є адміністративна відповідальність, котра передбачає застосування широкого комплексу матеріальних та

організаційних обтяжень щодо юридичної особи - правопорушника. Адміністративні правопорушення та адміністративна відповідальність юридичних осіб – це об’єктивна реальність. Це реальні явища правової дійсності, які існують фактично і навколо яких формується сучасна юрисдикційна практика. Відповідно, їх законодавче регулювання – це цілком закономірний етап розвитку інституту адміністративної відповідальності, який дозволить упорядкувати понятійно-категоріальний апарат і тим самим “примирити” теорію адміністративно-деліктного права з практикою юрисдикційної діяльності.

Цілком очевидно, що саме законодавча невизначеність є головною перешкодою на шляху концептуалізації адміністративної відповідальності як відповідальності фізичних і юридичних осіб за правопорушення в публічно-правовій сфері. З нашого погляду, усунути цю невизначеність доцільно шляхом внесення кореспондуючих змін до Загальної частини КУпАП. Такі зміни повинні носити комплексний характер та охоплювати широке коло питань, пов’язаних з особливостями вчинення правопорушень юридичними особами, зокрема, питання загального поняття “адміністративне правопорушення (проступок)”, питання вини юридичних осіб, а також питання притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, які перебувають у стані реорганізації.

У цій роботі ми не будемо вдаватися до розробки повного комплексу необхідних законодавчих змін. Як уявляється, вирішення настільки масштабного завдання можливе тільки в рамках окремого дослідження. Водночас можемо запропонувати ключові законодавчі новели, що можуть постати “ядром” формалізації адміністративної відповідальності юридичних осіб:

1) частину 1 статі 9 КУпАП “Поняття адміністративного правопорушення” викласти у такій редакції:

*“Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність фізичної особи або протиправне діяння юридичної особи, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність”;*

2) доповнити чинний КУпАП статтею 16-1 з таким змістом:

*“Стаття 16-1. Відповідальність юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень.*

*Юридичні особи підлягають адміністративній відповідальності у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами України про адміністративні правопорушення.*

*Дія положень Особливої частини цього Кодексу поширюється і на фізичних, і на юридичних осіб, крім випадків, якщо зі змісту відповідного положення однозначно випливає, що воно може бути застосоване тільки щодо фізичних осіб або тільки щодо юридичних осіб.*

*Реорганізація юридичної особи не є підставою для її звільнення від відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення”.*

Загальновідомо, що суб’єкт фактичного правопорушення – це реальна фізична або юридична особа, яка здійснила протиправне посягання на охоронювані адміністративно-деліктним правом суспільні відносини. Склад правопорушення, як універсальна логіко-юридична конструкція, містить опис не конкретної фізичної або юридичної особи, а “низку визначених ознак, котрі дозволяють здійснити соціальну та юридичну оцінку порушника” [89, с. 75; 153, с. 109; 154, с. 32-33]. І це закономірно, адже далеко не кожна особа може виступати суб’єктом адміністративного правопорушення. Таким суб’єктом здатна бути тільки особа, наділена відповідним “набором” загальних і спеціальних ознак.

Загальні ознаки властиві суб’єктам усіх, без винятку, адміністративних правопорушень. Вони підлягають обов’язковому встановленню під час кваліфікації, незалежно від того чи містяться вони в законодавчому описі конкретного правопорушення. Неможливість встановлення або висновок про відсутність таких ознак у певної особи унеможлиблює кваліфікацію скоєного нею як адміністративного правопорушення та, відповідно, виключає її адміністративну відповідальність.

З огляду на те що у вітчизняній доктрині адміністративного права тривалий час панувала концепція адміністративної відповідальності фізичних осіб, саме



їхні загальні ознаки отримали детальне законодавче закріплення та глибоке наукове обґрунтування. На жаль, цього не можна сказати про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Їх здатність бути суб'єктами адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності досі не отримала офіційного визнання, а тому питання їх ознак (як суб'єкта адміністративних правопорушень) тривалий час лишається без уваги наукового загалу.

Отже, загальними ознаками фізичної особи - суб'єкта адміністративного правопорушення визнаються осудність та досягнення передбаченого законом віку, з якого настає адміністративна відповідальність. За загальним визнанням, ці ознаки характеризують особу порушника, як таку, що відповідно до свого рівня психологічного розвитку та поточного (на момент вчинення делікту) психічного стану, є здатною усвідомлювати протиправний та антисоціальний характер своєї поведінки, а також нести за свої дії адміністративну відповідальність [157, с. 135].

Поняття осудності у чинному законодавстві спеціально не визначається. З огляду на це, його прийнято виводити логічним шляхом з протилежного поняття “неосудність”, закріпленого у ст. 20 КУпАП [90, с. 240]. Відповідно до ст. 20 КУпАП, неосудною (а отже, такою, що не підлягає адміністративній відповідальності) є особа, яка “під час учинення протиправної дії чи бездіяльності не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану” [115]. Відштовхуючись від зворотного, під осудністю слід розуміти: здатність фізичної особи усвідомлювати вчинювані нею протиправні дії або бездіяльність, а також керувати такими діями (бездіяльністю).

Таким чином, стан осудності передбачає обов'язкову наявність двох психологічних складників: інтелектуального та вольового. Інтелектуальний складник осудності передбачає усвідомлення (розуміння) людиною своєї поведінки: її протиправності, суспільної небезпеки, місця і часу вчинення тощо. Натомість, вольовий аспект осудності виявляється у здатності фізичної особи контролювати свою поведінку, тобто здійснювати протиправні дії (бездіяльність) з власної волі. Для констатації осудності потрібна наявність обох зазначених

складників. Відсутність одного з них свідчить про те, що фізична особа на момент вчинення нею протиправних дій (бездіяльності) була неосудною, а тому не може вважатися суб'єктом відповідного адміністративного правопорушення.

Як правило, стан осудності презюмується (тобто визнається без доведення), бо він характерний для переважної більшості людей. Необхідність встановлення осудності порушника виникає тільки за наявності обґрунтованих сумнівів у його психічній повноцінності [90, с. 241]. У подібних випадках для з'ясування осудності або неосудності особи рішенням уповноваженого суб'єкта адміністративної юрисдикції (як правило, таким суб'єктом є суд) призначається судово-психіатрична експертиза на базі однієї зі спеціалізованих судово-психіатричних установ Міністерства охорони здоров'я України [155]. Разом із тим можемо констатувати, що в сучасній практиці розгляду справ про адміністративні правопорушення в сфері містобудівної діяльності необхідність проведення судово-психіатричної експертизи жодного разу не виникала.

Наступною загальною ознакою суб'єкта адміністративного правопорушення є досягнення фізичною особою, яка вчинила протиправне посягання, віку адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 12 КУпАП, адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку [115]. Встановлення 16-річного вікового порогу адміністративної відповідальності зумовлено висновком психологічної науки про те, що саме з цього віку пересічна людина набуває рівня інтелектуального розвитку і психічної зрілості, необхідного для повного усвідомлення протиправного і антисоціального характеру своєї поведінки, а також для адекватного сприйняття виховного впливу адміністративних стягнень.

Варто зазначити, що при (під час) кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності встановлення віку адміністративної відповідальності має суто формальний (констатуючий) характер. Так, зі змісту окремих положень 96-1 КУпАП логічно випливає, що передбачені нею правопорушення можуть бути вчинені тільки особами, які досягли значно

старшого віку. Суб'єктами відповідних адміністративних правопорушень є особи, посадове або службове становище яких вимагає дотримання низки попередніх вимог, зокрема, наявності вищої освіти, попереднього стажу роботи тощо. Наприклад, обов'язковою умовою зарахування на посаду керівника органу/підрозділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю (суб'єкт адміністративних правопорушень, передбачених ч. 3 та ч. 4 ст. 96-1 КУпАП) є наявність повної вищої освіти за освітнім рівнем “магістр” або “спеціаліст”. Оскільки ж здобуття повної вищої освіти – це тривалий процес, який завершується через декілька років після досягнення особою 16-річного віку, то в такому разі вік адміністративної відповідальності констатується як очевидний факт.

Тим не менш, у ряді випадків відповідальність особи за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності може наставити з досягненням нею 16-ти річного віку. Такими правопорушеннями, зокрема, є: виконання будівельних робіт без подання повідомлення про початок виконання зазначених робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, а також наведення недостовірних даних у такому повідомленні (ч. 3 ст. 96 КУпАП); експлуатація об'єктів, не прийнятих в експлуатацію, а також наведення недостовірних даних у декларації про готовність об'єкта до експлуатації, вчинені щодо об'єктів, будівництво яких здійснювалося на підставі будівельного паспорта (ч. 8 ст. 96-1) і деякі інші [115]. У разі таких ситуацій питання точного віку фізичної особи, яка вчинила протиправне діяння, потребує серйозної уваги. Для встановлення віку порушника слід ураховувати, що за загальним правилом фізична особа вважається такою, що досягла віку адміністративної відповідальності (16 років), починаючи з нуля годин наступної доби після відповідного дня народження [90, с. 241].

У контексті аналізу загальних ознак суб'єкта адміністративного правопорушення неабиякий інтерес становлять загальні ознаки юридичної особи. Як організаційне утворення, юридична особа кардинально відрізняється від фізичної за своєю природою, сутністю та багатьма юридично значущими

критеріями. Юридична особа не є біологічною істотою, відтак її здатність бути суб'єктом адміністративних правопорушень та адміністративної відповідальності не зумовлюються певними природними якостями (досягненням певного віку, станом психічного здоров'я тощо). Зважаючи на це, до неї неможливо “приміряти” загальні та спеціальні ознаки суб'єкта адміністративного правопорушення, визначені в чинному КУпАП, адже останній постулює ідею адміністративної відповідальності тільки фізичних осіб.

Як вже було зазначено вище, чинне законодавство не врегульовує питання адміністративної відповідальності юридичних осіб і не характеризує останніх як суб'єктів адміністративних правопорушень. Відповідно, на сьогодні ознаки юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення лишаються нормативно не визначеними. Не визначені вони і на доктринальному рівні. У вітчизняній теорії права остаточно не вирішене питання про адміністративну деліктоздатність юридичних осіб, що зумовлює брак уваги до відповідної проблематики в цілому та до ознак юридичної особи зокрема. Поодинокі спроби дослідників систематизувати ознаки юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення є настільки ж неузгодженими, наскільки й дискусійними.

Як відомо, категорія “юридична особа” первинно є категорією цивільного права. Відповідно, при визначенні загальних ознак юридичної особи в аспекті її визнання суб'єктом адміністративної відповідальності слід керуватися відповідними положеннями цивільного законодавства. Так, у ст. 80 ЦК України юридична особа визначена як організація, створена і зареєстрована в установленому законом порядку. Згідно зі ст. 83 ЦК України, юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, визначених законом. Водночас, статтями 87-90 ЦК України передбачена обов'язкова наявність установчих документів юридичної особи, обов'язкова реєстрація юридичної особи та обов'язкова наявність найменування юридичної особи [156]. На наш погляд, з точки зору адміністративної деліктоздатності, значущими є не всі ознаки юридичної особи, відображені у цивільному законодавстві, а лише ті з

них, котрі стосуються формального визначення її правового статусу. Цілком очевидно, що такі ознаки, як наявність найменування та установчих документів юридичної особи жодним чином не впливають на її здатність нести відповідальність за вчинене адміністративне правопорушення. У свою чергу, конкретна організаційна форма (товариство, установа, заклад, орган, організація тощо), яка у різних юридичних осіб є різною, має спеціальний характер і не може вважатися загальною ознакою, властивою усім, без винятку, суб'єктам адміністративних правопорушень.

Фактично, для притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності вирішальне значення мають лише дві ознаки суб'єкта: по-перше, наявність у відповідній організаційній структурі офіційного статусу юридичної особи на момент вчинення нею правопорушення (читай – наявність відповідного запису у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань); по-друге, фактичне існування юридичної особи або її правонаступника на момент накладення адміністративного стягнення. При цьому кваліфікуюче значення має тільки перша з двох наведених ознак. Саме вона характеризує адміністративне правопорушення, як таке, що було вчинене юридичною особою, незалежно від її організаційної форми, характеру діяльності та особливостей правового статусу. Тож саме вона повинна розглядатися як загальна ознака юридичної особи – суб'єкта адміністративного правопорушення.

В контексті розгляду питання про юридичну особу як суб'єкта адміністративного правопорушення неабиякий інтерес становлять момент набуття та момент припинення статусу юридичної особи. Відповідно до ч. 4 ст. 87 та ч. 5 ст. 104 ЦК України, моментом виникнення (створення) юридичної особи вважається день її державної реєстрації (тобто, день внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), а моментом її припинення – день внесення до Єдиного державного реєстру запису про її припинення [156]. Таким чином, організація має адміністративну деліктоздатність увесь час, протягом якого за даними Єдиного

державного реєстру вона може бути ідентифікована як функціонуюча юридична особа. Як цілком слушно зауважує О. Т. Зима, ні до внесення в державний реєстр, ані після виключення з нього колективне утворення не може бути суб'єктом адміністративної відповідальності [144, с. 98].

Однією з найбільш помітних особливостей притягнення юридичних осіб до відповідальності за правопорушення є наявність інституту правонаступництва. Якщо ліквідація юридичної особи безумовно виключає адміністративну відповідальність, то її припинення унаслідок злиття, приєднання, поділу або перетворення зумовлює появу правонаступника – іншої юридичної особи, до якої переходять майно, права та обов'язки припиненої організації (див.: ч. 1 ст. 104 ЦК України) [156]. Наразі питання про адміністративну відповідальність у рамках правонаступництва законодавчо не врегульоване. Власне, це і не дивно, з огляду на відсутність нормативно-правових засад адміністративної відповідальності юридичних осіб. Тим не менш, в силу своєї практичної значущості, це питання потребує обов'язкового вирішення вже у найближчій перспективі. На наш погляд, у формулюванні відповідних законодавчих положень слід виходити з того, що правонаступництво унаслідок реорганізації (злиття, приєднання, поділу або перетворення) передбачає “перекладання” на правонаступника усіх нереалізованих правових обтяжень, покладених на юридичну особу, яка припиняється. Іншими словами, під час реорганізації юридичної особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, до відповідальності за скоєне має притягуватись юридична особа – правонаступник. Саме тому в разі притягнення до адміністративної відповідальності юридичної особи, фактичний суб'єкт адміністративного правопорушення може не збігатися із фактичним суб'єктом відповідальності за скоєне.

Переходячи до розгляду спеціальних ознак суб'єкта, зауважимо, що вони включені законодавцем лише до складів окремих правопорушень, вчинення яких нерозривно пов'язане з певним правовим, професійним, фізичним, поведінковим або іншим статусом особи [157, с. 135]. Спеціальні ознаки детермінуються і нормативно закріплюються з метою диференціації відповідальності різних

категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій або бездіяльності [92, с. 28]. На відміну від загальних ознак суб'єкта, які завжди визначають результати кваліфікації, спеціальні ознаки підлягають встановленню лише тоді, коли вони містяться в законодавчому описі конкретного правопорушення. Закріплюючи такі ознаки у змісті адміністративно-деліктних норм, законодавець наділяє їх кваліфікуючими властивостями.

Основна увага вітчизняних фахівців з питань адміністративної відповідальності прикута до спеціальних ознак фізичної особи. Спеціальні ознаки фізичної особи - суб'єкта адміністративного правопорушення знайшли детальне висвітлення і систематизацію в наукових працях С. Т. Гончарука, В. К. Колпакова, Т. О. Гуржія, О. В. Кузьменко та багатьох інших знаних адміністративістів. Узагальнюючи відповідні праці, можемо констатувати, що, відповідно до чинного законодавства, спеціальними ознаками фізичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення слугують: її службове (посадове) становище; покладення на неї певних публічно-адміністративних функцій і повноважень; громадянський статус; господарський статус; процесуальний статус; належність до певної галузі або сфери діяльності; родинні стосунки; стан здоров'я; наявність додаткових обов'язків чи обмежень, покладених на особу; наявність спеціального права; наявність права власності на визначений об'єкт тощо.

Що ж стосується спеціальних ознак юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення, то наразі вони є малодослідженими. Поодинокі спроби систематизації таких ознак, які зустрічаються в науковій літературі, важко назвати вдалими. Так, наприклад, І. Г. Петрова до особливих (спеціальних) ознак юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення відносить такі: "1) родовим поняттям виступає поняття суб'єкта права, а не організації або майна; 2) сутність юридичної особи – це правові якості особистості: воля, правові дії, правосвідомість, вина, здатність нести правову відповідальність та інші; 3) правова відокремленість від індивіда як суб'єкта права; 4) юридична особа володіє власною правовою формою, елементами

ідентифікації, які мають значення для організації зовнішніх її зносин; 5) основними властивостями юридичної особи виступають наявність власної волі, здатність суб'єкта формувати та висловлювати в правовому полі власну особисту волю та цілісність, зовнішня єдність суб'єкта, а також здатність бути стороною правовідносин" [158, с. 210].

Навіть не вдаючись до поглибленого аналізу запропонованої системи спеціальних ознак, можна зазначити її дискусійність. По-перше, наведені вище ознаки притаманні всім, без винятку, юридичним особам. Вони мають загальний характер і не відображають специфіку певних категорій суб'єктів адміністративної відповідальності. Відповідно, вже саме їх віднесення до розряду особливих або спеціальних видається не зовсім коректним. По-друге, розглядаючи ознаки юридичної особи крізь призму теорії адміністративно-деліктного права, потрібно виходити з того, що такі ознаки повинні характеризувати юридичну особу не в цілому (тобто лише як загальноправовий феномен), а саме як суб'єкта адміністративної відповідальності. Ці ознаки повинні розкривати саме ті властивості юридичної особи, які мають значення для кваліфікації адміністративних правопорушень і накладення адміністративних стягнень. Цілком очевидно, що система особливих (спеціальних) ознак юридичної особи, запропонована І. Г. Петровою, даному критерію не відповідає. Відповідні ознаки настільки абстрактні, що навіть з певною долею умовності їх неможливо визнати репрезентативними з точки зору характеристики юридичної особи як суб'єкта адміністративних правопорушень.

У даному контексті більш обґрунтованою видається позиція О. Т. Зими, на думку якого, юридична особа може набувати статусу спеціального суб'єкта адміністративного правопорушення за таких умов: по-перше, якщо власник юридичної особи уповноважує її займатись певним видом діяльності (зокрема, здійснювати будівельні роботи) і на реалізацію цих повноважень вона одержує у компетентного державного органу відповідний дозвіл (тобто, для набуття спеціального статусу юридичній особі потрібна не тільки реєстрація у Єдиному державному реєстрі, але й спеціальний дозвіл держави); по-друге, якщо юридична



особа безпосередньо в результаті своєї діяльності набуває передбачених законом специфічних ознак (досягає певного стану), наприклад, займає монопольне становище на ринку [144, с. 99]. З наведеним висновком варто погодитись. Не підлягає сумніву той факт, що наявність спеціального дозволу або особливого становища юридичної особи зумовлює специфіку її правового статусу. “Носій” цього статусу, як правило, наділяється додатковими обов’язками, а також підпадає під дію спеціальних вимог, правил, норм і стандартів. Виступаючи безпосереднім адресатом спеціальних вимог, він і тільки він здатен ці вимоги порушувати, тобто виступати спеціальним суб’єктом адміністративного правопорушення. Перелік спеціальних ознак юридичної особи як суб’єкта адміністративного правопорушення не вичерпується наявністю офіційного дозволу на провадження певного виду діяльності чи набуттям певного стану.

Як свідчить аналіз чинного законодавства, юридична особа може набути спеціальної деліктоздатності, тобто здатності виступати суб’єктом окремих типів адміністративних правопорушень, шляхом вступу у визначені договірні відносини та набуття внаслідок цього специфічного правового статусу. Наочний приклад являють собою замовники та генеральні підрядники будівництва, котрі виступають суб’єктами адміністративних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”. Обов’язковою умовою набуття юридичною особою статусу замовника або генерального підрядника будівництва, а отже, й умовою набуття нею спеціальних ознак суб’єкта відповідного правопорушення, є укладення нею підрядного договору (контракту) на нове будівництво, реконструкцію, реставрацію або капітальний ремонт об’єкта будівництва.

Спеціальна деліктоздатність юридичної особи може зумовлюватись не наданням їй офіційного дозволу (тобто управлінням) на що-небудь, а навпаки – покладенням на неї певних зобов’язань з боку публічної адміністрації. Суб’єктом невиконання або неналежного виконання таких зобов’язань може виступати тільки управнена особа. Зокрема, лише суб’єкти містобудування, які залучаються

органами державного архітектурно-будівельного контролю до проведення перевірок, можуть нести відповідальність за надання недостовірних чи необґрунтованих висновків за результатами відповідних перевірок (див.: ч. 7 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”).

Крім того, у ряді випадків наявність у юридичної особи спеціальних ознак суб’єкта адміністративного правопорушення зумовлюється її минулою протиправною діяльністю, а точніше – фактами її притягнення до адміністративної відповідальності. Так, наприклад, ч. 9 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” передбачає відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, вчинені суб’єктами містобудування, яких протягом року було піддано стягненню за такі самі порушення [27].

У теорії адміністративного права суб’єктів із спеціальними ознаками прийнято іменувати “спеціальними суб’єктами” [159, с. 80]. Саме до категорії спеціальних належать суб’єкти більшості адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Як свідчить аналіз відповідних положень КУпАП та Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” такі правопорушення можуть бути вчинені лише визначеними категоріями фізичних і юридичних осіб, які характеризуються специфічними ознаками: організаційними, функціональними, службовими тощо.

Аналіз змісту ст.ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП дозволяє виділити такі категорії спеціальних суб’єктів:

- уповноважена посадова особа юридичної особи – замовника (ч. 18 ст. 96 КУпАП);
- уповноважена посадова особа юридичної особи – генерального підрядника або підрядника (ч.ч. 13, 14 ст. 96-1 КУпАП);
- головний архітектор проекту (ч.ч. 1, 2, 6, 8 ст. 96-1 КУпАП);
- головний інженер проекту (ч.ч.1, 2 ст. 96-1 КУпАП);

- експерт (ч.ч.1, 2 ст. 96-1 КУпАП);
- посадова особа, яка здійснює технічний нагляд на будівництві (інженер технічного нагляду) (ч.ч.7, 8 ст. 96-1 КУпАП);
- відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури (ч.ч.1, 2, 9-12 ст. 96-1 КУпАП);
- посадова особа підприємства, яке здійснює виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій (ч.ч. 15-18 ст. 96-1 КУпАП);
- керівник органу/підрозділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю (ч.ч. 3-5 ст. 96-1 КУпАП);
- керівник структурного підрозділу районної державної адміністрації або виконавчого комітету міської ради з питань містобудування та архітектури (ч.ч. 3- 5 ст. 96-1 КУпАП);
- керівники органів/підрозділів архітектурно-будівельного контролю міських, сільських і селищних рад (ч.ч. 3-5 ст. 96-1 КУпАП);
- головні інспектори будівельного нагляду ДІАМ (ч. 4, 5 ст. 96-1 КУпАП) [115].
- проектні організації (ч. 1. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”);
- експертні організації (ч. 1. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”);
- юридичні особи – замовники будівництва об'єкта (ч. 2. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”);
- підрядники, виконавці окремих видів робіт (ч. 3. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”);
- генеральні підрядники будівництва об'єкта (ч. 4. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”);
- суб'єкти містобудування, що залучаються органами державного архітектурно-будівельного контролю до проведення перевірок (ч. 7. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері

містобудівної діяльності”);

- підприємства, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва (ч. 8. ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”) [27].

Як свідчить аналіз юрисдикційної практики у сфері містобудівної діяльності, уповноважені суб'єкти кваліфікації іноді припускаються суттєвих помилок під час встановлення особи правопорушника. Здебільшого такі помилки зумовлені неналежним вивченням обставин справи, а також ігноруванням пояснень осіб, щодо яких складається адміністративний протокол та виноситься постанова про накладення адміністративного стягнення. У рівній мірі це стосується як уповноважених посадових осіб архітектурно-будівельного контролю, так і суддів.

Так, наприклад, 10.03.2020 р. головним інспектором будівельного нагляду інспекційного відділу управління ДАБІ у Закарпатській області було винесено постанову № 25/1007 про притягнення ОСОБА\_1 до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 5 ст. 96 КУпАП та накладення на неї штрафу у розмірі 8500 гривень. При винесенні зазначеної постанови головний інспектор виходив з того, що ОСОБА\_1, не маючи права на виконання будівельних робіт, а саме без затвердженої проектної документації та без подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт на об'єкті класу наслідків (СС1), здійснила добудову млина до раніше зведених будівлі складу зернових продуктів та господарської будівлі за АДРЕСА\_1.

Постановою Рахівського районного суду Закарпатської області від 16.04.2021р. (справа № 305/384/20) адміністративний позов ОСОБА\_1 до Управління ДАБІ у Закарпатській області щодо незаконності постанови про накладення адміністративного стягнення від 10.03.2020 р. №25/1007 було залишено без задоволення.

У свою чергу, за результатами розгляду відповідної справи в апеляційному порядку Восьмий апеляційний адміністративний суд констатував, що будівля

складу зернових продуктів та господарська будівля за АДРЕСА\_1 належать позивачці на праві приватної власності на підставі договору дарування від 16.06.2016 р. При цьому в матеріалах справи відсутні докази того, що саме ОСОБА\_1 здійснила вказану добудову, а відтак слід вважати, що фактично добудова млина до будівлі складу зернових продуктів та будівництва господарської будівлі була здійснена у 2003 році, на що вказував попередній власник головному інспектору під час проведення перевірки.

Виходячи з цього, 15.06.2021 р. Восьмий апеляційний адміністративний суд постановив: визнати протиправною та скасувати постанову Управління ДАБІ в Закарпатській області №25/1007 від 10.03.2020р. про притягнення ОСОБА\_1 до адміністративної відповідальності; скасувати рішення Рахівського районного суду Закарпатської області від 16.04.2021р. у справі № 305/384/20 [160].

Важливим аспектом кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудування, вчинюваних посадовими особами, є ґрунтовний аналіз функцій і повноважень посадової особи з метою встановлення причинно-наслідкового зв'язку між її діями (бездіяльністю) та виявленим фактичним порушенням. На практиці цьому аспекту далеко не завжди приділяється належна увага. Найбільш часто уповноважені суб'єкти кваліфікації “губляться” в питанні про те, яка саме посадова особа має нести відповідальність за такі правопорушення:

порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд (ч. 1 ст. 96 КУпАП);

неподання чи несвоєчасне подання замовником інформації про передачу права на будівництво об'єкта іншому замовнику, зміну генерального підрядника чи підрядника, осіб, відповідальних за проведення авторського і технічного нагляду, відповідальних виконавців робіт (ч. 14 ст. 96 КУпАП);

ведення виконавчої документації з порушенням будівельних норм, державних стандартів і правил (ч. 11 ст. 96-1 КУпАП) [115].

Як правило, помилки, допущені при встановленні відповідальної посадової особи, призводять до оскарження постанов про накладення адміністративних

стягнень та до їх подальшого скасування судами.

Зокрема, розглянувши справу № 754/9712/13-а за адміністративним позовом ОСОБА\_1 до інспекції ДАБК у Івано-Франківській області, Деснянський районний суд м. Києва скасував постанову про адміністративне правопорушення, складену відносно ОСОБА\_1 за ч. 18 ст. 96 КУпАП, оскільки “у зазначеній постанові відсутні дані про те, що саме позивач у силу своїх посадових прав і обов’язків, мав надавати інформацію про зміну відповідальної особи на проведення авторського нагляду та зміну відповідальної особи на проведення технічного нагляду відповідно до декларації про початок виконання будівельних робіт і які б у свою чергу спростували доводи позивача про те, що він не є належним суб’єктом та свідчили про наявність у діях ОСОБА\_1, складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 18 ст. 96 КУпАП” [161].

Отже, як засвідчив проведений аналіз, суб’єкти адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності можуть характеризуватися різноманітними спеціальними ознаками. Це, зокрема, і зайняття певної посади, і участь особи в договорі підряду, і здійснення певного виду діяльності на підставі ліцензії та/або договору, і низка інших. Від правильності встановлення цих ознак безпосередньо залежать результати кваліфікації правопорушень та ефективність адміністративної відповідальності у сфері містобудування. У світлі цього постає необхідність розробки та впровадження в практику методичних рекомендацій для посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю, покликаних сприяти точній і безпомилковій кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності.

#### **2.4. Суб’єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності**

Важливим елементом складу адміністративного правопорушення є його суб’єктивна сторона, котра характеризує відношення порушника до вчиненого

ними протиправного діяння та його суспільно-небезпечних наслідків. За одностайним визнанням науковців і практиків, ця ознака має визначальний вплив на кваліфікацію правопорушень, обґрунтованість рішень про притягнення особи до адміністративної відповідальності та, нарешті, на правомірність застосування адміністративно-деліктних норм. Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду суб'єктивної сторони правопорушень у сфері містобудівної діяльності, варто зупинитися на визначенні загальнотеоретичного підходу до розуміння суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

Як неодноразово зазначалося у попередніх підрозділах дисертації, вітчизняна адміністративно-правова наука до остатнього часу виходила з того, що суб'єктом адміністративних правопорушень може виступати тільки фізична особа. Такий підхід був зумовлений залишковим впливом радянської правової доктрини, котра асоціювала всіх юридичних осіб з державними структурами (органами, установами, підприємствами та організаціями). Радянські доктринальні принципи відповідальності в умовах статичної ідеологічної системи не допускали адміністративної та кримінальної відповідальності для державних структур. Відповідно, суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення у вітчизняному адміністративному праві донедавна визначалась як виключна якість фізичної особи, а саме як: “інтелектуальні і вольові процеси свідомості людини, які спонукали та скеровували її протиправну поведінку” [90, с. 242].

З плином часу, в міру “роздержавлення” економіки та руху наукової думки в бік визнання адміністративної відповідальності юридичних осіб, обмеженість такого розуміння суб'єктивної сторони ставала дедалі більш помітною. Воно охоплює лише ті правопорушення, які вчиняються фізичними особами (тобто, індивідами), і не завжди придатне для характеристики правопорушень, вчинюваних організаціями. Такий стан справ зумовлює необхідність переосмислення традиційного концепту суб'єктивної сторони з урахуванням становлення адміністративної відповідальності юридичних осіб. В основі наукового розуміння суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення повинна лежати ідея про те, що вона характеризує внутрішній аспект деліктів,

вчинюваних як фізичними, так і юридичними особами. Відповідно, сучасний концепт суб'єктивної сторони повинен бути достатньо загальним і універсальним для того, щоб охопити: по-перше, внутрішнє ставлення індивіда (фізичної особи) до вчинюваного ним протиправного посягання; по-друге, внутрішні чинники, які обумовили скоєння адміністративного правопорушення юридичною особою. З огляду на викладене, у цій дисертації ми виходимо з того, що суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення являє собою: *елемент складу адміністративного правопорушення, який характеризує внутрішнє ставлення особи до протиправного посягання, вчинюваного нею особисто (у разі вчинення правопорушення фізичною особою), або ж вчинюваного організацією внаслідок її рішення, дії або бездіяльності (у разі вчинення правопорушення юридичною особою).*

За загальним визнанням, ключовим елементом суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення є вина, яка виражає негативне, з погляду суспільства, ставлення особи до протиправного діяння та його суспільно-небезпечних наслідків. Вина відображає ставлення особи до соціальних цінностей, до існуючих правових вимог, до інтересів суспільства, громади та окремих осіб. З позиції суспільства це ставлення завжди розглядається як негативне, оскільки, діючи винно, особа свідомо протиставляє свої інтереси суспільному благу або ж демонструє зневажливе ставлення до обов'язкових правил, вимог і заборон [134, с. 142].

На рівні конкретного правопорушення вина завжди проявляється в одній із двох форм – умислі та необережності. Як наголошує Т. О. Гуржій, адміністративно- та кримінально-правова парадигма вини допускають її існування лише у певній якісно визначеній формі поєднання вольової та інтелектуальної детермінант. Загального поняття вини, як інваріантної комбінації названих чинників, сучасне законодавство не знає. Тільки наявність відповідної форми – наміру або необережності дає привід для констатації вини (загального) в скоєному (конкретному) [162, с. 24].

З огляду на це, чинне законодавство не містить загального визначення



поняття “вина”, а, натомість, розкриває зміст умислу та необережності. Відповідно до чинного КУпАП, адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, якщо особа, котра його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків (ст. 10 КУпАП). Необережність має місце у випадках, коли особа передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачати (ст. 11 КУпАП) [115]. Таким чином, встановлення конкретної форми вини фізичної особи відбувається на основі аналізу інтелектуальних і вольових процесів, які відбуваються у свідомості особи при вчиненні адміністративного правопорушення.

Інтелектуальний момент вини характеризує наявність або відсутність усвідомлення порушником протиправного характеру своїх дій (бездіяльності), а також можливість передбачення їх шкідливих наслідків. Усвідомлення протиправності вчинюваного діяння означає розуміння його фактичного змісту, тобто суті скоєного, та його правової заборони. У свою чергу, передбачення шкідливих наслідків – це уявлення про майбутні негативні зміни в об’єкті адміністративно-правової охорони, які можуть відбутися внаслідок протиправного діяння. Простіше кажучи, порушник уявляє, яку шкоду можуть спричинити вчинювані ним дії або бездіяльність.

Що стосується вольового моменту вини, то він відображає зв’язок між рушійним мотивом адміністративно-деліктної поведінки та її шкідливими наслідками. З точки зору психології, будь-який акт поведінки людини, зокрема протиправної, зумовлюється її суб’єктивним уявленням про певну нагальну потребу. Прагнучи задоволення такої потреби, індивід обирає певний варіант дій з ряду можливих. При цьому, усвідомлюючи ймовірні суспільно-шкідливі наслідки свого вибору, він може ставитись до них по-різному: прагнути їх настання, ігнорувати їх можливість, а може взагалі їх не бажати.

Отже, при вчиненні адміністративного правопорушення інтелектуальний

момент умислу виявляється в усвідомленні протиправності діяння та його можливих суспільно-шкідливих наслідків, а вольовий момент – у бажанні (прямий умисел) або байдужому ставленні (непрямий умисел) до таких наслідків. Водночас, інтелектуальний момент необережності може характеризуватися як усвідомленням (протиправна самовпевненість), так і неусвідомленням (протиправна недбалість) можливих шкідливих наслідків протиправної дії або бездіяльності. Причому якщо у випадку протиправної самовпевненості інтелектуальна компонента вини безпосередньо поєднана з вольовою (небажання шкідливих наслідків), то протиправна недбалість передбачає суто опосередковане поєднання інтелектуального і вольового моментів. В остатньому випадку порушник не усвідомлює, а отже й не передбачає шкідливих наслідків свого діяння, хоча об'єктивно він міг і повинен був їх передбачати. Цілковите неусвідомлення (непередбачення) шкідливих наслідків виключає безпосереднє спрямування людської волі на їх досягнення, відвернення тощо. Разом із тим, воно опосередковано свідчить про небажання особи докладати зусиль для засвоєння певних знань (правил, вимог, нормативів, стандартів), необхідних для забезпечення безпеки і законності, належного виконання посадових обов'язків, дотримання встановлених процедур. Така спрямованість волі людини безпосередньо не розкриває суті конкретного правопорушення, проте розглядається законодавцем як загальний антисоціальний стан психіки, котрий створив для нього підґрунтя.

Зі змісту ст.ст. 10 та 11 КУпАП однозначно випливає, що встановлення обох форм вини (умислу та необережності) здійснюється на основі аналізу внутрішнього ставлення особи не лише до протиправного діяння, але й до його шкідливих наслідків. Більш того, законодавча “формула” необережності характеризує ставлення порушника лише до наслідків протиправної поведінки. Внутрішнє сприйняття особою своїх протиправних дій або бездіяльності під час кваліфікації необережних адміністративних правопорушень взагалі не оцінюється.

Такий інтелектуально-вольовий підхід до встановлення вини викликає

труднощі у кваліфікації правопорушень з “формальними складами”. Загальновідомо, що для встановлення їх об’єктивної сторони достатньо констатувати сам факт протиправного діяння. Наявність або відсутність шкідливих наслідків скоєного на кваліфікацію правопорушення не впливає. Іншими словами, у таких правопорушеннях шкідливі наслідки посягання винесені за межі юридичного складу і не мають кваліфікуючого значення. Відповідно, основна маса адміністративних правопорушень не спричиняють осяжної матеріальної шкоди, тобто не тягнуть за собою настання шкідливих наслідків. Дана обставина унеможлиблює застосування законодавчого опису умислу (ст. 10 КУпАП) і необережності (11 КУпАП) для встановлення вини при вчиненні адміністративних правопорушень з формальними складами.

Саме до таких правопорушень належать адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Як свідчить аналіз чинного законодавства, зокрема, ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП, ст. 2 Закону України від 14.10.1994р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, склади всіх адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності не охоплюють шкідливі наслідки посягання. Усі, без винятку, правопорушення в цій сфері вважаються закінченими з моменту вчинення протиправних дій (бездіяльності), а не після настання шкідливих наслідків. За відсутності фактичних наслідків навіть сама постановка питання про встановлення вини на основі їх сприйняття (осмислення) порушником видається алогічною.

Як наслідок, уповноважені суб’єкти кваліфікації правопорушень у сфері містобудівної діяльності при встановленні вини порушника керуються не стільки положеннями КУпАП, скільки власними уявленнями про природу та сутність цього явища. Не маючи змоги встановити конкретну форму вини, вони з’ясовують вину, так би мовити, “у цілому”. При цьому в переважній більшості випадків вина встановлюється ними не шляхом аналізу інтелектуальних та вольових процесів у свідомості порушника, а через констатацію його причетності до вчинення протиправних дій (бездіяльності).

Результати опитування уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції – керівників виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ засвідчили формальний підхід до встановлення вини під час кваліфікації правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Майже 75% респондентів вважають з'ясування конкретної форми вини другорядним аспектом кваліфікації правопорушень, передбачених ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП. Понад 83% опитаних визнали, що встановлення вини в таких правопорушеннях здійснюється ними автоматично, після з'ясування того, що конкретна особа дійсно вчинила фактичне протиправне діяння (Рис. Г.4, Г.5).

Наведені результати опитування змушують констатувати загальну недооцінку важливості встановлення вини при кваліфікації правопорушень у сфері містобудівної діяльності. На практиці до встановлення цієї ознаки складу правопорушення застосовується суто формальний підхід, який суперечить одному з фундаментальних принципів адміністративної відповідальності фізичних осіб – принципу суб'єктивного ставлення в вину. Згідно з цим принципом, адміністративним правопорушенням може вважатися лише те діяння, що стало проявом індивідуальної свідомості й волі, а адміністративна відповідальність за протиправну поведінку настає лише тоді, коли вона є “результатом внутрішнього ставлення особи до соціальних цінностей, охоронюваних законом [90, с. 244]”.

Автоматична констатація вини особи, з огляду на її причетність до вчинення протиправних дій (бездіяльності), йде урозріз не тільки з принципами адміністративної відповідальності, а й з адміністративно-деліктним законодавством. Останнє не допускає відповідальності без вини, “не знає” вини поза її юридичними формами (умислом і необережністю) та передбачає її обов'язкове доведення у ході вирішення справи про адміністративне правопорушення. Разом із тим, як нами вже було зазначено, чинне законодавство про відповідальність за адміністративні правопорушення, зокрема КУпАП, недостатньо повно характеризує форми вини, внаслідок чого воно не може слугувати надійним підґрунтям для встановлення умислу і необережності у

правопорушеннях з формальними складами.

Намагаючись створити таке підґрунтя на доктринальному рівні, вітчизняні правники Т. О. Гуржій, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець, В. В. Гордєєв, О. Г. Стрельченко, А. В. Нефедова та інші при встановленні вини у правопорушеннях з формальними складами пропонують екстраполювати інтелектуальні та вольові процеси свідомості порушника із шкідливих наслідків протиправного діяння, безпосередньо на діяння як таке [163, с. 48; 92, с. 32; 134, с. 145; 164, с. 5; 134, с. 145]. “Оскільки об’єктивна сторона правопорушень з формальними складами охоплює лише саме діяння, то вольовий аспект наміру повинен визначатись по відношенню тільки до нього. В подібних деліктах воля порушника мобілізується на вчинення суспільно небезпечних дій або бездіяльності”, – наголошує Т. О. Гуржій [163, с. 48]. “У формальних складах обсяг об’єктивної сторони вичерпується переліком ознак діяння й обставин його здійснення. З цього випливає, що і від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, які названі у складі, але не передбачення шкідливих наслідків і, тим більше, бажання їх настання”, – розвиває цю ідею О. Г. Стрельченко [122, с. 142]. Як визначає А. В. Нефедова, при кваліфікації адміністративних проступків з формальними складами вина порушника повинна визначатися його внутрішнім ставленням до протиправного вчинку (дії або бездіяльності) [134, с. 145].

Тим не менш, попри односпайну підтримку “діяльнісної” концепції вини в адміністративних правопорушеннях з формальними складами, вітчизняні науковці наразі не виробили єдиного бачення її окремих форм. Зокрема, Д. М. Лук'янець, Є. В. Циба обстоюють думку про те, що адміністративні правопорушення з формальними складами можуть вчинюватися як умисно, так і необережно. З точки зору Д. М. Лук'янця, ключова роль при встановленні форми вини в правопорушеннях з формальними складами належить вольовому моменту психіки, який проявляється у бажанні або небажанні особи вчинити протиправні дії. Виходячи з цього, Д. М. Лук'янець пропонує запровадити та закріпити на законодавчому рівні дві нові форми вини: 1) намір – має місце, якщо особа

усвідомлювала характер або зміст вчинюваного протиправного діяння і бажала його вчинення; 2) необачність – має місце, якщо особа не бажала вчинення протиправного діяння, але вчинила його за умов, коли могла і повинна була уникнути його вчинення [164, с. 5]. У свою чергу, Є. В. Циба віддає перевагу інтелектуальному складнику вини, вбачаючи умисел в усвідомленні особою протиправності діяння та бажанні його вчинити, а необережність – в неусвідомленні протиправності діяння при тому, що особа була повинна і могла це усвідомлювати” [126, с. 122].

Варто зазначити, що саме на цьому підході ґрунтують свої висновки більшість дослідників, які вдаються до аналізу складів адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Так, наприклад, автори науково-практичного коментаря до КУпАП за редакцією професора С. В. Петкова стверджують, що суб’єктивна сторона адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП, характеризується наявністю вини як у формі умислу, так і у вигляді необережності [165, с. 138-142, 367]. Аналогічне уявлення про форми винного вчинення зазначених правопорушень демонструють М. В. Козіна та Р. А. Калюжний, конкретизуючи при цьому, що надання недостовірної інформації про умови проектування і будівництва або необґрунтована відмова у наданні такої інформації, можуть бути вчинені лише з умислом, натомість, решта правопорушень у сфері містобудування можуть бути як умисними, так і необережними [166, с. 215].

Водночас, інша група вчених, серед яких О. М. Стороженко, А. В. Нефедова, Л. Д. Менів, наполягає на виключного умисному характері адміністративних правопорушень з формальними складами. В основу даного висновку покладено положення сучасної психологічної доктрини, згідно з яким будь-який вольовий акт поведінки людини зумовлюється її прагненням (читай – бажанням) певної мети. З точки зору психології, усяка дія (діяльність) людини є результатом низки когнітивних процесів, які відбуваються в її свідомості. Умовний алгоритм цих процесів можна представити у такому вигляді: 1) формування уявлення про бажану мету; 2) формування мотивів (аналіз різних

варіантів дій, пов'язаних із метою); 3) визначення головного мотиву, вибір відповідного варіанту дій; 4) поява бажання діяти певним чином, прийняття рішення про вчинення акту зовнішньої поведінки. Таким чином, усвідомлена, вольова дія людини – це завжди плід її бажання. Не існує дії без бажання діяти, будь-яка вольова поведінка людини, окрім випадків впливу на неї непереборної сили чи фізичного примусу, є бажаною за визначенням [105, с. 154 -155].

Виходячи з тези про обов'язково бажаний характер людської поведінки, прибічники даної концепції роблять закономірний висновок про те, що єдиною можливою формою вини в адміністративних правопорушеннях з формальними складами є прямий умисел. Правопорушення з формальними складами можуть вчинюватися лише з прямим умислом, бо непрямий умисел обов'язково передбачає ставлення до наслідків і не може характеризувати суб'єктивну сторону з формальним складом, як стверджує Л. Д. Менів [167, с. 110]. Порушуючи правила поведінки, людина завжди діє свідомо, розуміючи протиправність своїх дій (бездіяльності) і бажаючи їх вчинення, – пише О. М. Стороженко, – відтак, при скоєнні адміністративного проступку з формальним складом зміст наміру полягає в: а) усвідомленні суспільно-шкідливого характеру вчинюваного діяння; б) бажанні його вчинити. Відповідно, такий намір завжди є прямим. Саме ця форма умислу притаманна деліктам з формальними складами... [105, с. 155].

З двох наведених підходів до визначення форм вини в адміністративних правопорушеннях з формальними складами належно обґрунтованим видається саме останній. Визначення вини шляхом екстраполяції інтелектуального і вольового складників психіки порушника зі шкідливих наслідків діяння на саме діяння передбачає визнання завідомої бажаності будь-якого акту свідомої, вольової поведінки. Адже навіть у випадку, коли особа обирає один із декількох малопривабливих для себе варіантів дій, тобто в цілому діє неохоче, обраний варіант вона вважає оптимальним і найбільш доцільним у конкретній життєвій ситуації. Особа, яка порушує закон, завжди свідомо ігнорує інтереси суспільства, приносячи їх “у жертву” власним інтересам. При цьому її дії цілеспрямовані – воля людини обов'язково скерована на бажаний для неї результат. Сила такого

бажання, тобто прагнення результату, у різних випадках неоднакова, однак саме бажання має місце завжди. За будь-яких обставин у особи є вибір – вчиняти або не вчиняти правопорушення, і вчиняючи його, порушник демонструє, що більш бажаними для себе він вважає саме соціально-негативний, а не соціально-нейтральний або соціально-позитивний варіант поведінки.

У світлі цього дискусійною виглядає концепція Д. М. Лук'янця, котра ґрунтується на хибному засновку про здатність осудної людини робити щось, у тому числі порушувати право, не бажаючи того. Мусимо констатувати, що такий підхід до розуміння необережної вини у правопорушеннях з формальними складами не відповідає сучасному науковому уявленню про психічні механізми людської поведінки.

З наведених міркувань неможливо погодитись і з позицією Є. В. Циби, у рамках якої бажання протиправної дії (бездіяльності) визнається вольовим критерієм розмежування умислу і необережності. Фактично, єдиним реальним критерієм такого розмежування автор вважає інтелектуальний момент, пов'язаний з усвідомленням протиправного характеру вчинюваних дій або бездіяльності. Однак, при уважному розгляді цей критерій не видається самодостатнім. Диференціація форм вини у правопорушеннях з формальними складами за критерієм усвідомлення або неусвідомлення протиправності діяння, призведе до невиправданого розширення меж умислу та часткового поглинання ним необережності. Цілком очевидно, що за такого підходу умисним вважатиметься будь-яке усвідомлене порушення норм права, навіть те яке за наявності матеріального складу підпадає під законодавче визначення необережності (протиправної самовпевненості). На наш погляд, це не лише суперечить позиції законодавця, відображеній у змісті ст.ст. 10 та 11 КУпАП, але й суттєво ускладнить практичне встановлення умисної вини у правопорушеннях з формальними складами. Адже у такому випадку констатація умислу в діях особи стане можливою тільки на основі визнання нею того факту, що на момент посягання вона усвідомлювала протиправний характер скоюваного. На жаль, загальний рівень суспільної правосвідомості не дозволяє розраховувати на



абсолютну щирість громадян у цьому питанні.

Зважаючи на викладене, варто погодитись з думкою про те, що адміністративні правопорушення з формальними складами, зокрема, правопорушення у сфері містобудівної діяльності завжди вчинюються бажано, а отже – умисно. При цьому єдиною можливою формою вини при їх вчиненні слід вважати прямий намір.

Ще одним проблемним аспектом встановлення вини під час кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності є відсутність галузевого концепту вини юридичних осіб. Як вже було зазначено вище, до останнього часу вітчизняне адміністративне право постулювало тезу про те, що суб'єктом адміністративного правопорушення може виступати винятково фізична особа. Відповідно, основна увага законодавця і наукового загалу була прикута до проблематики адміністративної відповідальності фізичних осіб. Натомість, питання адміністративної відповідальності юридичних осіб, у тому числі, питання їх деліктоздатності, питання їх вини та багато інших, досі не отримали концептуального вирішення.

Між тим, очевидно, що юридичні особи, як суб'єкти права, правовідносин та юридичної відповідальності, принципово відрізняються від осіб фізичних. Одна з таких відмінностей полягає у колективній (організаційній) формі юридичних осіб, що зумовлює специфіку механізмів прийняття юридично значущих рішень, а також специфіку їх ставлення як до прийнятих рішень, так і до їх наслідків. Не менш очевидним є й те, що особливості організаційного статусу юридичних осіб вимагають окремого підходу до юридичної оцінки їх діяльності. Щодо них неможливо застосувати логіко-юридичні конструкції, розраховані виключно на людину, поведінка якої характеризується нерозривним поєднанням психологічних і фізіологічних процесів.

Перш за все викладене стосується неможливості застосування щодо юридичних осіб традиційного для адміністративного права підходу до розуміння вини як психічного ставлення індивіда до вчинюваних ним протиправних дій (бездіяльності) та їх шкідливих наслідків [168, с. 17]. Вина юридичної особи

суттєво відрізняється від вини особи фізичної. Юридична особа має організаційну природу і є колективним утворенням. Вчинене нею правопорушення може бути наслідком низки неправомірних рішень, дій або актів бездіяльності цілої групи її представників, починаючи з керівника і закінчуючи допоміжним персоналом. Інколи цілком правомірні рішення керівника юридичної особи “перекреслюються” протиправними діями його підлеглих. Юридична особа може мати колективну форму правління, що ускладнює встановлення персональної вини окремих представників адміністрації. У багатьох подібних випадках неможливо встановити конкретну посадову (службову) особу, безпосередньо відповідальну за правопорушення, не кажучи вже про з’ясування її ставлення до протиправних дій, бездіяльності та шкідливих наслідків скоєного. Та й чи доцільно це робити, зважаючи на те що в даному разі йдеться про притягнення до відповідальності всієї організації, а не її відповідальних представників? Адже механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності повинен бути не просто дієвим, але й раціональним та економічно обґрунтованим.

У пошуках відповіді на це питання вітчизняні науковці висловлюють різні точки зору. Значна частина вчених, серед них В. Стефанюк (треба додати ініціали), І. П. Голосніченко, Н. В. Гришина, М. Михеєнко, Д. М. Лук’янець, М. О. Кравець, О. Т. Зима наполягають на тому, що вина юридичної особи повинна визначатися через спрямованість волі її представників. На думку М. О. Кравець, дії юридичної особи завжди зумовлені діями людей, які її представляють, тобто дії юридичної особи завжди є наслідком дій людей, між ними існує певний зв’язок, тому визначення вини юридичної особи має враховувати зв’язок саме між діями фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, і протиправними діями власне юридичної особи [169, с. 8; 170, с. 42; 143, с. 77; 144, с. 103-106].

Варто зазначити, що на цьому єдність прибічників даного підходу і вичерпується. Визначаючи вини юридичної особи, як внутрішнє ставлення до вчиненого нею правопорушення з боку її представників, вони кардинально розходяться в питанні про суб’єктний склад такого ставлення, тобто про те, хто

саме “формує” вину організації.

Так, наприклад, І. Г. Петрова стверджує, що вина юридичної особи – це психічне ставлення особового складу (колективу) юридичної особи до вчинення нею правопорушення у сфері природокористування, що зумовлює причинно-наслідковий зв’язок між її діями та наслідками [171, с. 296]. У рамках даного підходу вина юридичної особи розглядається як сукупне ставлення (тобто загальна “сума” інтелектуальних і вольових процесів свідомості) усіх членів колективу юридичної особи до адміністративного правопорушення та його шкідливих наслідків.

Водночас, Н. В. Гришина та О. Т. Зима у своїх міркуваннях про вину юридичних осіб виходять з того, що в переважній більшості випадків скоєння правопорушення організаціями детермінуються волею обмеженого кола посадових (службових) осіб, як правило, представників адміністрації, уповноважених на прийняття юридично значущих управлінських рішень. Як зауважує О. Т. Зима, “у більшості випадків про факт скоєння порушення знають лише окремі працівники підприємства. Тому від імені колективу виступають лише ті працівники, трудова діяльність чи управлінські повноваження яких безпосередньо чи опосередковано пов’язана з вчиненням діянь, що складають об’єктивну сторону адміністративного проступку” [144, с. 104]. Виходячи з викладеного, прибічники даного підходу пропонують визначати вину юридичної особи на основі психічного ставлення посадових (службових) осіб, причетних до прийняття (здійснення) юридичною особою неправомірного рішення (акту діяльності) [172, с. 270; 173, с. 8]. В узагальненому вигляді сутність цієї концепції досить чітко сформулювала К. О. Чишко: “Вина юридичної особи доводиться через вину всіх фізичних осіб, які є її представниками та мають безпосереднє відношення до вчиненого адміністративного правопорушення” [174, с. 151].

Таким чином, питання про наявність вини в діях юридичної особи вирішується залежно від того, чи стали вони наслідком винних дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до її складу. Якщо ж під час кваліфікації буде встановлено, що юридичним фактом, котрий лежить в основі протиправних

дій юридичної особи, є фактичні обставини, незалежні від волі й свідомості членів її працівників, дії такої юридичної особи пропонується вважати невинними [146, с. 92-93].

Розглядаючи вину юридичної особи крізь призму винності причетних фізичних осіб, деякі науковці йдуть у своїх пошуках набагато далі та ставлять питання про “домінуючу волю” в колективній вині. Зокрема, вони стверджують, що спрямованість волі членів організації на вчинення нею правопорушення сама по собі не свідчить про вину самої організації. Вина організації має місце лише тоді, коли воля, спрямована на вчинення правопорушення, є домінуючою, тобто виходить від вищих, уповноважених посадових осіб підприємства, установи, організації. Звідси робиться принциповий висновок про те, що “... не можна визнавати юридичну особу винною у скоєнні адміністративного правопорушення в тому разі, коли таке порушення є результатом умисних дій працівника, вчинених усупереч волі адміністрації підприємства” [144, с. 105].

На сторінках окремих наукових праць можна зустріти спроби визначення конкретних форм вини юридичних осіб. Зокрема, М. В. Удод та О. Г. Літус розрізняють: прямий умисел – усвідомлення протиправного характеру своїх дій (бездіяльності) та бажання настання шкідливих наслідків; непрямий умисел – усвідомлення протиправного характеру своїх дій (бездіяльності) та свідоме припущання їх шкідливих наслідків; недбалість – неусвідомлення протиправного характеру своїх дій (бездіяльності) або шкідливого характеру наслідків, при тому що особа повинна була та могла їх усвідомлювати [146, с. 95].

Аналіз усіх наведених вище точок зору дає підстави для висновків. Концепцію встановлення вини юридичної особи через оцінку психічних процесів свідомості її колективу або окремих представників (тобто шляхом суб’єктивного ставлення у вину) неможливо визнати такою, що відповідає запитам практики. На практиці з’ясування загального ставлення колективу до протиправної діяльності організації є завданням непосильним, з огляду на велику кількість його членів, величезну трудозатратність процесу оцінки психічних процесів кожної окремої особи, недотичність більшої частини колективу до протиправних дій

(бездіяльності) організації. Постановка питання про сукупну вину колективу як арифметичну суму психічних ставлень всіх його членів, з юридичної точки зору, є некоректною. Адже такий підхід небезпечний тим, що очевидне негативне ставлення одного представника колективу зможе “компенсуватися” незнанням або сумлінністю іншого або інших.

Не менш дискусійною є теза про доведення вини юридичної особи через вину усіх фізичних осіб, безпосередньо причетних до вчиненого адміністративного правопорушення. Дана концепція не дає відповіді на питання про те, як саме визначати вину (а тим більше – конкретну форму вини) у разі причетності до правопорушення декількох фізичних осіб. Адже ставлення різних членів колективу, дотичних до протиправних дій організації, може варіюватися від неусвідомлення до відкритого бажання негативних наслідків. У даному випадку знайти спільний психологічний “знаменник” вини не завжди можливо. Така операція, якщо і матиме позитивний результат, то лише в окремих випадках. Однак на загальносистемному рівні вона ніколи не виправдає пов’язаних з нею витрат часу, коштів та організаційних зусиль.

Що ж до концепту “домінантної волі” в колективній вині, то його основні положення йдуть у розрив із сучасною практикою притягнення юридичних осіб до відповідальності за адміністративні правопорушення. Перш за все це стосується положення про відсутність вини у випадках, коли порушення юридичної особи було зумовлене діями осіб, не наділених правом виступати від імені юридичної особи (при тому що представники адміністрації діяли правомірно). На практиці адміністративна відповідальність юридичної особи настає за фактом вчинення нею адміністративного правопорушення, незалежно від того, діями (бездіяльністю) якого саме працівника це правопорушення було зумовлене.

Такий підхід вважаємо цілком обґрунтованим, адже причетність або непричетність до скоєного “носія домінантної волі” (тобто представника організації) жодним чином не впливає на факт правопорушення. Хто б не призвів до його вчинення, фактичне правопорушення свідчить про недосконалість механізмів адміністрування, діяльності та контролю в організації. Таким чином,

правопорушення юридичної особи – це завжди негативне соціальне явище, воно завжди порушує право і становить небезпеку для суспільних відносин, а отже потребує належного реагування з боку держави.

Так, недопущення охороною на об'єкт будівництва посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю являє собою протиправне, суспільно шкідливе діяння юридичної особи, незалежно від того діяла охорона за наказом керівника організації-підрядника чи без такого. Більш того, як свідчить практика, у переважній більшості випадків недобросовісні підрядники всіляко уникають одержання повідомлення органів державного архітектурно-будівельного контролю про проведення перевірки на об'єкті. Зокрема, вони свідомо не одержують відповідні листи-повідомлення, що у подальшому дає їм підстави оскаржувати рішення органів державного архітектурно-будівельного контролю через нібито незнання про заплановані перевірки. Якщо при кваліфікації таких порушень слідувати принципу “носія домінантної волі”, то притягнення юридичних осіб за правопорушення, передбачене п. 2 ч. 6 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, у більшості випадків стане неможливими. Адже у такому разі надзвичайно складно довести свідоме та вольове ігнорування вимог законодавства безпосередньо керівником організації-підрядника.

Варто зауважити, що концепція відповідальності юридичної особи безвідносно до вини її керівництва знайшла відображення в чинному законодавстві, зокрема, в Законі України “Про телебачення та радіомовлення”. Частина 8 ст. 72 цього Закону передбачає відповідальність телерадіоорганізацій у випадках, якщо їх працівниками не було вжито заходів щодо припинення правопорушення у прямому ефірі. Цілком очевидно, що в даному контексті мова йде як про працівників керівної ланки, так і про технічний персонал, режисерів, ведучих телепрограм тощо [175].

Диспозиції деяких норм про адміністративну відповідальність юридичних осіб у сфері містобудівної діяльності, зокрема опис протиправного діяння, не

залишають сумніву в тому, що ключову роль у вчиненні адміністративних правопорушень законодавець відводить представникам нижньої або середньої керівної ланки, не наділеним повноваженнями виступати від імені юридичної особи. Так, наприклад, п. 6 ч. 3 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” передбачає відповідальність суб’єктів містобудування, які виконують будівельні роботи, за “ведення виконавчої документації з порушенням будівельних норм, державних стандартів і правил” [27]. При цьому персональну відповідальність за ведення виконавчої документації на будівництві, зокрема, за ведення журналу обліку виконаних робіт несе виконавець робіт (виконроб), який, хоч і здійснює безпосереднє керівництво будівельними роботами, але не представляє підрядника у стосунках з іншими суб’єктами правовідносин.

У світлі викладеного визначення вини юридичної особи виключно через негативну спрямованість “домінантної волі” її вищого керівництва видається недостатньо обґрунтованим.

Віддаючи належне М. В. Удоду та О. Г. Літус в частині розвитку дискусії про природу та сутність вини юридичних осіб, мусимо зазначити, що здійснена ними спроба розрізнення форм такої вини позбавлена практичної доцільності. На сьогодні жодним актом адміністративно-деліктного законодавства не передбачається відповідальність юридичних осіб за умисне або необережне вчинення правопорушення. Відповідно, при притягненні юридичних осіб до адміністративної відповідальності кваліфікуюче значення має не певна форма вини, а сам факт її наявності. З огляду на це, визначення наміру та необережності в діях (бездіяльності) юридичних осіб, а так само – визначення їх окремих проявів (прямий умисел, непрямий умисел, недбалість) доводиться розглядати як приклад “теоретизування” вельми абстрактної і далекої від нагальних потреб юридичної практики.

На підставі викладеного варто погодитись із тими фахівцями, які вважають концепцію вини юридичної особи як психічного ставлення фізичних осіб, котрі входять до її складу, “штучно створеною” та “непереконливою” [176, с. 136]. Для

визначення вини юридичної особи у вчиненні правопорушення не можна використовувати загальноприйнятий психологічний підхід, заснований на прямій екстраполяції вини посадових осіб або представників організації на провину відповідної організації. Подібне поширення вини однієї особи на іншу або інших неможливо визнати обґрунтованим. У даному аспекті має рацію О. В. Гедзюк, яка у своїх міркуваннях про вину юридичної особи виходить з того, що “юридична особа має свою специфічну природу, особливості свого правового статусу, тому “вдягати” вину по аналогії із фізичною особою (в суб’єктивному розумінні) на неї не можна. Крім того, не завжди колектив чи навіть відповідальна посадова особа усвідомлюють вчинювані ними дії. У психологічній концепції вини фактично відбувається перекладання вини фізичної особи (посадової) на юридичну особу, проте це різні суб’єкти [177, с. 64, 65].

З нашої точки зору, дискусійність психологічного концепту вини юридичної особи зумовлена різними чинниками: психологічними, організаційними, теоретико-правовими тощо. Головним чинником тут, безумовно, є відсутність практичного обґрунтування. На практиці притягнення організацій до юридичної відповідальності, зокрема до адміністративної, здійснюється безвідносно до спрямованості волі та процесів свідомості її колективу чи окремих представників. Аналіз цих процесів здатен мати хіба що суто пізнавальне значення. Звісно, відповідні наукові концепції мають право на існування, але більше як елементи загальнофілософського дискурсу щодо природи вини юридичної особи, а не як базис для практичної юрисдикційної діяльності.

Навряд чи можна сумніватися в тому, що практичне застосування принципу суб’єктивного ставлення у вину щодо юридичних осіб призведе до невиправданих ускладнень при кваліфікації правопорушень, розгляді адміністративних справ та застосуванні адміністративно-деліктних норм. Цілком очевидно, що негативні наслідки такого кроку значно переважатимуть його можливий позитивний ефект. З огляду на викладене, притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності доцільно здійснювати на основі об’єктивного підходу, згідно з яким під виною організації розуміється недокладання нею можливих, допустимих



і необхідних зусиль для уникнення протиправних дій (бездіяльності) та їх шкідливих наслідків.

У рамках об'єктивного підходу до розуміння вини юридичних осіб остання розглядається не як система процесів свідомості фізичних осіб, а як фактична причетність організації до конкретного протиправного посягання. На нашу думку, такий підхід є найбільш раціональним, з точки зору системної організації та здійснення протидії адміністративній деліктності серед юридичних осіб. Крім того, він позбавлений теоретично дискусійних моментів, пов'язаних із “прив'язкою” вини юридичної особи до винності осіб фізичних.

Невипадково саме цей підхід береться за основу законодавцями цілого ряду світових держав. Так, наприклад, відповідно до податкового законодавства США, юридична особа звільняється від відповідальності за податкові правопорушення у разі надання нею доказів про те, що вона проявила звичайну турботу і передбачливість у справах, але все ж таки порушила закон внаслідок обставин, які вона була не в змозі контролювати [178, с. 211]. Відповідно до ч. 2 ст. 4.6 Кодексу про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь, юридична особа несе адміністративну відповідальність, якщо цією особою не були прийняті всі заходи для дотримання норм (правил), за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність [179]. На аналогічних засадах ґрунтується кримінальна та адміністративна відповідальність юридичних осіб у Республіці Туреччина (*див.: Art. 60 Penal Code of Turkey, Art. 33 Establishment of Radio and Television Enterprises and their Media Services Law etc.*) [180; 181].

На наш погляд, принцип об'єктивного ставлення у вину, який *de facto* застосовується у разі притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, має бути визначеним також і *de jure*. Для цього він повинен отримати формалізацію в чинному КУпАП, Законі України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, а також в інших законодавчих актах з питань відповідальності юридичних осіб за правопорушення.

У рамках цієї мети видається доцільним:

по-перше, доповнити чинний КУпАП статтею 11-1 такого змісту: “**Стаття**

### **11-1. Вина юридичної особи**

*Юридична особа вважається винною у вчиненні адміністративного правопорушення, якщо цією особою не було вжито усіх належних заходів щодо виконання (дотримання) норм, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність”;*

по-друге, ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” частиною 9-1 такого змісту:

*“9.1. Суб’єкти містобудування несуть відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності у випадках, якщо ними не було вжито усіх належних заходів щодо виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами”.*

На завершення розгляду ознак суб’єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності варто додати, що в теорії адміністративного права, поряд із обов’язковою ознакою суб’єктивної сторони – виною, прийнято виділяти її факультативні ознаки: мету і мотив вчинення протиправного діяння.

Мета адміністративного правопорушення – це очікуваний результат, бажані наслідки, яких прагне досягти особа вчиненням протиправних дій (бездіяльності) [182, с. 481]. У свою чергу, мотив адміністративного правопорушення являє собою усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася під час учинення правопорушення [168, с. 17].

Будучи факультативними ознаками суб’єктивної сторони, мета і мотив мають кваліфікуюче значення лише тоді, коли вони включені до опису конкретного адміністративного правопорушення в Особливій частині КУпАП або в іншому акті адміністративно-деліктного законодавства. Якщо ж у законодавчому описі правопорушення ці ознаки прямо не вказані, це означає, що вони виносяться за межі складу такого правопорушення, а отже, не підлягають встановленню при його кваліфікації.

Як свідчить аналіз ст.ст. 96, 96-1 та ст. 188-42 КУпАП, а також ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, законодавець не включає ознаки мети і мотиву до складів адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. І хоча практично всі правопорушення у містобудівній сфері є умисними, що передбачає обов’язкову наявність мети у вигляді бажання вчиняти протиправні дії (бездіяльність), у цьому разі ознака мети позбавлена самостійного кваліфікуючого значення. У правопорушеннях у сфері містобудівної діяльності мета є лише складовим елементом вини. Її наявність важлива для констатації прямого наміру, однак її зміст і спрямованість на кваліфікацію правопорушень у сфері містобудівної діяльності жодним чином не впливають.

Викладене дає підстави для висновку про те, що суб’єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності охоплює тільки одну ознаку – вину. Саме виною “вичерпується” суб’єктивна сторона таких правопорушень, і саме на встановлення вини повинна скеровуватись основна увага суб’єктів кваліфікації.

## **Висновки до розділу 2**

Аналіз складів адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, їх законодавчого закріплення, а також практики їх встановлення в ході адміністративно-правової кваліфікації дає підстави констатувати наявність багатьох наукових і практичних проблем, котрі негативно впливають на застосування відповідних адміністративно-деліктних норм. Наявні проблеми проявляються на доктринальному, нормативно-правовому і правозастосовному рівнях. Значна їх частина має загальноінституційний характер. Це, зокрема, прогалини в загальній теорії адміністративного права, системні недоліки адміністративно-деліктного законодавства, недостатній рівень професійної підготовки суб’єктів юрисдикційної діяльності тощо. Ці та інші проблеми не просто знижують ефективність боротьби з правопорушеннями у сфері

містобудівної діяльності, але й гальмують розвиток інституту адміністративної відповідальності у цілому.

Окреслена проблематика вимагає комплексного підходу, який охоплює всі аспекти адміністративної відповідальності, передбачає вироблення єдиного понятійно-категоріального апарату, забезпечує повноту законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин, сприяє формуванню одноманітної правозастосовної практики. Зважаючи на це у даному розділі дисертації представлений ряд пропозицій, спрямованих на вдосконалення (концептуалізацію) загальнотеоретичних і нормативно-правових засад адміністративної відповідальності. Серед них варто виділити такі пропозиції:

законодавча конкретизація правил обчислення строку, впродовж якого адміністративне правопорушення вважається вчиненим повторно;

визначення та нормативне закріплення правових засад адміністративної відповідальності юридичних осіб;

покладення принципу об'єктивного ставлення у вину при притягненні юридичних осіб до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

Попри свій загальний характер, надані пропозиції покликані сприяти удосконаленню механізмів відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Вони зумовлюються метою дисертаційного дослідження та необхідністю вирішення його конкретних задач.

## **РОЗДІЛ 3. ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

### **3.1 Зміст і структура провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності.**

Важливим аспектом адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності є провадження щодо розгляду та вирішення відповідних адміністративних справ, яке реалізується шляхом “комплексу процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне і об’єктивне з’ясування обставин справи, вирішення її у відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі додержання законів, зміцнення законності, охорони прав та законних інтересів громадян, охорони власності, виконання завдань з охорони громадського порядку і громадської безпеки” [183, с. 180].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – явище динамічне. Комплекс процесуальних дій, котрі становлять його суть, завжди реалізується у чітко визначеній послідовності, за певним алгоритмом. Під цим кутом провадження у справах про адміністративні правопорушення прийнято розглядати як єдиний процес, що розгортається у часі та складається з декількох послідовних фаз розвитку – стадій. Останні ж поділяються на етапи, а ті, у свою чергу, на окремі процесуальні дії. Відповідно, зміст адміністративно-деліктного провадження в цілому, а так само зміст проваджень щодо розгляду різних типів адміністративних справ, традиційно розкривається через характеристику їх стадій, етапів і процесуальних дій.

Варто зазначити, що попри загальне визнання стадійності провадження в справах про адміністративні правопорушення, представники вітчизняної

юридичної науки досі не виробили єдиного уявлення про його структуру. Так, наприклад, С. С. Гнатюк розрізняє чотири стадії такого провадження: 1) адміністративне розслідування та порушення справи про адміністративний проступок; 2) розгляд та винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення; 3) перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [187, с. 63-125]. Чотириелементну структуру адміністративно-деліктного провадження також обґрунтовують А. І. Беленчук, Д. П. Калаянов, Т. О. Коломоєць, С. С. Гнатюк, Л. І. Живицька, Ю. Ю. Пайда, С. С. Шоптенко та інші [184, с. 68; 185, с. 160-166; 186, с. 213; 187, с. 63-125; 188, с. 16; 189, с. 77]. З точки зору І. П. Голосніченка, М. Ф. Стахурського, А. В. Гуржій та Л. В. Ковалю, провадження у справах про адміністративні правопорушення поділяється на п'ять стадій: порушення справи про адміністративний проступок; стадія попереднього адміністративного розслідування; розгляд справи про адміністративні правопорушення й винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення; оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення; виконання постанови про накладення адміністративних стягнень [190, с. 155; 191, с. 152-153; 192, с. 89; 193, с. 112]. У свою чергу, В. К. Колпаков і Т. А. Плугатар обґрунтовують доцільність виділення шести стадій адміністративно-деліктного провадження: порушення справи; адміністративне розслідування; розгляд справи; винесення постанови; перегляд постанови; виконання постанови [91, с. 410; 101, с. 196; 194, с. 97].

Аналіз наведених підходів дозволяє констатувати, що наявні розбіжності в розумінні структури адміністративно-деліктного провадження не мають принципового характеру. Здебільшого вони криються у суто теоретичній площині. Це зумовлено специфікою авторських уявлень про межі окремих стадій, а не кардинально відмінними поглядами на зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення. Як цілком справедливо наголошує В. К. Колпаков, “принципово важливим є не назва стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх можна розширювати, розкласти на

окремі дії, вважати основними чи допоміжними. Важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії чи операції, що здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм [91, с. 378]. З цією думкою важко не погодитись. Додамо лише, що будь-яка наукова класифікація (і класифікація стадій адміністративно-деліктного провадження тут не виняток) завжди підпорядкована цілям конкретного наукового дослідження. З урахуванням цих цілей визначаються критерії класифікації, її рівні, кількість її елементів та інші важливі параметри. Відповідно, обґрунтованість тієї чи іншої класифікації можна оцінювати тільки в контексті певної наукової мети та зумовлених нею завдань. Порівняння ж таких класифікацій, а тим більше визначення їх відносних переваг і недоліків узагалі може виявитись некоректним, оскільки незіставними можуть бути цілі їх побудови.

Розкриття змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності вимагає певної послідовності. Найбільш доречною для нашого дослідження видається класифікація, запропонована С. С. Гнатюком як така, що, з одного боку, охоплює всі ключові моменти адміністративно-деліктного провадження, а з іншого – репрезентує чіткий алгоритм його здійснення.

Відповідно до цієї класифікації, першою стадією адміністративного провадження у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності є адміністративне розслідування та порушення справи. Варто зауважити, що початковий момент цієї стадії у законодавстві не визначений. Ні чинний КУпАП, ані інші акти адміністративно-деліктного законодавства не оперують терміном “адміністративне розслідування”. І навіть більше, вони взагалі не вказують на певну процесуальну дію (процесуальне рішення) як на таку, з моменту вчинення якої (якого) провадження в адміністративній справі може вважатися розпочатим.

Тим не менш, у чинному КУпАП згадуються дві обставини, котрі дають підстави для початку адміністративного розслідування: 1) встановлення факту правопорушення; 2) встановлення особи порушника. Принаймні, саме такий висновок випливає з контексту положень ст.ст. 38 та 254 КУпАП [115]. Крім того,

обов'язковою умовою правомірності адміністративного розслідування є наявність відповідних юрисдикційних повноважень його суб'єкта. Причому це стосується як загального повноваження щодо розгляду певної категорії адміністративних справ, так і правових підстав здійснювати процесуальні дії у конкретному випадку (підстав проводити перевірку, підстав вимагати доступу на об'єкт будівництва тощо).

Наявність згаданих вище обставин зумовлює необхідність і, що не менш важливо, правомірність здійснення комплексу процесуальних дій, покликаних “з'ясувати наявність фактичних і юридичних підстав для порушення справи, створити процесуальні умови для її всебічного розгляду та об'єктивного вирішення” [117, с. 161]. Власне кажучи, відповідний комплекс процесуальних дій і становить зміст адміністративного розслідування. Що ж стосується завершального етапу цієї стадії, то його прийнято пов'язувати з оформленням протоколу про адміністративне правопорушення [195, с. 137; 196, с. 64].

Як свідчить аналіз юрисдикційної практики, вже на першій стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності вельми часто трапляються помилки, які вкрай негативно відбиваються на перебігу та результатах розгляду справи. Зокрема, однією з найбільш поширених помилок є здійснення адміністративного розслідування справи без достатніх на те правових підстав. Уповноважені суб'єкти архітектурно-будівельного контролю нерідко порушують встановлений порядок проведення перевірки об'єктів будівництва, визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011р. №533 “Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю”. Відповідно до п.п. 6 та 7 зазначеної Постанови, строк проведення перевірки на об'єкті будівництва не може перевищувати десяти робочих днів з дня її призначення наказом керівника (заступника керівника) відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю. [197]. Як наслідок, і сама перевірка як організаційна основа адміністративного розслідування, і прийняті за її результатами рішення (у т.ч. протокол про адміністративне правопорушення), визнаються судами



незаконними й такими, що підлягають скасуванню (див., наприклад: постанови Верховного Суду від 23.10.2019 у справі №822/678/16; від 26.02.2020 р. у справі №826/7847/17; від 15.05.2020 р. у справі №826/12176/16; від 10.11.2020 р. у справі №826/17770/18; від 31.05.2021 р. у справі №638/18384/17 та ін.) [198; 199; 200; 201; 202].

Варто зазначити, що на сьогодні основна маса подібних випадків пов'язані з порушенням установлених правил *продовження* перевірки на об'єкті будівництва. Відповідно до п. 9 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. №294), а також п. 7-1 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553), рішення про продовження перевірки на об'єкті будівництва оформлюється письмовим наказом керівника (уповноваженого заступника керівника) органу державного архітектурно-будівельного контролю. На практиці планові та позапланові перевірки на об'єктах будівництва часто "затягуються" і тривають після закінчення строків, зазначених у наказах про їх проведення. При цьому суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю не отримують направлення на перевірку, яке б продовжило її строк. Буває й так, що направлення на продовження перевірки суб'єктові контролю все-таки видається, проте не на підставі письмового наказу керівника (заступника керівника), а на підставі службової записки, котра не є актом управління. Обидва зазначені порушення тягнуть за собою визнання перевірки та всіх її результатів неправомірними.

Опитування, проведене серед керівників (заступників керівників) виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та інспекторів будівельного нагляду ДІАМ, засвідчило, що не всі з них мають максимально повне уявлення про порядок *продовження* перевірок на об'єктах будівництва. Зокрема, майже 10% респондентів вважають можливим продовження перевірки без окремого направлення, якщо вона (перевірка) була розпочата в строк, визначений наказом про її проведення. Ще 6% опитаних не змогли визначитись з відповіддю на питання про правомірність таких дій (Рис.

Г.6). Близько 15% учасників опитування вказали, що у практиці своєї професійної діяльності вони зіштовхувалися з випадками видачі направлень на продовження позапланової перевірки об'єкта будівництва без відповідного письмового наказу. При цьому 10% опитаних зіштовхувались із такими випадками неодноразово (Рис. Г.7).

Основною причиною такого стану справ є неостатньою чітке нормативно-правове регулювання порядку продовження планових і позапланових перевірок на об'єктах будівництва. На сьогодні ключові моменти цього порядку, зокрема, підстави продовження перевірки та строки її призначення лишаються невизначеними, внаслідок чого уповноважені суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю при продовженні перевірок мусять виходити не стільки зі змісту, скільки з контексту правових установлень, спираючись на власний розсуд і власне розуміння сутності адміністративних процедур. З нашої точки зору, найбільш раціональним способом розв'язання окресленої проблеми є внесення до Постанови Кабінету Міністрів України від 32.05.2011 р. №533 “Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю” таких змін:

абз. 11 п. 6 Постанови доповнити абзацом 12 такого змісту: “Строк проведення планової перевірки не може перевищувати десяти робочих днів. Планова перевірка не може тривати понад строк, визначений у наказі про її проведення. У разі потреби строк проведення планової перевірки може бути одноразово продовжений за письмовим рішенням керівника відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю чи його заступника не більш ніж на два робочих дні. Письмове рішення про продовження планової перевірки має бути прийняте до завершення строку такої перевірки, визначеного у наказі про її проведення”;

абз. 11 п. 7 Постанови викласти у такій редакції: “Строк проведення позапланової перевірки не може перевищувати десяти робочих днів. Позапланова перевірка не може тривати понад строк, визначений у наказі про її проведення. У разі потреби строк проведення позапланової перевірки може бути одноразово

продовжений за письмовим рішенням керівника відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю чи його заступника не більше ніж на два робочих дні. Письмове рішення про продовження позапланової перевірки має бути прийняте до завершення строку такої перевірки, визначеного у наказі про її проведення”.

Процесуальним документом, який підсумовує адміністративне розслідування та формалізує його результати, є протокол про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Як наголошує Д. А. Євдокимов, протокол – це основний процесуальний акт, на якому ґрунтується подальше здійснення адміністративно-деліктного провадження. У ньому знаходять відображення всі фактичні дані, зібрані під час адміністративного розслідування. Це, зокрема, дані про час, місце та інші об’єктивні ознаки вчиненого правопорушення, відомості про порушника, попередні результати кваліфікації правопорушення, інформація про свідків, а також інші дані, потрібні для правильного вирішення адміністративної справи [196, с. 120]. Часто-густо саме від правильності складання адміністративного протоколу залежить подальший перебіг розгляду справи та його підсумкові результати. При цьому якість протоколу не тільки визначає перспективи розгляду відповідної адміністративної справи, але й наочно демонструє загальний рівень юридичної і професійної грамотності, правової культури посадової особи, котра його склала [187, с. 75].

На практиці уповноважені суб’єкти державного архітектурно-будівельного контролю в порушення вимог ст.ст. 278, 279 і 280 КУпАП під час підготовки до розгляду справ про адміністративне правопорушення не завжди з’ясовують важливі процесуальні питання, недостатньо ретельно перевіряють правильність оформлення адміністративних протоколів, не повністю встановлюють обставини, які мають значення для об’єктивного вирішення справи [130, с. 99]. Як наслідок подібні помилки, допущені на стадії адміністративного розслідування, ставлять під сумнів об’єктивність і правомірність остаточного рішення у справі, а нерідко стають підставою для його скасування.

Ось лише один з цілого ряду подібних прикладів: 19.06.2014 р. головним державним інспектором Інспекції ДАБК у Черкаській області було здійснено позапланову перевірку об'єкта “Будівництво будинку культури на 700 місць в м. Каневі по вул. Енергетиків під Шевченківський культурний центр”. За результатами перевірки складено протокол № 170 від 19.06.2014 р. про порушення забудовником терміну подання інформації про зміну відповідальних осіб за ведення технічного нагляду об'єкта, а згодом ухвалено постанову № 156 від 02.07.2014 р. про притягнення забудовника до відповідальності за адміністративне правопорушення, передбачене ч. 18 ст. 96 КУпАП, та накладення на нього адміністративного стягнення у вигляді штрафу на суму 1190 грн.

Розглянувши справу за скаргою забудовника, Канівський міськрайонний суд Черкаської області констатував, що в оформленні матеріалів відповідної справи головним державним інспектором було допущено низку процесуальних порушень, зокрема, не з'ясовано: чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи потрібно заслухати осіб, які беруть участь у розгляді справи; чи надходили від них клопотання; чи мали місце обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність; чи було заподіяно майнову шкоду порушенням; чи є підстави для передачі матеріалів справи на розгляд громадської організації або трудового колективу. Крім того, при складенні протоколу про адміністративне правопорушення забудовникові не було роз'яснено положення ст. 63 Конституції України, згідно з яким кожна особа має право на захист та не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів. Зважаючи на викладене, суд прийняв рішення задовольнити скаргу забудовника та скасувати винесену щодо нього постанову про накладення адміністративного стягнення (див.: постанова Канівського міськрайонного суду Черкаської області від 22.09.2014 р. у справі № 697/2007/14-а) [203].

Варто зазначити, що чинне законодавство чітко визначає перелік

процесуальних рішень, структуру та зміст процесуальних документів, а також коло процесуальних дій, які підлягають обов'язковому прийняттю (складанню, здійсненню) в ході адміністративного розслідування справи. Детально врегульовані відповідні процесуальні строки і процедури. З огляду на це, численні прорахунки суб'єктів адміністративної юрисдикції навряд чи можна пояснити недоліками правового регулювання. На наш погляд, витоки наявних процесуальних порушень криються в площині професійної підготовки уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції, зокрема, посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду. Тож, саме у цій площині слід шукати і шляхи їх вирішення.

З нашого погляду, істотним зрушенням на шляху до підвищення ефективності державного архітектурного будівельного контролю, мінімізації помилок при кваліфікації адміністративних правопорушень у містобудівній сфері та впорядкування діяльності з розгляду відповідних адміністративних справ може стати проведення циклу спеціальних занять (тренінгів) з особовим складом підрозділів будівельного нагляду ДІАМ та виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю. Такі заняття (тренінги) повинні мати регулярний характер, а їх тематику слід визначати з урахуванням основних напрямів та проблемних аспектів професійної діяльності. Окремою складовою цієї тематики має стати тема, присвячена правовим, організаційним та методичним питанням розслідування справ про адміністративні правопорушення, у т.ч. питанням обчислення строків давності, складання процесуальних документів, здійснення процесуальних дій тощо.

Як свідчать результати проведеного опитування, ідея проведення регулярних занять (тренінгів) з представниками органів та підрозділів державного архітектурно-будівельного контролю користується широкою підтримкою практиків. Понад 75% працівників виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та інспекторів будівельного нагляду ДІАМ визнають такі заняття вкрай важливими і потрібними. Майже чверть (23%) опитаних вважають їх вкрай необхідними. Решта (2%) – не визначилися з

відповіддю. При цьому жоден респондент не висловився проти запропонованого кроку (Рис. Г.8).

Крім того, переважна більшість помилок на стадії адміністративного розслідування правопорушень у сфері містобудівної діяльності допускаються головними інспекторами будівельного нагляду, тому вважаємо за доцільне розробити та затвердити, наприклад, наказом Міністерства розвитку громад та територій України Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Варто зауважити, що протокол про адміністративне правопорушення є підсумковим процесуальним документом на стадії адміністративного розслідування, проте дана стадія цим не завершується. Завершує цю стадію подання протоколу і всіх матеріалів розслідування на розгляд посадової особи органу (підрозділу) державного архітектурно-будівельного контролю, уповноваженої розглядати відповідну категорію адміністративних справ. Відповідно до п. 15 Постанови Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244 “Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, протокол про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності, вчинене юридичною особою, передається на розгляд уповноваженого суб’єкта юрисдикції впродовж трьох днів після його складення [248]. Водночас, чинний КУпАП не встановлює точного строку подання на розгляд уповноваженої особи протоколу про адміністративне правопорушення, складеного щодо фізичної особи. Наслідком цього є випадки невиправданого зволікання з поданням матеріалів адміністративного розслідування за належністю, що призводить до затягування розгляду справи в цілому.

З огляду на відсутність законодавчого визначення строку направлення протоколу про адміністративне правопорушення, складеного щодо фізичної особи, деякі центральні органи виконавчої влади врегульовують це питання у спеціальних підзаконних актах (відомчих інструкціях), якими конкретизуються організаційні та правові аспекти розгляду окремих категорій адміністративних справ. Як правило, для подання протоколу про адміністративне правопорушення,

вчинене фізичною особою, встановлюється триденний строк з дня його складання. На наш погляд, саме такий строк повинен отримати закріплення в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. До розроблення такої Інструкції питання строків подання адміністративного протоколу за належністю варто розглядати у рамках занять з професійної підготовки та підвищення кваліфікації головних інспекторів ДІАМ. На нашу думку, для подання протоколу має бути рекомендовано триденний строк як найбільш доцільний та апробований практикою.

Наступною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності є розгляд справи. Метою цієї стадії є “всебічний аналіз фактичних обставин справи та її остаточне вирішення в точній відповідності з законом” [192, с. 89]; її зміст полягає в тому, що компетентний орган (посадова особа) проводить остаточне розслідування у справі й дає правову оцінку діям особи, яку позначено у протоколі правопорушником [230, с. 225]. Значення стадії розгляду справ про адміністративні правопорушення визначається тим, що саме тут приймається акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Відповідно, важливе юридичне значення мають всі етапи цієї стадії, а саме: підготовка справи до розгляду; її заслуховування; винесення постанови у справі; доведення постанови у справі до відома учасників [168, с. 43; 204, с. 141].

З огляду на свою важливість, стадія розгляду адміністративної справи, на відміну від стадії адміністративного розслідування, значно більш детально урегульована законодавством. Її перебіг має чітко визначені часові та просторові рамки. Так, відповідно до вимог ст. 277 КУпАП та п. 16 Постанови Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244 “Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, справи про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності розглядаються протягом 15 днів з дня одержання уповноваженою посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю протоколу про адміністративне

правопорушення та інших матеріалів справи [248]. Що ж стосується просторових обмежень, то вони полягають у тому, що відповідно до чинного законодавства розгляд адміністративних справ має провадитись за місцем учинення відповідних правопорушень [115].

Згідно з вимогами адміністративно-деліктного законодавства, на початковому етапі розгляду справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності уповноважений суб'єкт юрисдикції повинен з'ясувати ряд важливих процесуальних питань: чи належить до її компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено особу, щодо якої складено протокол про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, про час і місце розгляду справи; чи витребувані необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання (за наявності) осіб, що беруть участь у справі, тощо [115; 248]. Проте на практиці зазначені обставини з'ясовуються не завжди або не повною мірою, наслідком чого стають різноманітні процесуальні порушення та помилки.

Нерідко без належної уваги з боку уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції залишаються такі важливі питання, як: правильність оформлення матеріалів справи, своєчасне сповіщення суб'єкта містобудівної діяльності, витребування додаткових доказів, задоволення клопотань і т.д. Як показав аналіз 210 апеляційних і касаційних справ, порушених за позовами суб'єктів містобудування до органів державного архітектурно-будівельного контролю, щонайменше у 10% випадків процесуальні помилки, допущені на етапі підготовки до розгляду справи, стали причиною визнання неправомірними та скасування постанов про накладення адміністративних стягнень [205].

Однією з найбільш поширених помилок у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності є нездійснення заходів, спрямованих на витребування необхідних додаткових матеріалів. Нерідко під час розгляду відповідних справ виявляється неповнота доказової бази, сформованої на стадії адміністративного розслідування. Однак уповноважені суб'єкти адміністративної юрисдикції часто не зважають на цей факт і покладають в



основу своїх рішень лише раніше зібрані докази, незалежно від їх достатності і повноти. Трапляються випадки, коли не встановлюються реальні терміни будівництва (ремонту, реставрації) об'єкта, зміст виконавчої документації, випадки передачі права на будівництво об'єкта іншому замовнику, зміну генерального підрядника, підрядника тощо. Нарешті, брак необхідних доказів спричинює необґрунтовані рішення про накладення адміністративних стягнень або навпаки – про відсутність у діях особи складу адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Такий стан справ зумовлює доцільність розгляду питань підготовки до розгляду справ про адміністративні правопорушення на заняттях (тренінгах), які проводяться з працівниками органів (підрозділів) державного архітектурно-будівельного контролю. Крім того, ці питання мають бути враховані в Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Окрему увагу потрібно акцентувати на важливості формування належної, допустимої, достовірної і достатньої доказової бази як передумови об'єктивного рішення у справі.

Відповідно до ст. 268 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності повинна розглядатися у присутності особи, щодо якої було складено адміністративний протокол. Виняток становлять випадки, коли таку особу було належним чином сповіщено про час і місце розгляду справи і при цьому вона не заявила клопотання про відкладення розгляду справи [115]. У зв'язку з цим варто звернути увагу на дві проблеми, пов'язані з належним повідомленням фізичної особи про час і місце розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Перша з них полягає в тому, що вітчизняний законодавець досі не визначив строку направлення таких повідомлень (ст. 27-2 КУпАП “Повідомлення про розгляд справи” містить вимогу щодо направлення повідомлення не пізніше ніж за 3 дні до розгляду справи, але дія цієї статті поширюється виключно на справи, підвідомчі судам). Як наслідок, уповноважені суб'єкти юрисдикції нерідко зволікають з направленням повідомлень про розгляд справи, що суттєво

ускладнює (а іноді робить неможливим) розгляд справи у встановлений 15-денний строк.

Другою проблемою є те, що у чинному КУпАП не конкретизовані умови, за яких фізична особа вважається належним чином повідомленою (сповіщеною) про розгляд справи про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Невизначеність цих умов викликає значні розбіжності в юрисдикційній практиці. Як суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю, так і суди (під час вирішення відповідних справ у апеляційному та касаційному порядку) демонструють різні підходи до визнання фізичної особи належним чином повідомленою про розгляд справи. Деякі особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності, виходять з того, що повідомлення про розгляд справи можна вважати належно врученим, незалежно від їх отримання адресатом.

Головною умовою належного вручення, на їх думку, є сам факт поштового відправлення повідомлення, а точніше – наявність документа, яким цей факт підтверджується. Аналіз практики розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності показав, що найчастіше таким документом слугує рекомендоване повідомлення про вручення поштового відправлення, повернуте на адресу відправника без вручення адресату (з відміткою про причину/обставини невручення). Окремі суб'єкти адміністративної юрисдикції (переважно суди) вважають належно врученими лише ті повідомлення про час і місце розгляду справи, які були фактично отримані адресатом. Такий підхід ґрунтується на тому, що за відсутності чіткого законодавчого регулювання тих чи інших процесуальних питань, в основу їх вирішення слід покладати принцип верховенства прав людини, зокрема, права на захист та справедливий судовий розгляд. У разі невручення особі повідомлення про розгляд порушеної щодо неї справи, остання позбавляється можливості представити доводи на захист своїх інтересів, а це, у свою чергу, може негативно вплинути на об'єктивність і справедливість підсумкового юрисдикційного рішення (постанови у справі). Зважаючи на це, окремі суди апеляційної інстанції визнають незаконними і

скасовують рішення у справах правопорушення в сфері містобудівної діяльності, якщо такі справи розглядалися за відсутності особи, котра не була фактично повідомлена про час і місце розгляду справи.

Зіставляючи наявні підходи до належного повідомлення фізичної особи про час і місце розгляду справи про адміністративне правопорушення, маємо зауважити таке. Як відомо, у разі виникнення “прогалин” у правовому регулюванні певних суспільних відносин юридичні справи прийнято вирішувати на основі аналогії закону [206, с. 370; 207, с. 90]. Аналогія закону передбачає застосування щодо конкретних відносин, не врегульованих законом, положень інших законів, спрямованих на регламентацію подібних суспільних відносин [208, с. 46-48]. Оскільки чинне адміністративне законодавство не містить заборони використовувати аналогію закону в регулюванні процесуальних відносин, застосування цього юридичного прийому для оцінки належності повідомлення про розгляд справи є цілком правомірним і допустимим. Найближчими за характером і змістом регульованих процесуальних відносин щодо означеної процедури є положення ч. 11 ст. 126 КАС України, згідно з яким у разі повернення поштового відправлення із повісткою, яка не вручена адресату з незалежних від суду причин, вважається, що така повістка вручена належним чином [209]. Вважаємо, що саме такий підхід повинен застосовуватись при здійсненні провадження у справах про адміністративні проступки, передбачені ст.ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП.

Як показує практика, суб'єкти адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності часто ігнорують поштові повідомлення та уникають їх отримання з метою затягування розгляду справи, розраховуючи на те, що за їх відсутності справу не вдасться розглянути по суті до завершення 15-денного строку, відведеного законодавством. Адже відповідно до ч. 1 п. 116 Правил надання послуг поштового зв'язку, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 5.03.2009 р. № 270, у разі неможливості вручення одержувачам поштової відправлення зберігаються об'єктом поштового зв'язку місця призначення протягом одного місяця з дня їх надходження [210]. Увесь цей час

посадова особа, уповноважена до розгляду справи, фактично не володіє інформацією про долю відповідного поштового відправлення, тоді як відповідні процесуальні строки спливають.

Вирішити цю проблему може лише презумпція належного отримання повідомлення про розгляд справи, якщо таке повідомлення було відправлене належним чином. У даному випадку навряд чи можливо апелювати до принципу верховенства прав людини, адже даний принцип рівною мірою поширюється на громадян, яким правопорушення спричинило шкоду і які вправі вимагати справедливого правосуддя. Зважаючи на викладене, під час занять професійної підготовки з працівниками органів (підрозділів) державного архітектурно-будівельного контролю варто звернути увагу на те, що для вирішення питання про визнання фізичної особи належним чином повідомленою про розгляд справи слід виходити з аналогії закону, а саме зі змісту ч. 11 ст. 126 КАС України.

Разом із тим, неможливо визнати цілком прийнятною ситуацію, коли уповноважені суб'єкти адміністративної юрисдикції для вирішення важливих процесуальних питань мусять керуватися на безпосередньо законом, а його аналогією. На наш погляд, механізми повідомлення учасників справи про час і місце її розгляду, у тому числі умови визнання такого повідомлення належним, повинні отримати детальне регулювання в чинному КУпАП. З цією метою пропонуємо статтю 27-2 КУпАП доповнити частинами 3 і 4 такого змісту:

*“Повідомлення про час і місце розгляду справи надсилається особі рекомендованим листом за адресою її місцезнаходження (місця проживання). У разі повернення рекомендованого листа як такого, що не був вручений адресату, повідомлення вважається належно врученим.*

*Повідомлення вважається належно врученим також у разі його одержання під розписку будь-яким повнолітнім членом сім'ї адресата, який проживає разом з ним. Особа, яка одержала повідомлення, зобов'язана негайно інформувати про неї адресата”.*

На відміну від КУпАП, який вимагає розглядати справу про адміністративне правопорушення за обов'язкової участі фізичної особи, щодо якої

було складено відповідний протокол, Порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244, такої вимоги не містить. Він прямо передбачає можливість розгляду справи без участі суб'єкта містобудування. Відповідно до ч. 1 та ч. 3 ст. 17 Порядку справа може розглядатися за участю суб'єкта містобудування, який притягається до відповідальності, або його уповноваженого представника, експертів, інших осіб. Неприбуття суб'єкта містобудування у визначений час і місце не перешкоджає розгляду справи [248]. Таким чином, у разі притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері містобудівної діяльності юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців питання належного вручення повідомлення про час і місце розгляду справи стоїть не так вже й гостро. Адже ухилення суб'єктом містобудування від отримання поштового відправлення з повідомленням про час і місце розгляду справи жодним чином не впливає на перебіг адміністративно-деліктного провадження.

Що стосується ряду інших важливих аспектів розгляду справи, то багато з них Порядком накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності взагалі не охоплені. Зокрема, Порядок не визначає процедури безпосереднього розгляду справи, роз'яснення прав і обов'язків учасникам справи, оголошення адміністративного протоколу, залучення свідків, збору та оцінки доказів, встановлення умов, які сприяли вчиненню правопорушення, надання пропозицій щодо їх усунення тощо. Зважаючи на це, при здійсненні відповідних процесуальних дій під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинювані юридичними особами та фізичними особами-підприємцями, уповноважені суб'єкти юрисдикції змушені керуватися аналогією закону, а саме положеннями ст.ст. 268-275, 279, 282 КУпАП. Знову ж таки, у даному випадку застосування аналогії закону є кроком вимушеним. Аналогія закону – це “реакція на наявні у праві прогалини, своєрідне щеплення проти них [211, с. 113]”. Практика застосування аналогій не може вважатися оптимальною, оскільки небажані вже самі її передумови. Широке застосування аналогії закону

завжди приховує у собі ризики перекадення на суб'єктів правозастосовної діяльності правотворчих функцій.

У світлі викладеного постає необхідність нормативно-правового регулювання правових та організаційних аспектів розгляду справ про адміністративні правопорушення, вчинювані юридичними особами та фізичними особами - підприємцями (суб'єктами містобудування). Разом із тим, враховуючи, що більшість цих аспектів детально урегульована чинним КУпАП, який закладає підвалини адміністративної відповідальності фізичних осіб, вважаємо недоцільним дублювати відповідні положення у Законі України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності" та Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності". На наш погляд, у даному випадку варто обмежитись включенням до Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності" бланкетної норми, яка б передбачала розгляд даної категорії адміністративних справ за правилами КУпАП. З цією метою преамбулу Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності" пропонуємо викласти у такій редакції:

*"Цей Закон встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. У частині, неврегульованій цим Законом та прийнятими на його основі нормативно-правовими актами, провадження у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності здійснюється за правилами Кодексу України про адміністративні правопорушення".*

Під час розгляду справи уповноважена посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю повинна з'ясувати: чи було вчинено правопорушення у сфері містобудівної діяльності; чи винна у його вчиненні конкретна особа; чи підлягає ця особа притягненню до відповідальності; інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи [248]. На підставі зібраної інформації уповноважений суб'єкт оцінює докази за своїм

внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному та об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їхній сукупності, керуючись законом і правосвідомістю [117, с. 170].

Завершальним етапом розгляду справи є винесення результуючого процесуального акту – постанови у справі про адміністративне правопорушення. Залежно від того щодо якого суб'єкта була порушена справа про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності, за результатами її розгляду може бути прийнята одна з таких постанов:

1) у справі, порушеній щодо фізичної особи: постанова про накладення адміністративного стягнення; постанова про застосування заходів впливу щодо неповнолітньої особи; постанова про закриття справи [115];

2) у справі, порушеній щодо юридичної особи або фізичної особи - суб'єкта підприємницької діяльності: постанова про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності; постанова про закриття справи щодо накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [248].

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності являє собою обов'язковий для виконання юридично-владний акт, який містить висновки адміністративно-правової кваліфікації, констатує наявність або відсутність події правопорушення, винність чи невинуватість особи, наявність обтяжуючих та пом'якшуючих обставин, а також визначає заходи адміністративного впливу, підстави для звільнення від адміністративної відповідальності або ж підстави для закриття відповідної справи. Без жодного перебільшення можна стверджувати, що постанова у справі про адміністративне правопорушення – це ключовий процесуальний документ, котрим підсумовується перебіг адміністративно-деліктного провадження, формалізуються його результати та визначаються його правові наслідки. З огляду на неабияку важливість цього документу, законодавством передбачені чіткі вимоги щодо його оформлення.

Відповідно до ст. 283 КУпАП, постанова у справі про адміністративне

правопорушення у сфері містобудівної діяльності повинна містити: найменування органу, який виніс постанову; відомості про особу, яка представляє установу (прізвище, ім'я та по батькові, посада); дату розгляду справи; відомості про особу, стосовно якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності), дата народження, місце проживання чи перебування; опис обставин, установлених під час розгляду справи; зазначення нормативного акта, яким передбачена відповідальність за таке адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення. Крім того, у постанові у справі про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності мають бути розкриті питання про відшкодування порушником матеріальної шкоди, про вилучені речі та документи, а також про порядок і строк її оскарження зазначеної постанови [115].

Варто зазначити, що п. 23 (абз. б) Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244, вимагає вказувати у постанові про накладення штрафу та постанові про закриття справи про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності: “нормативний документ (акт), вимоги якого порушено?” [248]. На наш погляд, дана вимога є вельми дискусійною. Як можна помітити, вона презюмує винність особи та орієнтує суб'єкта адміністративної юрисдикції на те, що питання про її причетність до вчинення делікту є заздалегідь вирішеним. Фактично вона йде у розріз з інституціональним принципом презумпції невинуватості. Більш того, вимога щодо обов'язкового зазначення порушеного нормативного акта в постанові про закриття справи про адміністративне правопорушення виглядає щонайменше алогічною. Адже в переважній більшості випадків розгляд справи завершується постановою про її закриття через відсутність події або ознак складу правопорушення. У таких випадках відсутній сам факт порушення вимог нормативно-правового акту, а отже, немає підстав для його відображення у постанові.

З огляду на викладене, пропонуємо виключити абзац б зі змісту п. 23 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної



діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244.

Як свідчить аналіз сучасної правозастосовної практики, далеко не всі суб'єкти державного архітектурного контролю притримуються встановлених вимог щодо оформлення постанов у справах про адміністративні правопорушення. Помилки при складанні таких постанов набули значного поширення, у багатьох випадках вони призводять до оскарження, перегляду та скасування відповідних юрисдикційних рішень. На сьогодні найбільш типовими порушеннями при складанні постанов є:

складання протоколів за однією частиною статті, а винесення постанов за іншою;

складання протоколів за декількома частинами статті, а винесення постанови за однією частиною;

не зазначення конкретного нормативного акта, що порушений;

не зазначення у постанові конкретної норми (статті, частини статті закону), яка була порушена;

винесення постанови щодо неналежної особи (див.: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18.09.2015 р. №21 “Огляд практики розгляду справ зі спорів, які виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності”) [212].

З нашої точки зору, перспективним шляхом мінімізації помилок під час складання постанов у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності є їх аналіз у ході занять з професійної підготовки та підвищення кваліфікації головних інспекторів ДІАМ. Особлива увага учасників таких занять повинна бути зосереджена на важливості неухильного додержання вимог ст. 283 КУпАП та п. 23 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (Постанова Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244).

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови впродовж трьох днів вручається або надсилається особі, стосовно якої

її винесено, а так само – потерпілому на його прохання. Варто зазначити, що чинний КУпАП не конкретизує способу надіслання постанови у справі про адміністративне правопорушення. Проте оскільки такий спосіб повинен гарантувати належне вручення постанови адресату, на практиці надсилання постанов громадянам здійснюється тільки рекомендованим поштовим відправленням за адресою їх проживання/місцезнаходження. Що ж стосується постанов у справах про правопорушення юридичних осіб або фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, то вони можуть бути надіслані як поштою, так і через електронний кабінет користувача Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва [248].

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності набуває законної сили після закінчення строку її оскарження [115].

Наступною стадією у даній категорії адміністративних справ є перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення. “Ця стадія має факультативний характер. Охоплені нею процесуальні дії вчиняються не в усіх випадках, – пише А. В. Гуржій, – а лише за наявності в учасників справи або суб'єктів прокурорського нагляду обґрунтованих сумнівів щодо законності прийнятого рішення. Однак, попри це, її роль у реалізації основних функцій адміністративної відповідальності важко ” [117, с. 172].

Еволюція правової системи України засвідчує, що розгляд і вирішення юрисдикційної справи одним органом чи посадовою особою, тобто однією інстанцією, залишає можливості для помилок, що призводить до неефективності юрисдикційної діяльності і, як наслідок, до зниження довіри до органів державної влади, віри у справедливість. Інститут оскарження та перегляду справ про адміністративні правопорушення є гарантією забезпечення дотримання конституційних прав особи, проявом сутнісних ознак демократичної правової держави, особливо у сферах, пов'язаних із застосуванням примусу [213, с. 3]. Це дієвий засіб забезпечення законності, а також підстава для перевірки обґрунтованості прийнятих у справі рішень. Перегляд рішень у справах про

адміністративні правопорушення реально сприяє найшвидшому виправленню допущених помилок, виявленню та усуненню недоліків у роботі уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції [214, с. 245].

Відповідно до п. 3 ст. 288 КУпАП, перегляд рішень (постанов) у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності може здійснюватися на підставі скарги, поданої особою, щодо якої її винесено, а також потерпілою особою у вищий орган (вищій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд [115]. Водночас, слід зауважити, що дане правило поширюється тільки на рішення у справах про адміністративні правопорушення фізичних осіб. Що ж стосується рішень у справах про правопорушення, вчинювані юридичними особами та фізичними особами-підприємцями, то правові підстави їх перегляду є дещо вужчими. Ст. 5 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, а також п. 28 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (Постанова Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244) передбачають можливість виключно судового оскарження відповідних юрисдикційних рішень. При цьому єдиним суб'єктом такого оскарження виступає особа, щодо якої було винесено постанову про накладення штрафу, тобто суб'єкт містобудування [27; 248].

Ураховуючи, що навіть постанови у справах про адміністративні правопорушення фізичних осіб у переважній більшості (понад 95%) випадків оскаржуються тільки в суді, виключно судовий порядок оскарження постанов про накладення штрафів на юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців видається цілком обґрунтованим. Однак цього не можна сказати про виключення потерпілого з кола суб'єктів такого оскарження. На наш погляд, відповідне положення п. 28 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності істотно звужує можливості суб'єктів, потерпілих унаслідок правопорушень, захищати свої права у суді. І хоча право особи на оскарження рішень органів державної влади гарантоване КАС України, який має вищу юридичну силу, існування подібних обмежень на підзаконному рівні слід

розглядати як невідповідність закону та недолік правового регулювання.

У зв'язку з цим п. 28 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244, пропонуємо викласти у такій редакції:

“Постанову про накладення штрафу та постанову про закриття справи відповідно до статті 5 Закону може бути оскаржено суб'єктом містобудування, щодо якого її винесено, або потерпілою особою до суду... (далі – за текстом)”.

Відповідно до чинного законодавства, постанови по справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності можуть бути оскаржені у такі строки:

постанова про накладення штрафу на фізичну особу – протягом 10 днів з дня її винесення (ст. 289 КУпАП) [115];

постанова про накладення штрафу на юридичну особу або фізичну особу – підприємця – протягом 15 днів з дня її винесення з повідомленням про таке оскарження у той самий строк органу, який виніс постанову (ст. 5 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”) [27].

Оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності зупиняє її виконання до прийняття рішення за результатами розгляду відповідної скарги, зокрема, про залишення скарги без задоволення.

Згідно зі ст. 292 КУпАП, скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення, вчинене фізичною особою (зокрема про адміністративне правопорушення, передбачене ст.ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП), підлягає розгляду в десятиденний строк з дня її надходження до уповноваженого органу (посадової особи) [115]. Що ж стосується постанов про накладення штрафу на суб'єктів містобудування – юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, їх перегляд здійснюється за загальними правилами адміністративного судочинства в порядку, визначеному КАС України.

Варто зауважити, що КАС України не встановлює загального строку для

розгляду позовних заяв, однак при цьому окреслює часові рамки окремих процедур і процесуальних дій, здійснюваних у ході такого розгляду. Так, відповідно до п. 8 ст. 171 КАС України, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження позовної заяви. За загальним правилом, безпосередній розгляд справи по суті повинен бути розпочатий судом не пізніше, ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження (ч. 1 ст. 193 КУпАП), а завершений – не пізніше тридцяти днів з дня його початку (ч. 2 ст. 193 КУпАП). При цьому у виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті строк підготовчого провадження може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням сторін або з ініціативи суду. У таких випадках розгляд справи розпочинається не пізніше наступного дня після закінчення строку підготовчого провадження [209].

Таким чином, максимальний строк розгляду адміністративним судом скарги на постанову про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності становить: відповідно до загального порядку – 95 днів з дня надходження позовної заяви до суду; у разі продовження строку підготовчого провадження – 125 днів з дня надходження позовної заяви до суду.

У ході розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності уповноважений суб'єкт (як правило, це суд) перевіряє законність і обґрунтованість оскаржуваної постанови. Зокрема, на вимогу ст. 244 КАС України адміністративний суд встановлює: чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; чи слід позов задовольнити або в позові відмовити; як розподілити між сторонами судові витрати; чи є підстави допустити негайне виконання рішення; чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову [209].

За результатами перегляду постанови про накладення штрафу в порядку

адміністративного судочинства (правопорушення у сфері містобудівної діяльності, вчинювані юридичними особами та фізичними особами – підприємцями) адміністративний суд може задовольнити позов повністю або частково або ж відмовити в його задоволенні повністю або частково (ст. 245 КАС України) [209]. Водночас, під час перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 96, 96-1 або 188-42 КУпАП (правопорушення у сфері містобудівної діяльності, вчинювані фізичними особами), уповноважений суб'єкт приймає одне з наступних рішень: про залишення скарги без задоволення, а оскаржуваної постанови – без змін; про скасування постанови і подання справи на новий розгляд; про скасування постанови і закриття справи; про зміну заходу стягнення у межах санкції відповідної адміністративно-деліктної норми (див.: ст. 293 КУпАП) [115].

Варто зазначити, що попри неодноразове використання терміна “захід стягнення” в чинному КУпАП, зміст даного поняття законодавцем не визначається. Водночас, із контексту ряду законодавчих положень (наприклад, ст. 26, 318 та 321 КУпАП) випливає, що під заходом стягнення слід розуміти конкретний вид адміністративних стягнень з числа передбачених ст. 24 КУпАП. Цілком очевидно, що подібне розуміння погано узгоджується з об'єктивною потребою правозастосовної практики в механізмі перегляду розмірів накладених адміністративних стягнень. За відсутності законодавчого визначення суб'єкти перегляду справ про адміністративні проступки змушені вдаватись до вільної інтерпретації терміна “захід стягнення”, здійснюючи на його основі зміну не тільки видів, але й розмірів адміністративних стягнень.

Як засвідчили результати проведеного опитування, уповноважені суб'єкти юрисдикції (судді) демонструють явно виражену непослідовність у загальному та контекстуальному (в контексті абз. 5 ст. 293 КУпАП) розумінні терміна “захід стягнення”. Так, відповідаючи на питання про значення даного терміна, 83% респондентів вказали, що вони розуміють під ним конкретний вид адміністративного стягнення. Натомість, у контексті абз. 5 ст. 293 КУпАП практично всі учасники опитування розглядають його як “вид і міру

адміністративного стягнення” (ДОДАТОК Д).

На наш погляд, практика зміни розміру стягнення у рамках перегляду відповідної адміністративної справи є цілком обґрунтованою та об’єктивно необхідною. Проте її основою повинні слугувати чіткі та ясні вимоги закону, а не контекстуальні трактування його положень. Зважаючи на це, вважаємо за доцільне абз. 5 ст. 293 КУпАП викласти у такій редакції: “4) змінює вид та/або розмір стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено”.

Завершальною стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності є виконання постанови про накладення адміністративного стягнення. Ця стадія має вельми складну структуру, охоплює широкий спектр правовідносин та передбачає здійснення великого комплексу процесуальних дій, спрямованих на безпосередню реалізацію цілей адміністративної відповідальності. Настільки ж обширною є і пов’язана з нею проблематика. Як свідчить практика, накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері містобудівної діяльності супроводжується низкою правових та організаційних проблем, що негативно впливають і на сам процес застосування заходів адміністративної відповідальності, і на його результати. Комплексний характер та специфіка цих проблем зумовлюють доцільність їх розгляду у рамках окремого, наступного підрозділу дисертації.

### **3.2 Накладення стягнень за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності.**

Важливим аспектом відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності є накладення адміністративних стягнень. Постаючи “адекватною реакцією держави на вчинення фізичною чи юридичною особою адміністративних деліктів” [215, с. 127], “негативним правовим наслідком

неправомірної поведінки у вигляді несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного впливу” [216, с. 47] та “заходом примусу, який застосовується щодо особи, винної у вчиненні адміністративного правопорушення, і полягає в передбаченому обмеженні її прав і свобод” [90, с. 273], адміністративні стягнення являють собою головний інструмент об’єктивізації адміністративної відповідальності. Відповідно до чинного законодавства відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень може знаходити реалізацію у різних формах: у застосуванні заходів впливу щодо неповнолітніх (див.: ст. 13 КУпАП), у накладенні дисциплінарних санкцій на військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (див.: ст. 15 КУпАП), тощо. Однак за соціальним охоптом та економічними наслідками жодна інша форма адміністративної відповідальності не може зрівнятися з адміністративними стягненнями.

Щороку в Україні складається до 3,5 млн. постанов про накладення адміністративних стягнень на осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення [217]. У грошовому еквіваленті щорічна сума накладених адміністративних стягнень обчислюється мільярдами гривень (тільки у 2020 році до загального фонду Державного бюджету України надійшло понад 5 млрд. грн. у якості сплати стягнень за адміністративні правопорушення [218]. Таким чином, у сучасній Україні адміністративні стягнення є найбільш поширеною та найбільш масштабною формою юридичної відповідальності. У світлі цього, питання правового регулювання, практичного застосування та ефективності адміністративних стягнень за правопорушення у сфері містобудівної діяльності набувають особливої ваги.

На сьогодні щодо осіб, визнаних винними у вчиненні адміністративних правопорушень, може застосовуватись достатньо широкий перелік адміністративних стягнень, у тому числі: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення;



позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті та інші [115]. Однак, як свідчить аналіз чинного адміністративно-деліктного законодавства (зокрема, ст.ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП, а також ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”), єдиним стягненням, передбаченим за вчинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, є адміністративний штраф, тобто стягнення з порушника певної грошової суми в дохід відповідного державного або місцевого бюджету.

Штраф – найпоширеніше адміністративне стягнення. Широке поширення, штрафів зумовлене наявністю таких переваг, як: множинність суб’єктів застосування, спрощений порядок накладення та виконання, значний виховний, превентивний та репресивний потенціал, оперативність стягнення тощо [219, с. 89]. З огляду на це, штраф передбачений санкціями практично всіх адміністративно-деліктних норм як єдине або альтернативне стягнення за адміністративні правопорушення [90, с. 274]. Не становлять винятку норми про відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Їх санкції закріплюють штраф як безальтернативне стягнення, котре застосовується як щодо фізичних, так і щодо юридичних осіб, винних у вчиненні зазначених правопорушень.

На наш погляд, широке застосування штрафів як заходів відповідальності за адміністративні правопорушення у містобудівній сфері є закономірним. Більшість таких порушень посягають на суспільні відносини, які складаються “на стику” публічного адміністрування та господарської діяльності. Відповідно, спрямованість цих порушень, специфіка об’єкта їх посягання, коло суб’єктів їх вчинення, характер і ступінь їх суспільної небезпеки вказують на доцільність застосування щодо порушників заходів впливу, які довели свою ефективність не лише в адміністративній, а й у господарській сфері. Перш за все це стосується такого заходу впливу як штраф, котрий одночасно виступає адміністративним

стягненням (ст. 27 КУпАП), господарською санкцією (ст. 230 ГК України) та адміністративно-господарською санкцією (ст.ст. 239 та 241 ГК України) [115; 220]. Цілком очевидно, що саме штраф є найбільш адекватним та, водночас, найбільш ефективним засобом досягнення цілей адміністративної відповідальності (охорона публічних і приватних прав, свобод та інтересів, виховання громадян в дусі дотримання законності тощо) у сфері містобудівної діяльності.

Разом із тим, аналіз чинного законодавства змушує констатувати, що підхід законодавця до визначення розмірів штрафів, передбачених за вчинення адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, характеризується недостатньою послідовністю. Як відомо, одним із фундаментальних принципів правового регулювання є принцип співмірності (адекватності, пропорційності), відповідно до якого цілі правових обмежень повинні бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими, тобто адекватними цілям права, відповідної галузі, інституту та конкретної юридичної норми [221, с. 44; 222, с. 204; 223, с. 182]. На рівні правового регулювання юридичної, зокрема, адміністративної відповідальності даний принцип передбачає максимальну (щодо виховного впливу на порушника та досягнення цілей юридичної відповідальності) відповідність міри стягнення ступеню суспільної небезпеки правопорушення, за яке воно накладається. Іншими словами, вид і розмір стягнення повинні кореспондувати “тяжкості” протиправного вчинку. І якщо вибір законодавцем виду адміністративного стягнення за правопорушення у сфері містобудівної діяльності (штраф) видається цілком обґрунтованим, то логіку визначення його розміру в окремих випадках збагнути дуже нелегко.

Прикладом можуть слугувати низка положень КУпАП та Закону України від 14.10.1994р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, якими регламентується відповідальність за правопорушення, пов’язані з виробництвом або виготовленням будівельних матеріалів, виробів і конструкцій.

Так, відповідно до ч. 13 ст. 96-1 КУпАП, виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації або показники безпеки яких наводяться в нормативних документах і підлягають підтвердженню відповідності шляхом сертифікації або декларування, але не пройшли їх, – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від дев'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Водночас, ч. 15 цієї статті передбачає відповідальність посадових осіб за виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам, у вигляді штрафу від чотирьохсот п'ятдесяти до шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян *(підкреслено мною. – М.Г.)* [115].

Виходячи з того, що ступінь суспільної небезпеки правопорушення формалізується у виді та розмірі стягнення, передбаченого в санкції відповідної адміністративно-деліктної норми (тобто чим більша суспільна небезпека правопорушення, тим суворіше стягнення за нього передбачає закон, і навпаки – більш суворе стягнення завжди свідчить про більший ступінь суспільної небезпеки посягання), наведені положення КУпАП дають підстави для однозначного висновку: на думку законодавця, суспільна небезпека “виробництва/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не пройшли сертифікацію або декларування” (ч. 13 ст. 96-1 КУпАП) є значно вищою, ніж небезпека “виробництва/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам” (ч. 15 ст. 96-1 КУпАП) [115].

Проблема полягає в тому, що ч. 5 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” репрезентує діаметрально протилежний підхід до розуміння суспільної небезпеки вищезазначених правопорушень. Якщо за перше з них (виробництво/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не пройшли сертифікацію або декларування) Закон передбачає накладення на юридичну особу штрафу у розмірі шістдесяти трьох прожиткових мінімумів для

працевдатних осіб, то за друге (виробництво/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам) встановлено майже удвічі суворіше стягнення – штраф у розмірі ста двадцяти шести прожиткових мінімумів для працевдатних осіб [27]. Таким чином, при визначенні розміру санкцій відповідних норм законодавець виходив з того, що саме останнє правопорушення характеризується більш високою суспільною небезпекою.

Такий підхід, за якого відносний ступінь суспільної небезпеки тих самих протиправних діянь у різних законодавчих актах визначається абсолютно протилежним чином, неможливо визнати обґрунтованим. Адже за більшістю ознак юридичного складу (крім ознаки суб'єкта) правопорушення, передбачені ч.ч. 13, 15 КУпАП та ч. 5 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, є тотожними. Однаковим є їх характер, однаковим є їх негативний вплив на суспільні відносини, однаковим є їх ступінь суспільної небезпеки. У переважній більшості випадків санкції ч.ч. 13, 15 КУпАП та ч. 5 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” застосовуються одночасно – за те саме фактичне посягання. Різниця полягає лише в тому, що санкції Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” накладаються на юридичну особу, а санкції КУпАП – на її відповідального представника. Сама ж суть правопорушень, зокрема, ступінь та співвідношення їх суспільної небезпеки, лишається незмінною.

Викладене свідчить про необхідність застосування єдиного підходу до визначення відносної суспільної небезпеки адміністративних правопорушень, передбачених, частинами 13 та 15 ст. 96-1 КУпАП, а також абзацами 1 та 2 ч. 5 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”. На нашу думку, для вироблення єдиного підходу слід брати за основу ступінь ризику для громадян та суспільних інтересів. Більш високу небезпеку становить таке порушення, як:

виробництво/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, котрі не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам. Адже в такому разі має місце пряме порушення вимог і нормативів, якими визначаються якісні показники і технічні параметри безпеки матеріалів (виробів, конструкцій), застосовуваних під час будівництва (ремонту, реставрації) житлових і нежитлових споруд. У переважній більшості випадків ці порушення призводять до помітного зниження якості будівельних матеріалів (виробів і конструкцій), що зменшує надійність, довговічність і безпеку одного або декількох об'єктів будівництва, а це ж, у свою чергу, може створити реальну загрозу життю і здоров'ю громадян. Інколи уникнути трагічних наслідків використання неякісних будівельних матеріалів (виробів, конструкцій) дозволяє лише випадок. Наочним прикладом може слугувати обвал металевої підвісної конструкції площею 50м<sup>2</sup> зі стелі підземного переходу станції метро "Майдан Незалежності" в м. Києві, який стався 22.01.2021 р. Інцидент трапився о 10.00, тобто майже у "годину пік", тож відсутність постраждалих можна назвати справжнім дивом [224; 225].

Що ж стосується виробництва/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не пройшли сертифікації або декларування (ч. 15 ст. 96-1 КУпАП, абз. 2 ч. 5 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності"), то це порушення не передбачає віддалених негативних наслідків, пов'язаних із низькою якістю матеріалів (виробів, конструкцій), використовуваних на будівництві. По суті воно являє собою недодержання правил сертифікації виробництва продукції виробничого призначення. Суспільна шкідливість цього порушення очевидна, однак вона не пов'язана з перспективою небезпеки для життя і здоров'я громадян. Відповідно, її рівень можна оцінити як нижчий, порівняно з виробництвом/виготовленням будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, що не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам.

У зв'язку з викладеним постає необхідність приведення санкції ч. 15 ст. 96-1 КУпАП у відповідність до об'єктивного рівня суспільної небезпеки виробництва/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не

відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам. На наш погляд, розмір штрафу, передбаченого за це порушення, слід переглянути у бік збільшення. Звісно, питання про точний розмір адміністративного стягнення може вирішувати тільки законодавець. Однак зі свого боку зауважимо, що за будь-яких обставин, він має перевищувати розмір штрафу, встановленого ч. 13 ст. 96-1 КУпАП.

У рівній мірі викладені міркування стосуються санкції ч. 11 ст. 96-1 КУпАП, яка встановлює відповідальність за застосування будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням, а також тих, що підлягають обов'язковій сертифікації, але не пройшли її. На даний момент санкція цієї норми передбачає накладення на винну особу штрафу у розмірі осіб від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [115]. Фактично, нижня межа цього штрафу утричі, а верхня – у 2,5 рази є меншими від розмірів штрафу за виробництво/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не пройшли сертифікації або декларування (тобто, за адміністративне правопорушення, передбачене ч. 13 ст. 96-1 КУпАП). І це при тому, що застосування неякісних будівельних матеріалів, виробів, конструкцій на реальному будівництві становить куди більше потенційних ризиків для безпеки, життя і здоров'я громадян, ніж порушення правил сертифікації будматеріалів.

У світлі викладеного постає питання про відповідність розміру штрафу, передбаченого ч. 11 ст. 96-1 КУпАП, об'єктивному ступеню суспільної небезпеки відповідного правопорушення. На наш погляд, розмір штрафу за застосування будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням, підлягає суттєвому збільшенню. Зокрема, він повинен перевищувати розмір штрафу за виробництво/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не пройшли сертифікації або декларування (ч. 13 ст. 96-1 КУпАП). Разом із тим, він не має бути більшим, ніж штраф за виробництво/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм,

стандартів або технічним умовам (ч. 15 ст. 96-1 КУпАП). Адже правопорушення, передбачене ч. 15 ст. 96-1 КУпАП, здатне негативно вплинути на показники якості та безпеки необмеженої кількості об'єктів.

Таким чином, для визначення розміру стягнень за адміністративні правопорушення, передбачені ч.ч. 11, 13 та 15 КУпАП, доцільно взяти за основу підхід, застосований у Законі України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”. Згідно з цим підходом, за ступенем суспільної небезпеки вказані правопорушення ранжуються таким чином (за висхідною):

виробництво/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не пройшли обов'язкової сертифікації або декларування;

застосування будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням;

виробництво/виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам.

Додамо, що саме в такій послідовності мають бути розташовані відповідні частини ст. 96-1 КУпАП. Як відомо, важливим аспектом структуризації актів законодавства про юридичну відповідальність (зокрема, Особливої частини КК України) є системне викладення положень, які передбачають відповідальність за конкретне правопорушення. За загальним правилом, окремі частини (пункти, абзаци) статей, якими встановлюється відповідальність за той самий делікт, прийнято розміщувати у певній ієрархічній послідовності з урахуванням особливостей, що відображують тяжкість діяння, ознаки суб'єкта, потерпілого, інші обставини, які впливають на міру покарання [226, 45]. Простіше кажучи, структурні елементи статті закону про юридичну відповідальність повинні ранжуватися за видом та розміром передбачених ними стягнень (від менш суворих до більш суворих).

Як свідчить проведений аналіз, свого часу дане правило було враховане авторами першої редакції КУпАП. Практично всі статті та частини статей

Особливої частини КУпАП у редакції від 7.12.1984 р. були викладені з його чітким дотриманням. Проте в подальшому внесення численних змін і доповнень до КУпАП відбувалося без огляду на загальні принципи його структуризації. Як наслідок, внутрішня логічна структура більшості статей Особливої частини КУпАП була суттєво порушена. Їх структурні елементи (частини) в нинішній редакції КУпАП розташовані без визначеної логіки і послідовності.

Наочним прикладом можуть слугувати статті 96, 96-1 та 188-42 КУпАП, якими передбачена відповідальність фізичних осіб за адміністративні правопорушення у сфері містобудування. Окремі частини ст. 188-42 КУпАП розміщені у зворотній послідовності (від більш небезпечних до менш небезпечних порушень), а структура ст.ст. 96, 96-1 КУпАП взагалі побудована довільно: логіка послідовності низки їх елементів (частин) є настільки ж неочевидною, наскільки й дискусійною.

Викладене зумовлює постановку питання про гармонізацію нормативного матеріалу Особливої частини КУпАП. У межах Особливої частини КУпАП окремі статті, а так само – окремі частини таких статей потрібно розташувати у чіткій послідовності, у міру зростання суспільної небезпеки передбачених ними порушень та, відповідно, у міру збільшення суворості встановлених ними адміністративних стягнень. Безумовно, комплексне вирішення цього питання можливе тільки у рамках загальної реформи адміністративно-деліктного законодавства, яка передбачатиме розробку та прийняття нового кодексу про адміністративні правопорушення (проступки). Тим не менш, на даному етапі не варто відмовлятися від ідеї удосконалення структури окремих положень чинного КУпАП. З нашої точки зору, внутрішня структура статей 96, 96-1 та 188-42 КУпАП повинна бути перебудована з урахуванням ступеня суспільної небезпеки адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності.

Аналіз адміністративних штрафів за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності на предмет їх відповідності ступеню суспільної небезпеки відповідних посягань змушує констатувати ще одну проблему. Суть цієї проблеми полягає в необґрунтованості розмірів штрафів, передбачених за



правопорушення, яке вчиняється повторно протягом року. Як відомо, у вітчизняній теорії права неодноразове вчинення делікту вважається обставиною, яка свідчить про виражені антисоціальні установки в поведінці порушника, а отже – про підвищену суспільну небезпеку скоєного. Дане положення отримало розвиток у чинному адміністративно-деліктному законодавстві: по-перше, у ст. 35 КУпАП, згідно з якою повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення визнається обставиною, що обтяжує адміністративну відповідальність; по-друге, у цілому ряді статей Особливої частини КУпАП, де ознака повторності “фігурує” як кваліфікуюча ознака складу правопорушення, котрою зумовлене застосування більш суворих санкцій щодо порушника [115].

Такий підхід законодавця видається цілком виправданим. Адже повторне вчинення адміністративного правопорушення фактично означає, що попередньо накладене стягнення не справило на порушника належного виховного впливу, а його притягнення до адміністративної відповідальності не досягло своєї профілактичної мети. Це свідчить про необхідність застосування щодо винної особи більш жорстких примусових заходів, які будуть для неї значно більш відчутними, а острах перед ними надалі переважатиме бажання діяти всупереч закону.

Як не парадоксально, але з логіки окресленого підходу повністю випадають частини 2 та 6 ст. 96-1 КУпАП “Порушення законодавства під час планування і забудови територій”. Санкції передбачених ними адміністративно-деліктних норм вимагають накладення на винну особу не більш суворого, а навпаки – більш м’якого стягнення, ніж те, яке встановлено за аналогічні порушення, вчинені уперше. Так, наприклад, ч. 1 ст. 96-1 КУпАП, яка передбачає відповідальність за “передачу замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об’єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об’єктів, будівельних норм, стандартів і правил...” [115], встановлює за це правопорушення штраф у розмірі від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Водночас, відповідно до ч. 2 ст. 96-1 КУпАП, дії, передбачені частиною першою

цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від однієї тисячі п'ятисот до однієї тисячі семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [115].

Таким чином, співвідношення розмірів адміністративних штрафів за те саме правопорушення, вчинене уперше та повторно (протягом року), є “оберненим” щодо їх реальної суспільної небезпеки. По суті, маємо ситуацію, коли за менш небезпечне правопорушення (ч. 1 ст. 96-1 КУпАП) встановлено більший розмір штрафу, ніж за правопорушення, яке характеризується значно вищим рівнем суспільної небезпеки (ч. 2 ст. 96-1 КУпАП). Аналогічний підхід застосований законодавцем при конструюванні санкцій ч.ч. 3, 4 і 5 ст. 96-1 КУпАП. Якщо правопорушення, вчинені уперше (ч.ч. 4, 5 ст. 96-1 КУпАП), тягнуть за собою штраф у розмірі від п'ятисот до шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, то у разі їх повторного вчинення штраф буде набагато (більш ніж удвічі) меншим – від двохсот до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [115].

Зі свого боку, вважаємо такий підхід до пеналізації повторних правопорушень у сфері містобудівної діяльності абсолютно необґрунтованим. Він не тільки суперечить принципу адекватності адміністративного стягнення ступеню суспільної небезпеки скоєного, але й істотно знижує ефективність заходів адміністративної відповідальності. Встановлення більш м'якого стягнення за повторне правопорушення неможливо визнати кроком, який змусить особу утриматись від повторного або систематичного вчинення протиправних дій (бездіяльності). Як вже зазначалося вище, повторність правопорушення вказує на те, що раніше застосовані заходи адміністративної відповідальності не забезпечили позитивний результат. У світлі цього розраховувати на те, що в аналогічному випадку більш м'які заходи впливу матимуть ліпший превентивний ефект, було б принаймні наївним. На наше переконання, забезпечити максимальний вплив на свідомість і поведінку особи, яка раніше вчинила правопорушення, здатна тільки більш сувора міра відповідальності за аналогічний

повторний вчинок.

Викладене зумовлює доцільність збільшення розміру адміністративних штрафів, встановлених ч.ч. 2 та 5 ст. 96-1 КУпАП. У цій роботі ми не ставимо за мету визначити точні розміри відповідних штрафів (зрештою, це питання належить до виключної компетенції органу законодавчої влади), однак цілком очевидно, що в обох випадках штрафи за повторні правопорушення повинні бути помітно більшими від передбачених за аналогічні делікти, що вчинені уперше.

Крім того, варто додати, що гармонізацію системи штрафів за вчинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності, доцільно здійснювати синхронно: на рівні як адміністративного, так і кримінального законодавства. Адже наразі в окремих випадках розмір адміністративних штрафів за правопорушення в цій сфері може дорівнювати або навіть перевищувати розмір штрафів, які накладаються як кримінальне покарання за злочин.

Так наприклад, відповідно до ст. 275 КК України, порушення під час проектування чи будівництва правил безпечної експлуатації будівель і споруд, яке створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, караються штрафом від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [227]. Водночас, адміністративні правопорушення, передбачені ч. 8 ст. 96 КУпАП (виконання будівельних робіт на об'єкті класу ССЗ без подання повідомлення про початок виконання зазначених робіт, а також наведення недостовірних даних у такому повідомленні) та ч. 12 ст. 96 КУпАП (експлуатація об'єкта будівництва класу ССЗ, не прийнятого в експлуатацію, а також наведення недостовірних даних у декларації про готовність об'єкта до експлуатації), тягнуть за собою штраф від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [115].

Такий підхід, коли кримінальні злочини, які заподіюють шкоду здоров'ю громадян та/або становлять реальну загрозу для життя людей, за своїми юридичними наслідками прирівняні до адміністративних правопорушень, неможливо визнати теоретично і практично обґрунтованим. Цілком очевидно, що відповідні злочини характеризуються значно вищим ступенем суспільної

небезпеки, що зумовлює доцільність встановлення більших штрафів за їх учинення.

Переходячи до розгляду правил і порядку накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, маємо зауважити, що вони є різними для різних категорій адміністративних справ: справ про адміністративні правопорушення фізичних осіб та справ про адміністративні правопорушення юридичних осіб. Почнемо з перших.

Загальні та спеціальні правила накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері містобудівної діяльності визначені чинним КУпАП. Відповідно до ст. 33 цього Кодексу, стягнення за адміністративне правопорушення накладається у межах, установлених цим Кодексом та іншими законами України. При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність [115].

Фактично, це означає:

по-перше, при виборі виду та розміру адміністративного стягнення уповноважений суб'єкт адміністративної юрисдикції не може виходити за межі, визначені санкцією адміністративно-деліктної норми, яка застосовується [90, с. 285];

по-друге, на вибір адміністративного стягнення та на визначення його розміру впливає низка об'єктивних обставин, якими характеризується поведінка правопорушника до вчинення правопорушення, під час його вчинення, а також після цього. З точки зору вибору адміністративного стягнення, важливе значення мають: а) раніше зафіксовані факти протиправної поведінки особи; б) спосіб, знаряддя, умови та обстановка вчинення правопорушення; в) наявність та/або обсяг заподіяної матеріальної шкоди; г) здійснення винною особою дій, спрямованих на попередження, усунення або відшкодування шкідливих наслідків правопорушення; д) характер взаємовідносин (взаємодії) порушника з іншими особами, причетними до вчинення правопорушення;

по-третє, вибір виду та розміру адміністративного стягнення зумовлюється

особистісними (віковими, фізіологічними, психологічними, сімейно-побутовими, професійними тощо) характеристиками особи, яка вчинила правопорушення.

У даному аспекті варто вказати на дискусійний характер міркувань О. О. Леонідової, яка вважає, що на індивідуалізацію адміністративної відповідальності, зокрема на вибір адміністративного стягнення, поряд із вищезазначеними ознаками, впливають також об'єкт адміністративного правопорушення і форма його вчинення (дія чи бездіяльність) [228, с. 483]. Зі свого боку зауважимо, що об'єкт правопорушення, тобто суспільні відносини, на які воно посягає, визначає загальну спрямованість протиправної поведінки порушника. Його встановлення обов'язкове для кваліфікації адміністративного правопорушення як такого. Під цим кутом об'єкт правопорушення дійсно може розглядатися як чинник, котрий зумовлює результати кваліфікації та притягнення порушника до адміністративної відповідальності. Проте визначений об'єкт як обов'язкова умова адміністративної відповідальності не впливає на її зміст у конкретному випадку. Іншими словами, він визначає обґрунтованість адміністративної відповідальності за правопорушення, але не обґрунтованість міри стягнення, яке застосовується щодо конкретної особи. У зв'язку з цим, об'єкт адміністративного правопорушення неможливо розглядати як критерій індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Так само для індивідуалізації правопорушення не може розглядатися і форма протиправного діяння. Форма протиправного діяння (дія або бездіяльність) розкриває поведінковий аспект правопорушення як фактичної підстави адміністративної відповідальності. Її визначення – обов'язкова умова кваліфікації адміністративного правопорушення та відповідальності за нього. Для притягнення до відповідальності та накладення адміністративного стягнення важливо встановити, що протиправне діяння було вчинене саме у тій формі, яка вказана в законодавчому описі його складу. Однак для призначення міри стягнення ця умова є неважливою. Вибір виду та розміру адміністративного стягнення, яке накладається на індивіда у конкретній справі, від неї жодним чином не залежить. А це дає підстави для висновку про те, що форма посягання (дія або

бездіяльність) також не може слугувати критерієм індивідуалізації адміністративної відповідальності

Як свідчить аналіз змісту ст. 33 КУпАП, як критерії індивідуалізації адміністративної відповідальності законодавець виділяє: “майновий стан” і “ступінь вини”. Майновий стан фізичної особи може істотно впливати на вибір та застосування щодо неї конкретного адміністративного стягнення з декількох альтернативних, зазначених у санкції адміністративно-деліктної норми. Цілком очевидно, наприклад, що стягнення адміністративного штрафу з малозабезпеченої, а тим більше, з непрацюючої особи буде не тільки проблематичним для реалізації, але й негуманним кроком. Куди більший виховний вплив на таку особу матимуть адміністративні стягнення, пов’язані з її залученням до суспільно корисної діяльності: громадських робіт, суспільно-корисних робіт тощо. Важливо також, щоб розмір штрафу, який накладається на особу, відповідав її реальним доходам, зокрема, розміру її заробітної плати, пенсії, стипендії тощо. У жодному разі він не повинен призвести до критичного зuboжіння людини та обмежувати її конституційні права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї, на охорону здоров’я, на освіту тощо. Як цілком справедливо підкреслює Т. М. Кравцова, адміністративне стягнення має виховну мету і не спрямовується на приниження людської гідності та спричинення фізичних страждань людині [216, с. 48].

Що ж стосується такої ознаки, як “ступінь вини”, то в чинному адміністративно-деліктному законодавстві її зміст не розкритий. У зв’язку з цим, переважна більшість галузевих фахівців або взагалі оминають цю ознаку увагою, або ж розуміють її досить “вузько” – як ознаку, котра характеризує наявність або відсутність умислу в протиправних діях (бездіяльності) порушника. “Вчинення правопорушення умисно відрізняється від вчинення його з необережності. У першому випадку ступінь вини правопорушника вищий”, – пише О. О. Леонідова [228, с. 485]. У свою чергу, Д. М. Лук’янець та М. В. Новицька прямо ототожнюють поняття “ступінь вини” та “форма вини”, пропонуючи здійснити градацію ступенів вини за формами умислу і необережності [164, с. 7; 229, с. 163-

164].

Дещо ширше уявлення про ступінь вини демонструють Ю. П. Битяк, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак та Л. Є. Вільхова. На думку цих вчених, ступінь вини правопорушника залежить як від форми вини, з якою вчинено правопорушення, так і від мотиву й мети його вчинення. Зокрема, Ю.П.Битяк наголошує: “Деякі правопорушення може бути вчинено лише умисно. У цих випадках для визначення ступеня вини порушника має значення вид умислу – прямий чи непрямий. Якщо ж проступок вчинено з прямим умислом, то ступінь вини порушника може підвищити наявність корисливого або іншого низького мотиву” [230, с. 189; 231].

Ще далі у своєму розумінні ступеня вини просунулись автори монографії “Відповідальність у публічному праві” за ред. А. І. Безклубого. Характеризуючи категорію вини як чинник індивідуалізації адміністративної відповідальності, вони відносять до неї психічні процеси свідомості порушника, які мали місце не тільки на момент посягання, але й після його вчинення. Зокрема, ознаками, які характеризують порівняно низький ступінь вини, пропонується вважати відсутність наміру в діях порушника (читай – необережність), а також його шире розкаяння у скоєному [90, с. 286].

Втім, і таке розуміння, на наш погляд, недостатньо повно розкриває багатогранний зміст поняття “ступінь вини”. Аналіз сучасної правозастосовної практики, а також теоретичних положень суміжних правових наук, зокрема кримінального права, дозволяє говорити про те, що “ступінь вини” – це особлива юридична категорія, рамки якої виходять далеко за межі психічних процесів людини, пов’язаних з учиненням правопорушення. Ця категорія характеризує не тільки психічні процеси свідомості порушника в момент вчинення делікту (тобто ознаку суб’єктивної сторони правопорушення) і не тільки емоційно-ціннісне сприйняття порушником раніше вчиненого правопорушення (докори сумління, каяття), але й низку об’єктивних чинників, які через вплив на свідомість людини обумовили вчинення нею делікту, визначили перебіг протиправного діяння та його фактичні наслідки.

Варто погодитись з тими науковцями, які вважають ступінь вини оціночною категорією, що виражає міру негативного ставлення особи до основних соціальних цінностей, охоронюваних законом, і характеризується відображенням у свідомості суб'єкта тих об'єктивних обставин, які в сукупності утворюють суспільну небезпеку вчиненого правопорушення [232, с. 158]. На ступінь вини особи впливають характеристики особи правопорушника (рівень знань, життєвий досвід, вік); його психічне ставлення до правопорушення (форма вини, характер умислу – спонтанний чи заздалегідь обдуманий, мотив, мета, переживання, розкаяння); причини вчинення правопорушення, об'єктивні умови, які перебували в основі формування умислу або вплинули на вчинення злочину з необережності (поєднання тяжких особистих або сімейних обставин, погроза, примус або матеріальна, службова чи інша залежність від суб'єкта злочину, випадковий збіг обставин тощо); місце, час і спосіб вчинення делікту; індивідуальна роль порушника у правопорушенні, вчиненому декількома особами (ступінь вини співучасника); характер та обсяг заподіяної шкоди; наявність чинників тиску на волю порушника тощо [232, с. 158; 233, с. 44, 48-49; 234, с. 189].

Принцип індивідуалізації адміністративної відповідальності вимагає в кожному конкретному випадку урахувати при накладенні адміністративного стягнення обставини, які пом'якшують чи обтяжують відповідальність особи [235, с. 585]. Перелік цих обставин закріплений у ст.ст. 34 та 35 КУпАП. Зокрема, відповідно до ст. 34 КУпАП, обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, можуть бути такі: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків чи усунення заподіяної шкоди; вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; вчинення правопорушення неповнолітнім; вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року [115]. Наведений перелік не є вичерпним. Законами України можуть бути передбачені інші обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність. Крім того, виходячи з принципу гуманізму як “традиційного принципу



адміністративної відповідальності” [236, с. 83] та “загальносоціального принципу проваджень у справах про адміністративні правопорушення” [237, с. 44], вітчизняний законодавець делегував суб’єктам адміністративної юрисдикції право самостійно визнавати пом’якшувальними обставини, не вказані у законі.

Натомість, перелік обставин, які обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення, розширенню (як законодавчому, так і правозастосовному) не підлягає – усі, без винятку, обтяжуючі обставини зазначаються у ст. 35 КУпАП. Такими обставинами є: продовження протиправної поведінки, попри вимогу уповноважених осіб її припинити; повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; втягнення неповнолітнього в правопорушення; вчинення правопорушення групою осіб; вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; вчинення правопорушення у стані сп’яніння [115].

Вивчення практики розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності змушує констатувати, що переважна більшість уповноважених суб’єктів адміністративної юрисдикції не враховують принцип індивідуалізації при накладенні адміністративних стягнень.

Так, наприклад, постановою №153-Ф від 6.06.2016 р. головного інспектора будівельного нагляду відділу нагляду за діяльністю уповноважених органів з питань архітектури та містобудування у м. Дубно, Рівненської області ОСОБУ\_1 було притягнуто до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 5950 грн. за виконання будівельних робіт без реєстрації декларації про їх початок (ч. 6 ст. 96 КУпАП). Дана постанова була оскаржена ОСОБОЮ\_1 у Дубенському міськрайонному суді. На думку позивача, під час накладення на нього адміністративного стягнення у вигляді штрафу, відповідачем не було дотримано принципу пропорційності, зокрема не враховано низку пом’якшуючих обставин.

У свою чергу, Дубенський міськрайонний суд постановою від 1.11. 2016 р. 559/1257/16-а задовольнив позовні вимоги ОСОБИ\_1 та скасував постанову про

накладення на неї адміністративного стягнення. З урахуванням пом'якшуючих обставин, враховуючи, що ОСОБА\_1 свою вину визнав повністю, вперше притягується до адміністративної відповідальності, перебуває у складному матеріальному стані, безробітний, сплачує аліменти на утримання сина, а вчинене ним правопорушення не потягло настання будь-яких шкідливих наслідків, не створило ніякої небезпеки та незручностей для жителів міста, зокрема для власників сусідніх земельних ділянок, суд прийняв рішення звільнити ОСОБУ\_1 від адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 6 ст. 96 КУпАП, обмежившись усним зауваженням [238].

Варто зазначити, що навіть у тих нечисленних випадках, коли суб'єкти розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності все ж таки враховують критерії індивідуалізації адміністративної відповідальності, вони часто допускають помилки в оцінці фактичного змісту й співвідношення цих критеріїв. Особливо виразно ця проблема виявляється у справах, вирішення яких вимагає комплексної оцінки одразу декількох негативних і позитивних чинників впливу на індивідуалізацію адміністративної відповідальності. Розглядаючи конкретні адміністративні справи, уповноважені суб'єкти юрисдикції, у тому числі суди, далеко не завжди можуть дати обґрунтований висновок про те, які критерії індивідуалізації за даних обставин повинні вважатися пріоритетними, а які – менш значущими.

У таких випадках суб'єкти, уповноважені на вирішення відповідних справ, виходячи з гуманістичних засад правозастосування та адміністративної відповідальності, під час прийняття підсумкового рішення здебільшого “опираються” на пом'якшуючі обставини, такі як: щире розкаяння, наявність у порушника статусу внутрішньо переміщеної особи, складні матеріальні умови життя, відсутність житла у власності, наявність малолітніх дітей на утриманні тощо. Натомість, обтяжуючі обставини, зокрема повторність правопорушення, ними хоч і констатуються, але не завжди враховуються (або ж розглядаються як такі, що повністю “перекриті” пом'якшуючі обставинами). Як наслідок, мають місце випадки, коли навіть за очевидної наявності обтяжуючі обставин щодо

порушника може бути застосовано мінімально можливе стягнення.

Такий підхід неможливо визнати обґрунтованим. Адже, по-перше, в основу функціонування інституту адміністративної відповідальності покладаються не тільки (і не стільки) приватні, але й публічні інтереси. Вирішуючи питання про накладення адміністративного стягнення на фізичну особу, уповноважений суб'єкт юрисдикції повинен оцінювати його ефективність з огляду на відповідність інтересам суспільства, яке зацікавлене у безпечному, стабільному та прогнозованому функціонуванні сформованих у ньому відносин. При цьому міркування гуманізму щодо індивіда не повинні превалювати над міркуваннями публічного блага. У цьому сенсі обтяжуючі обставини мають не менше юридичне значення і юридичну “вагу”, ніж пом'якшуючі. І перші, й другі підлягають обов'язковому врахуванню під час розгляду відповідних адміністративних справ.

По-друге, і це напряду впливає з першого, обставини, які зумовлюють індивідуалізацію адміністративної відповідальності, під час вирішення адміністративних справ повинні аналізуватися в комплексі. Слід пам'ятати, що кожна з них характеризує лише окремий аспект особистості правопорушника. Проте всебічне, об'єктивне уявлення про неї здатна дати тільки комплексна оцінка всіх наявних критеріїв індивідуалізації. Жоден із них не може вважатися другорядним чи незначущим на тлі інших. Жоден із них не може бути проігнорований уповноваженим суб'єктом юрисдикції. Лише у своїй сукупності вони дозволяють зробити обґрунтований висновок про особистість порушника (мотиви, нахили, систему цінностей тощо) та підібрати на основі цього висновку максимально ефективні засоби виховного впливу.

І, нарешті, по-третє, констатація наявності/відсутності критеріїв індивідуалізації адміністративної відповідальності має ґрунтуватися виключно на об'єктивних фактах, а не на бездоказових твердженнях, деклараціях чи припущеннях. Саме фактам повинна надаватися безумовна перевага. Зокрема, повторне протягом року вчинення аналогічного правопорушення – це очевидний юридичний факт, який, з одного боку, свідчить про антисоціальні нахили в поведінці особи, а з іншого – вказує на нещирість запевнень порушника про

власне розкаяння, про випадковість скоєного, про вчинення правопорушення у результаті збігу обставин тощо. До того ж, він є свідченням того, що раніше застосоване стягнення виявилось неефективним, а раніше враховані пом'якшуючі обставини (усі або їх частина), *de facto*, були відсутніми. Через це накладення мінімально можливих стягнень за повторні адміністративні правопорушення виглядає необґрунтованим і неперспективним для досягнення цілей адміністративної відповідальності.

Ще одним проблемним аспектом індивідуалізації адміністративної відповідальності, у тому числі за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, є відсутність чіткого алгоритму дій уповноваженого суб'єкта юрисдикції у випадках, коли обтяжуючі обставини включені законодавцем безпосередньо до складу адміністративного правопорушення. Наочним прикладом може слугувати така обставина, як “повторне протягом року вчинення аналогічного адміністративного правопорушення”. З одного боку, це одна з обтяжуючих обставин, зазначених у ст. 35 КУпАП, а з іншого – це ознака об'єктивної сторони адміністративних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 96 КУпАП та ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16, 18 ст. 96-1 КУпАП. Відповідно, при накладенні адміністративних штрафів за вказані порушення уповноважені суб'єкти юрисдикції зіштовхуються з дилемою: вважати чи не вважати повторність обставиною, яка обтяжує адміністративну відповідальність за скоєне?

Наразі ця дилема не вирішена ні на законодавчому, ані на доктринальному рівнях, що аж ніяк не сприяє формуванню узгодженої практики застосування адміністративно-деліктних норм та накладення адміністративних стягнень. Зі свого боку, вважаємо за доцільне погодитись із думкою Т. О. Гуржія, який наголошує, що “у разі включення обставини, що обтяжує адміністративну відповідальність, до ознак складу конкретного адміністративного правопорушення, така обставина не повинна враховуватись при накладенні адміністративного стягнення (адже законодавець вже її врахував при побудові санкції відповідної адміністративно-деліктної норми)” [90, с. 288]. На наш погляд, такий висновок є цілком обґрунтованим та вартим уваги з боку вітчизняного

законодавця.

У підрозділі 2.3 дисертації було обґрунтовано доцільність розробки та впровадження в практику методичних рекомендацій для посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю, покликаних сприяти точній і безпомилковій кваліфікації адміністративних правопорушень, дотриманню вимог адміністративного провадження, законності та обґрунтованості застосування адміністративно-деліктних норм. Вважаємо, що окремий розділ відповідних рекомендацій має бути присвячений питанням індивідуалізації адміністративної відповідальності фізичних осіб за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Особливу увагу в цьому розділі слід приділити: необхідності обов'язкового встановлення та процесуальної фіксації обставин, які впливають на вибір міри адміністративного стягнення; методиці визначення наявності або відсутності таких обставин; комплексному оцінюванню критеріїв індивідуалізації адміністративної відповідальності у рамках однієї справи; неприпустимості врахування конструктивних ознак складу адміністративного правопорушення як обставин, що обтяжують адміністративну відповідальність.

У контексті розгляду питань відповідальності фізичних осіб за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності особливий інтерес становлять строки накладення адміністративних стягнень. За загальним правилом, адміністративне стягнення може бути накладено на фізичну особу протягом двох місяців з дня вчинення правопорушення, а у разі триваючого правопорушення – протягом двох місяців з дня його виявлення (див.: ч. 1 ст. 38 КУпАП). Таким чином, строк накладення адміністративного стягнення (штрафу) за конкретне правопорушення завжди визначається характером останнього, а точніше – особливостями його об'єктивної сторони. Іншими словами, цей строк напряду залежить від того, є правопорушення простим або триваючим.

У теорії адміністративного права, а також у практиці юрисдикційної діяльності простим визнається адміністративне правопорушення, яке з об'єктивної сторони становить єдиний короткочасний акт протиправної поведінки, тобто єдину нетривалу дію або бездіяльність [103, с. 279]. Натомість,

триваюче правопорушення завжди пов'язане з тривалим, неперервним невиконанням обов'язків, покладених на особу законом. Як зазначається у відповідному роз'ясненні Міністерства юстиції України (див.: Лист Міністерства юстиції України від 01.12.2003 р. №22-34-1465), триваючі правопорушення мають місце, “якщо особа, яка вчинила якісь певні дії чи бездіяльність, перебуває надалі у стані безперервного продовження цих дій (бездіяльності). Ці дії безперервно порушують закон протягом якогось часу. Іноді такий стан продовжується значний час і увесь час винний безперервно скоює правопорушення у вигляді невиконання покладених на нього обов'язків” [239].

Аналіз практики накладення адміністративних стягнень у сфері містобудівної діяльності змушує констатувати наявність грубих помилок уповноважених суб'єктів у процесі визначення ними характеру правопорушень та, відповідно, у процесі обчисленні строків притягнення до адміністративної відповідальності. Непоодинокими є випадки, коли керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю, головні інспектори будівельного нагляду ДІАМ і навіть судді без жодних на те підстав визнають триваючими правопорушення, зумовлені певною разовою дією, яка не виявляється у безперервному порушенні закону чи тривалому невиконанні обов'язків. Внаслідок цього, у таких випадках строк накладення адміністративного стягнення помилково обчислюється не з моменту вчинення протиправних дій (бездіяльності), а з моменту їх виявлення. Це призводить до прийняття неправомірних юрисдикційних рішень, а також до оскарження та подальшого скасування постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Ось лише окремі з багатьох таких рішень.

У постанові відділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради від 02.11.2018 р. № 25-КР/17/23-52/1883 як триваюче правопорушення розглядається випадок передачі замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів, будівельних норм, стандартів і правил *(скасована*

*рішенням Дзержинського районного суду м. Кривого Рогу від 24.02.2020 р. в адміністративній справі № 210/6554/18 (2-а-210/8/20)) [240].*

У постанові відділу з питань державного архітектурно-будівельного контролю виконкому Криворізької міської ради від 21.09.2018 р. №20-КР/17/23-52/1628 триваючим правопорушенням визнано випадок здійснення технічного нагляду з порушенням вимог законодавства, а саме – відсутність перевірки відповідності окремих будівельно-монтажних робіт проектним рішенням, а також ненадання органу державного архітектурно-будівельного контролю даних про відхилення від проектних рішень, допущених під час будівництва об'єкта архітектури (скасована рішенням Дзержинського районного суду м. Кривого Рогу від 26.02.2019р. в адміністративній справі № 210/5535/18(2-а/210/18/19)) [241].

У постанові управління державної архітектурно-будівельної інспекції в Херсонській області від 14.11.2017 р. №11/1021-6.3/17 триваючим правопорушенням визнано випадок надання замовникові містобудівних умов та обмежень з порушенням будівельних норм, стандартів і правил (скасована рішенням Цюрупинського районного суду Херсонської області від 4.12.2018 р. в адміністративній справі № 664/2850/17) [242].

З огляду на викладене, у методичних рекомендаціях з питань розгляду та вирішення справ адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності доцільно висвітлити питання про обчислення строків накладення адміністративних стягнень. Особлива увага при цьому має бути приділена визначенню характеру адміністративних правопорушень (простих або триваючих) з урахуванням позиції вищих органів судової влади, у тому числі: постанови Великої Палати Верховного Суду від 11.12.2018 р. у справі №810/1224/17, постанови Верховного Суду від 28.01.2021 р. у справі №0240/2961/18-а, постанови Верховного Суду від 26.01.2021 р. у справі 520/11178/2020, постанови Верховного Суду від 27.01.2021 р. у справі 554/8932/16-а та інших [243; 244; 245; 246].

Разом із тим, у даному контексті варто вказати на дискусійність підходу, викладеного у постанові Верховного Суду України від 04.03.2014р. у справі №21-

433a13, згідно з якою адміністративне правопорушення, передбачене ч. 8 ст. 96 КУпАП (експлуатація об'єктів будівництва, не прийнятих в експлуатацію), визнане триваючим. Даний підхід знайшов відображення у десятках судових рішень, зокрема рішень про звільнення фізичних осіб від адміністративного стягнення у зв'язку зі сплином строку його накладення. Мотивуючи свій висновок, Верховний Суд України вказав, що “експлуатація не прийнятого в експлуатацію об'єкта” не може тлумачитись як триваюче правопорушення. Змістом цього правопорушення є невиконання обов'язку із введення в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта містобудування до початку його експлуатації. Суспільна небезпека такого правопорушення насамперед полягає не в недотриманні встановленого правопорядку, а в небезпеці, яка може мати місце в результаті відсутності контролю за безпечністю побудованого об'єкта містобудування від початку його використання. Таким чином, логічним висновком має бути судження про те, що обов'язок введення об'єктів будівництва в експлуатацію, відповідальність за експлуатацію об'єктів, не введених в експлуатацію, можуть стосуватися лише тих суб'єктів, які після закінчення будівництва та початку використання, маючи відповідний обов'язок, не ввели об'єкти містобудування в експлуатацію, за що встановлена певна відповідальність [247].

На наш погляд, наведену аргументацію важко визнати переконливою. В її основу покладено вельми суперечливу тезу про те, що суть експлуатації об'єкта, не прийнятого в експлуатацію, полягає у невиконанні обов'язку щодо його введення в експлуатацію. З цього приводу варто зазначити, що чинне законодавство не покладає на замовника (генерального підрядника) будівництва обов'язку ввести завершений будівництвом об'єкт в експлуатацію. До того ж, введення такого об'єкта в експлуатацію – це реалізація права, а не виконання обов'язку. Зволікання з реалізацією даного права чи то відмова від його реалізації не вважаються правопорушенням і не тягне за собою юридичної, у т.ч. адміністративної, відповідальності. Правопорушення має місце лише тоді, коли неприйнятий в експлуатацію об'єкт будівництва починає використовуватись за



функціональним призначенням: для проживання, виробництва, складування продукції, проведення розважальних заходів тощо. Саме фактична експлуатація такого об'єкта утворює об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 8 ст. 96 КУпАП.

Недостатньо обґрунтованим також вважаємо твердження про те, що основна небезпека зазначеного правопорушення полягає у відсутності контролю за безпечністю побудованого об'єкта. Адже відсутність офіційного висновку про безпечність завершеного будівництвом об'єкта не містить ознак суспільної небезпеки, оскільки відсутність висновку на певний момент зовсім не означає відсутність контролю за безпечністю. У такому разі небезпеку становить не стільки відсутність контролю за безпечністю, скільки експлуатація об'єкта “поза” системою такого контролю.

Викладене дає підстави розглядати адміністративне правопорушення, передбачене ч. 8 ст. 96 КУпАП, не як “порушення обов'язку щодо введення в експлуатацію об'єкта будівництва”, а як “ігнорування заборони на експлуатацію об'єкта, не уведеного в експлуатацію”. Таке ігнорування не є одномоментним. Воно триває стільки, скільки триває неправомірна експлуатація об'єкта будівництва: днями, тижнями, місяцями, роками. У світлі цього обчислення строків накладення адміністративного стягнення з моменту вчинення правопорушення (читай – з моменту початку експлуатації об'єкта будівництва) видається необґрунтованим. Адже такий підхід фактично унеможлиблює адміністративну відповідальність порушника у випадку тривалої (понад два місяці) експлуатації ним об'єкта, не зданого в експлуатацію. До того ж, він взагалі унеможлиблює подальший правовий вплив на порушників, надаючи їм можливість безкарно продовжувати суспільно небезпечну діяльність.

Варто відзначити, що саме така тенденція спостерігається у сучасній юрисдикційній практиці. Тільки за період з 1.01.2017 р. до 1.01.2022 р., посилаючись на згадану вище позицію Верховного Суду України, суди різних інстанцій скасували понад 30 постанов органів державного архітектурно-будівельного контролю у справах про адміністративні правопорушення,

передбачені ч. 8 ст. 96 КУпАП. З нашого погляду, така практика не відповідає основним завданням інституту адміністративної відповідальності, зокрема щодо виховання громадян в дусі дотримання законності, а також щодо попередження і припинення адміністративних правопорушень.

У зв'язку з цим виникає необхідність перегляду правової позиції, викладеної в постанові Верховного Суду України від 04.03.2014 р. у справі №21-433а13, в частині обчислення строку накладення адміністративних стягнень за правопорушення, передбачені ч. 8 ст. 96 КУпАП. З урахуванням триваючого характеру таких правопорушень, відповідний строк повинен обчислюватись не з дня їх учинення, а з дня їх виявлення.

Переходячи до розгляду питання про накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, вчинювані юридичними особами, маємо зазначити, що на сьогодні його основні моменти регламентуються положеннями Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” та Постанови Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244 “Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” [27; 248]. Аналіз відповідних положень свідчить про наявність істотних відмінностей у підходах законодавця до визначення розмірів, критеріїв обчислення та строків накладення штрафів на фізичних і юридичних осіб.

Перша з таких відмінностей полягає у тому, що санкції норм, які встановлюють відповідальність юридичних осіб за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, мають абсолютно визначений характер. Якщо у ст.ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП закріплюються лише граничні межі (т.з. мінімальний і максимальний “пороги”) адміністративних штрафів, то ст. 2 Закону України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” визначає їх точні розміри.

Абсолютна визначеність розмірів штрафів, які накладаються на юридичних осіб, зумовлює другу відмінність, а саме – відсутність механізмів індивідуалізації адміністративного стягнення. Виносячи постанову про притягнення юридичної

особи до відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, уповноважений суб'єкт юрисдикції завжди “оперує” конкретною сумою штрафу, вказаною у законі. Ця сума не може бути ним збільшена або зменшена на власний розсуд. Дана обставина виключає можливість індивідуалізації адміністративного стягнення, адже розмір останнього завжди лишається незмінним, незалежно від обставин справи чи характеристик особи порушника.

Третя відмінність між правилами накладення адміністративних стягнень на фізичних і юридичних осіб (маються на увазі стягнення за правопорушення у сфері містобудівної діяльності) проявляється у різниці підходів до обчислення строків давності. Як вже було зазначено вище, чинний КУпАП диференціює обчислення строків накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб залежно від характеру вчиненого правопорушення. У разі триваючого правопорушення відповідні строки обчислюються з дня його виявлення, тоді як у випадку одномоментного (нетривалого) посягання – з дня його вчинення [115]. Натомість, у ч. 11 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, у п. 6 Постанови Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244 “Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” закріплено єдине правило обчислення строків накладення адміністративних штрафів на юридичних осіб. Згідно з цим правилом, штраф за правопорушення може бути накладено на суб'єкта містобудування “протягом шести місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше ніж через три роки з дня його вчинення [27; 248]”.

Утім, чинне на сьогодні правило обчислення строків накладення адміністративних штрафів на юридичних осіб можна вважати єдиним тільки умовно – через єдність законодавчого формулювання його змісту. Цілком очевидно, що перша частина цього правила стосується виключно триваючих правопорушень, а друга – тільки правопорушень “разового” характеру. Адже у ч. 11 ст. 2 Закону України від 14.10.1994р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” мова йде про те, що

адміністративне стягнення може бути накладено на юридичну особу протягом трьох років з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – протягом шести місяців з дня його виявлення.

І, нарешті, остання відмінність полягає у застосуванні різних критеріїв для обчислення суми адміністративних штрафів, які накладаються на фізичних і юридичних осіб. Відповідно до ст.ст. 96, 96-1 та 188-42 КУпАП, сума штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, вчинювані фізичними особами, обчислюється в неоподатковуваних мінімумах доходів громадян (згідно з Указом Президента України від 25.08.1996 р. №762/96 “Про грошову реформу в Україні” розмір неоподатковуваного мінімуму доходів громадян становить 17 гривень [249]). Водночас, ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” передбачає обчислення адміністративних штрафів у “прожиткових мінімумах для працевдатних осіб” [27].

У даному зв’язку варто зазначити, що на сьогодні практика використання такої одиниці як “прожитковий мінімум для працевдатних осіб” для визначення розміру стягнень та інших обов’язкових платежів майже повністю себе вичерпала. “Прожитковий мінімум для працевдатних осіб” – величина непостійна. Вона визначається законом України про державний бюджет та, відповідно до цього закону, оновлюється кожні чотири місяці з урахуванням прогнозованих змін в економіці. Така мінливість створює чимало незручностей під час розрахунку та стягненні адміністративних штрафів, що обумовило низку законодавчих ініціатив, спрямованих на уніфікацію відповідних критеріїв обчислення.

Тільки у 2020-2021 роках на розгляд Верховної Ради України були винесені два законопроекти ((див.: законопроекти №2720 від 13.01.2020 р. та №3515 від 20.05.2020 р.), якими пропонується запровадити єдині базові величини (“розрахункову одиницю” та “штрафну ставку”)) для обчислення всіх, без винятку, адміністративних штрафів. Втім, аналіз обох вказаних законопроектів свідчить, що передбачена ними методика обчислення адміністративних штрафів є вельми “громіздкою” та недостатньо зручною для практичного використання.

Так, наприклад, суму адміністративного штрафу пропонується обчислювати у штрафних ставках, які, у свою чергу, визначатимуться у відсотках до розрахункової одиниці, закладеної у Державному бюджеті на поточний рік. З огляду на це, підтримуючи відповідні законодавчі ініціативи, мусимо констатувати необхідність суттєвого доопрацювання критеріїв і методик розрахунку, покладених у їх основу.

Завершуючи розгляд системи, правил і порядку накладення адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності, мусимо констатувати, що найбільш дошкульними проблемами їх законодавчого визначення та практичної реалізації на сьогодні є: невідповідність розміру низки адміністративних штрафів ступеню суспільної небезпеки правопорушень, за які вони накладаються; ігнорування або неправильна оцінка уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції обставин, які зумовлюють індивідуалізацію адміністративної відповідальності та впливають на вибір розміру адміністративного стягнення при вирішенні конкретних справ; помилки при обчисленні строків накладення стягнень за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності.

Окреслені проблеми вкрай негативно відбиваються на ефективності застосування адміністративно-деліктних норм і заходів адміністративної відповідальності. Як свідчать матеріали юрисдикційної практики, у багатьох випадках вони стають причиною прийняття неправомірних юрисдикційних рішень, виникнення правових конфліктів, скасування постанов у справах про адміністративні правопорушення.

На наш погляд, першочерговими кроками у напрямку вирішення окреслених проблем повинні стати:

гармонізація системи адміністративних штрафів у сфері містобудівної діяльності, забезпечення їх відповідності ступеню суспільної небезпеки адміністративних правопорушень;

перегляд правової позиції Верховного Суду щодо обчислення строків накладення адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення у

сфері містобудівної діяльності з урахуванням положень теорії адміністративного права, об'єктивних вимог практики та завдань інституту адміністративної відповідальності;

розроблення для посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю методичних рекомендацій, покликаних забезпечити чітке визначення змісту та всебічне урахування критеріїв індивідуалізації адміністративних стягнень, а також правильність обчислення строків їх накладення.

### **Висновки до розділу 3**

Аналіз практичних аспектів провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності дозволяє констатувати наявність численних порушень на всіх його стадіях та етапах. Найбільш поширеними з них є: здійснення адміністративного розслідування справи без достатніх на те правових підстав; неналежне оформлення адміністративних протоколів; невстановлення всіх обставин, які мають значення для об'єктивного вирішення справи (відсутність надійної доказової бази); помилки у кваліфікації; порушення строків здійснення окремих процесуальних дій; неналежне повідомлення суб'єкта містобудівної діяльності про час і місце розгляду порушеної стосовно нього справи; порушення вимог щодо оформлення постанови про накладення адміністративного стягнення; неврахування обставин, які впливають на індивідуалізацію адміністративної відповідальності, тощо.

Деякою мірою такі порушення зумовлені вадами правового регулювання, зокрема, "прогалинами" в законодавстві та нечіткістю окремих нормативних положень. Разом із тим, проведене дослідження свідчить, що переважна більшість помилок і порушень, які допускаються уповноваженими суб'єктами адміністративної юрисдикції, є наслідком недостатнього рівня їх професійних знань та недотримання ними процесуальних вимог. З огляду на це, для вироблення комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності

провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності основана увага має бути приділена питанням професійної підготовки суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, насамперед, керівників виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ.

Окрему проблему становить відсутність у чинному законодавстві послідовного підходу до визначення розмірів стягнень, передбачених за вчинення адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Особливо гостро стоять питання про відповідність розмірів адміністративних штрафів ступеню суспільної небезпеки кореспондуючих правопорушень, а також про відсутність узгодженої системи штрафів за однотипні правопорушення, вчинювані фізичними та юридичними особами. У світлі актуалізації цих питань постає необхідність перегляду та системного узгодження розмірів адміністративних штрафів, передбачених за вчинення правопорушень у сфері містобудівної діяльності.

## ВИСНОВКИ

1. З огляду на величезне соціально-економічне значення містобудівної діяльності, пов'язані з нею питання (насамперед, питання організаційно-правового характеру) привертають увагу багатьох вітчизняних учених та все частіше стають предметом детального вивчення. Протягом останнього десятиліття розгляду цих питань було присвячено низку монографічних досліджень, в яких широко висвітлюються проблеми правового регулювання містобудівних відносин та окреслюються перспективні шляхи їхнього вирішення. У цілому напрацювання вітчизняних авторів дозволяють констатувати наявність ґрунтовної теоретичної бази як для подальших наукових пошуків, так і для планування, організації та втілення практичних кроків з розвитку містобудівної діяльності.

Разом із тим, окремі аспекти містобудування характеризуються недостатньою глибиною науково-правової “проробки”. Здебільшого увага сучасних дослідників зосереджена на правових основах організації та здійснення містобудівної діяльності, а також на механізмах державного архітектурно-будівельного контролю. Натомість, питання адміністративно-правової охорони містобудівних відносин, зокрема адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері планування та забудови територій, наразі лишаються без розгляду. Попри наявність об'єктивного запиту практики на їх наукове вивчення, вітчизняні правники не виявляють до них помітного інтересу.

Такий стан справ вимагає спрямування наукового потенціалу на вирішення надзвичайно важливих, але малодосліджених питань містобудівної діяльності, у тому числі питань адміністративної відповідальності за правопорушення в цій сфері. Зокрема, доцільним є проведення комплексного монографічного дослідження з питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності.



2. Дослідження генезису правового регулювання містобудівних відносин змушує констатувати, що законодавство в цій сфері розвивається вельми повільними темпами. При цьому оновлення його положень здебільшого є безсистемним, що призводить до появи численних колізій і структурно-логічних протиріч. Недоліки правового регулювання вкрай негативно відбиваються на практиці організації та здійснення містобудівної діяльності, дієвості контролю за законністю і правомірністю її здійснення, а також на ефективності заходів адміністративної відповідальності за правопорушення, вчинювані у цій сфері. Усунути ці недоліки за допомогою розрізаних законодавчих змін об'єктивно неможливо. Потрібно здійснити комплексний перегляд актів законодавства про містобудівну діяльність з урахуванням об'єктивних реалій містобудування, сучасних тенденцій розвитку галузевого управління та юрисдикційної практики, вимог нормотворчої техніки, результатів науково-правових досліджень. Реалізація цієї ідеї передбачає її широке публічне обговорення за участю галузевих експертів, суб'єктів державної влади і місцевого самоврядування, представників наукового загалу і громадськості.

3. Необхідною запорукою стабільного функціонування та динамічного розвитку містобудівної сфери є ефективна адміністративно-правова охорона, котра являє собою: *особливий напрям діяльності публічної адміністрації, який реалізується засобами переконання та примусу і має на меті забезпечення верховенства права, законності, правопорядку, а також стабільності, цілісності і безпеки правовідносин*. Цей напрям діяльності реалізується за допомогою широкої системи засобів, методів, прийомів і заходів, покликаних забезпечувати охорону містобудівних відносин на галузевому, локальному та індивідуальному рівнях. Ключову роль у системі таких засобів відіграє адміністративна відповідальність. Вона є інструментом забезпечення правопорядку і законності, відновлення порушених прав і свобод, захисту правовідносин від протиправних посягань, усунення шкідливих наслідків таких посягань, а також запобігання вчиненню правопорушень. Саме тому адміністративна відповідальність – це основний механізм протидії деліктності у сфері планування і забудови територій.

Охоронний вплив адміністративної відповідальності на містобудівні відносини має реалізацію у таких функціях: репресивна (покарання правопорушників), профілактична (попередження правопорушень), правовідновлювальна (відновлення порушених прав) та компенсаційна (відшкодування спричиненої шкоди).

Адміністративна відповідальність виступає чинником ефективності правового регулювання. Охоплена нею система вимог і заборон визначає загальні правові рамки, у яких повинна здійснюватись містобудівна діяльність, та, відповідно, формує модель правомірної поведінки учасників містобудівних відносин. Таким чином, адміністративна відповідальність здійснює вагомий внесок у стабільне функціонування відповідної сфери правовідносин, а отже – сприяє підвищенню загальної ефективності їх правового регулювання.

4. Важливим чинником систематизації адміністративно-деліктних норм та обов'язкою умовою правильної кваліфікації є точне визначення об'єкта адміністративного правопорушення. Об'єкт адміністративного правопорушення характеризує суспільну небезпеку правопорушення, конкретизує його антигромадську спрямованість та покладається в основу структурування чинного КУпАП. У ряді випадків він служить критерієм розмежування складів правопорушень та визначає зміст адміністративних стягнень. Таким чином, його проблематика становить не тільки науковий, а й неабиякий практичний інтерес.

Системний, багаторівневий характер об'єкта адміністративного правопорушення диктує необхідність його розгляду на різних рівнях узагальнення: загальному (загальний об'єкт), особливому (родовий об'єкт) і конкретному (безпосередній об'єкт). У рамках даного дослідження під загальним об'єктом адміністративного правопорушення пропонується розуміти всю сукупність правовідносин, охоронюваних системою адміністративно-деліктного права. Родовий об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності становлять: охоронювані санкціями адміністративно-деліктних норм правовідносини, які виникають з приводу забудови територій, визначених для містобудівних потреб, шляхом будівництва, реконструкції, реставрації та

капітального ремонту об'єктів містобудування. Водночас, безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності є: охоронюване санкцією визначеної адміністративно-деліктної норми конкретне правовідношення в містобудівній сфері, на яке спрямовується негативний вплив фактичного посягання.

З метою приведення назви Глави 8 КУпАП у відповідність до змісту охоронюваних нею відносин (родового об'єкта), пропонується викласти її у такій редакції: “Глава 8 Адміністративні правопорушення в промисловості, у сфері містобудування та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів”.

5. Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності характеризує зовнішній, матеріальний бік посягання, за рахунок якого воно проявляється в об'єктивній дійсності, чинить деструктивний вплив на відносини у суспільстві, піддається практичній юридичній оцінці та тягне за собою негативну реакцію держави. Критичний аналіз наукових класифікацій ознак об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності дає підстави для висновку про те, що її єдиною обов'язковою ознакою є протиправне діяння, яке може вчинюватись у формі дії, бездіяльності, а також у формі їх поєднання. Водночас, у процесі кваліфікації окремих правопорушень у цій сфері підлягають встановленню такі факультативні ознаки, як: “час”, “повторність” та “інші особи”. Зазначені ознаки є факультативними.

Аналіз юрисдикційної практики змушує констатувати, що значна частина помилок у процесі кваліфікації правопорушень у сфері містобудівної діяльності зумовлені недоліками чинного законодавства. З метою їх усунення доцільно:

– у ч. 2 ст. 96 КУпАП та ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16, 18 ст. 96-1 КУпАП термін “дії” замінити на більш загальний термін “порушення” як такий, що охоплює всі можливі форми протиправної поведінки;

– закріпити в Законі України від 17.02.2011р. № 3038-VI “Про регулювання містобудівної діяльності” науково-обґрунтоване визначення поняття “будівництво”, яке з максимальною повнотою розкривало б сутність і складові

елементи цього організаційно-виробничого процесу, а також мало б чітку кореляцію зі змістом ч. 5 ст. 26 цього Закону;

– внести зміни до ч. 2 ст. 96 КУпАП та ч.ч. 2, 5, 8, 10, 12, 14, 16, 18 ст. 96-1 КУпАП, побудувавши їх зміст за таким зразком: “Правопорушення, передбачене частиною X цієї статті, вчинене особою, на яку протягом року було накладено адміністративне стягнення за аналогічне правопорушення, -

тягне за собою...”.

– у ч. 1 ст. 2 Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” слова “за нестворення” замінити словами “щодо передбачення”, а слова “незабезпечення приладами” – словами “щодо передбачення приладів”.

б. Важливе значення для кваліфікації адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності має правильне встановлення суб’єкта його вчинення. У контексті вирішення цієї практичної задачі неабиякої актуальності набуває питання про здатність юридичних осіб бути суб’єктами адміністративних правопорушень та, відповідно, суб’єктами адміністративної відповідальності. Витоки окресленої проблеми криються у законодавчій невизначеності адміністративної відповідальності як відповідальності фізичних і юридичних осіб за правопорушення в публічно-правовій сфері. З метою усунення цієї невизначеності доцільно:

– частину 1 статі 9 КУпАП “Поняття адміністративного правопорушення” викласти у такій редакції:

“Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність фізичної особи або протиправне діяння юридичної особи, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність”.

– доповнити чинний КУпАП статтею 16-1 наступного змісту:

“Стаття 16-1. Відповідальність юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень.

Юридичні особи підлягають адміністративній відповідальності у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами України про адміністративні правопорушення.

Дія положень Особливої частини цього Кодексу поширюється і на фізичних, і на юридичних осіб, крім випадків, якщо зі змісту відповідного положення однозначно випливає, що воно може бути застосоване тільки до фізичних осіб або тільки до юридичних осіб.

Реорганізація юридичної особи не є підставою для її звільнення від відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення”.

Як свідчить аналіз юрисдикційної практики у сфері містобудівної діяльності, уповноважені суб'єкти кваліфікації нерідко припускають помилки у встановленні суб'єкта правопорушення. Зважаючи на це постає необхідність розробки практичних рекомендацій (інструкції) для посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю, покликаних сприяти точній і безпомилковій кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Окрему частину рекомендацій слід присвятити питанням встановлення суб'єкта таких правопорушень

7. Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення є конструктивним елементом його юридичного складу, який характеризує ставлення порушника до вчинюваного ним протиправного діяння та суспільно-небезпечних наслідків скоєного. На сьогодні найбільш проблемним аспектом встановлення ознак суб'єктивної сторони у процесі кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності вбачається відсутність єдиного концептуального підходу до розуміння вини юридичних осіб. Аналіз сучасних доктринальних підходів дозволяє зробити висновок про обґрунтованість концепції об'єктивного ставлення у вини, згідно з якою вина юридичної особи констатується на підставі її фактичної причетності до конкретного протиправного посягання. З метою закріплення цієї концепції на законодавчому рівні необхідно:

– доповнити чинний КУпАП статтею 11-1 наступного змісту: “Стаття 11-1. Вина юридичної особи

Юридична особа вважається винною у вчиненні адміністративного правопорушення, якщо цією особою не було вжито усіх належних заходів щодо виконання (дотримання) норм, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність”.

– ст. 2 Закон України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” частиною 9-1 такого змісту:

“9.1. Суб’єкти містобудування несуть відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності у випадках, якщо ними не було вжито усіх належних заходів щодо виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами”.

8. Значною мірою проблеми, які виникають під час розгляду та вирішення адміністративних справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, зумовлені недоліками процесуального регулювання. Для усунення цих недоліків пропонується внести такі законодавчі зміни:

– статтю 27-2 КУпАП доповнити частинами 3 і 4 такого змісту:

“Повідомлення про час і місце розгляду справи надсилається особі рекомендованим листом за адресою її місцезнаходження (місця проживання). У разі повернення рекомендованого листа як такого, що не був вручений адресату, повідомлення вважається належно врученим.

Повідомлення вважається належно врученим також у разі його одержання під розписку будь-яким повнолітнім членом сім’ї адресата, який проживає разом із ним. Особа, яка одержала повідомлення, зобов’язана негайно повідомити про неї адресата”.

– преамбулу Закону України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” пропонуємо викласти у такій редакції:

“Цей Закон встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (суб’єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. У частині, не врегульованій цим Законом та прийнятими на його основі нормативно-правовими актами, провадження у справах про правопорушення у

сфері містобудівної діяльності здійснюється за правилами Кодексу України про адміністративні правопорушення”.

– виключити абзац 6 зі змісту п. 23 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244.

– п. 28 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. № 244, викласти у такій редакції: “Постанову про накладення штрафу та постанову про закриття справи відповідно до статті 5 Закону може бути оскаржено суб’єктом містобудування, щодо якого її винесено, або потерпілою особою до суду... *(далі – за текстом)*”.

9. Аналіз адміністративних стягнень, передбачених за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, змушує констатувати відсутність системного підходу до визначення їх розміру. Зокрема, в чинному КУпАП та у Законі України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” закріплені різні системи адміністративних штрафів, які недостатньо узгоджені між собою та репрезентують принципово різне уявлення законодавця про ступінь суспільної небезпеки однорідних правопорушень. З метою вирішення окресленої проблеми доцільно здійснити гармонізацію системи адміністративних штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності та привести їх розміри у відповідність до об’єктивного ступеня суспільної небезпеки кореспондуючих правопорушень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Брикайло Ю. Відмови ДАБІ: статистика з 2013 по 2020 роки. *Сайт "Dreamdim"*. URL : <https://dreamdim.ua/uk/vidmovy-dabi-statystyka-z-2013-ro-2020/> (дата звернення: 20.07.2022).
2. Звіт про результати діяльності Держархбудінспекції за 2019 рік. *Офіційний сайт Державної архітектурно-будівельної інспекції*. URL : <https://dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Richnyj-zvit-2019-1.pdf> (дата звернення: 20.07.2022).
3. Підведені підсумки роботи ДАБІ за 2015 рік. *Сайт юридичної компанії "ТУ Експерт"*. URL : <https://tuexpert.com.ua/ua/gasi-itog-2015> (дата звернення: 20.07.2022).
4. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретично-правові засади: дис. докт. юр. наук : 12.00.07. / Стукаленко О.В. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2016. 512 с.
5. Стукаленко О.В. До питання вдосконалення законодавства України в сфері будівництва. Achievement of high school : матеріали за 9-а міжнародна научна практична конференція (17-25 November, 2013). Том 13. Софія : «Бял ГРАД-БГ» ООД. С. 86-88.
6. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. / Київський національний торговельно-економічний університет. К., 2012. 235 с.
7. Кривошеїн П. П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. / Науково-дослідний інститут публічного права. К., 2017. 163 с.
8. Кривошеїн П. П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні : монографія / [Кривошеїн П. П., Слюсаренко С. В.]. К.: Компринт, 2017. 190 с



9. Кривошеїн П. П. Удосконалення адміністративно-правового регулювання будівництва в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. – 2017. №1. С. 134-139.
10. Ромасько В. О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 196 с.
11. Кудрявцев П. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні : монографія. К.: Гельветика, 2018. 248 с.
12. Кудрявцев О. В. Принципи діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції в Україні. *European political and Law Discourse*. Vol. 4. Issue 2. 2017. P. 239-245.
13. Кудрявцев О. В. Дозвільно-реєстраційна діяльність Державної архітектурно-будівельної інспекції України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 11. С. 56-70.
14. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування. : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2015. 194 с.
15. Резніченко В. О. Форми дозвільної діяльності у сфері містобудування : поняття та сутність. *Право і суспільство*. 2014. № 6-1. С. 202-207.
16. Резніченко В. О. Правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 28. Т. 2. С. 153-158.
17. Романенко А. В. Адміністративно-правове регулювання житлової та громадської забудови : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. / Національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2015. 215 с.
18. Матвійчук А.В. Особливості здійснення державного архітектурно-будівельного контролю за індивідуальною будівельною діяльністю

- 
- громадян. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 41. С. 213-219.
19. Матвійчук А.В. Контрольні провадження в сфері капітального будівництва. *Право і безпека*. 2009. № 5(32). С. 128-132.
  20. Матвійчук А.В. Щодо систематизації заходів здійснення державного контролю у галузі будівництва: матеріали всеукраїнської конференції з адміністративного права: *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених, роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави*. Збірник тез доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 10 квітня 2009 року). Одеса, 2009. С. 222-223.
  21. Матвійчук А. В. . Контрольні провадження у галузі будівництва : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 215 с.
  22. ГОСТ 21.203-78. Система проектной документации для строительства. Правила учета и хранения подлинников проектной документации. М. : Издательство стандартов, 1979. 6 с.
  23. ГОСТ 21.101.79 Система проектной документации для строительства. Основные требования к рабочим чертежам. М. : Издательство стандартов, 1979. 16 с.
  24. Система нормативных документов в строительстве (СНиП 1.01.01-82; СНиП 1.01.02-82; СНиП 1.01.03-82). М. : Государственный комитет СССР по делам строительства, 1984. 28 с.
  25. Про стандартизацію та сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р. № 46-93. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 27. Ст. 289.
  26. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

- 
27. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.
  28. Про пріоритетні завдання у сфері містобудування : Указ Президента України від 13 травня 1997 року № 422/97. *Урядовий кур'єр*. 1997. 27 трав.
  29. Про планування і забудову територій : Закон України від 20.04.2000 р. №1699-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 31. Ст. 250.
  30. Про генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. Ст. 204.
  31. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
  32. Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001р. №1764. *Офіційний вісник України*. 2002. № 52. Ст. 2374.
  33. Статистичний щорічник України за 2010 рік. Київ: ТОВ «Август Трейд», 2011. 560 с.
  34. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) (дата звернення: 20.07.2022).
  35. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва : Закон України від 25.12.2008 р. № 800-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 19. Ст. 257.
  36. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву : Закон України від 16.09.2008 р. № 509-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 48. Ст. 358.
  37. Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 р. № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст. 41.
  38. Концепція реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету

---

Міністрів України від 14.07.2010 р. № 1436-р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1874.

39. Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.10.2010р. № 1982-р. *Урядовий кур'єр* від 03.11.2010 № 205.
40. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 22.12.2011р. № 4220-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 29. Ст. 345.
41. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 20.11.2012 р. №5496-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 1. Ст. 4.
42. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 698. *Офіційний вісник України*. 2015. № 74. Ст. 2224.
43. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності : Закон України від 17.01.2017 р. №1817-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 9. Ст. 68.
44. Про внесення змін до пункту 9 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 22.03.2018 р. № 2363-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 17. Ст. 153.
45. ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій». Київ: Мінрегіон України, 2019. 185 с.
46. Кодекс України про адміністративні правопорушення (станом на 1.10.1994 р.). К. : Вид-во «Знання», 1994. 214 с.
47. Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України : Закон України від

- 
- 14.10.1994 р. № 209/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 413.
48. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування : Закон України від 14.10.1994 р. №208/94-ВР (редакція від 14.10.1994 р.). Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-%D0%B2%D1%80/ed19941014#Text> (дата звернення: 20.07.2022).
49. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення : Закон України від 20.09.2001р. № 2703-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 2. Ст. 10.
50. Лутчин М. Франківці вийшли на протест через забудовника, який захоплює дачний кооператив. *Галицький кореспондент*. URL : <https://gkpress.if.ua/frankivtsi-vyjshly-na-protest-cherez-zabudivnyka-yakuj-zahoplyuye-dachnyj-kooperatyv-foto/> (дата звернення: 20.07.2022).
51. Активісти-захисники садиби Барбана перекрили дорогу в центрі Києва: не обійшлося й без сутичок. *Сайт інформаційного каналу "5 канал"*. URL : <https://www.5.ua/kyiv/aktyvisty-zakhysnyku-sadyby-barbana-perekryly-dorohu-v-tsentri-kyieva-ne-obiishlosia-i-bez-sutycho-k-vkliuchennia-252560.html> (дата звернення: 20.07.2022).
52. "Мінкульт, привіт". В Одесі влаштували протест під будівлею мерії через знесення друкарні Фесенка. *Суспільне мовлення України* : веб-сайт. URL : <https://suspilne.media/154159-minkult-privit-v-odesi-vlastuvali-protest-pid-budivleu-merii-cerez-znesenna-drukarni-fesenka/> (дата звернення: 20.07.2022).
53. У Чернівцях мешканці багатоповерхівок вийшли на акцію протесту через будівництво поруч. *Суспільне мовлення України* : веб-сайт. URL : <https://suspilne.media/159989-u-cernivciah-meskan-ci-bagatopoverhivok-vijsli-na-akciu-protestu-cerez-budivnictvo-poruc/> (дата звернення: 20.07.2022).

- 
54. Книш С. В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2019. 494 с.
  55. Гресько В. І. Сутність та зміст адміністративно-правової охорони здоров'я в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С. 116-118.
  56. Грищук А. М. Адміністративно-правова охорона сім'ї, дітей та молоді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 23 с.
  57. Лошицький М. В. Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища. *Митна справа*. 2015. №1 (97). С. 79-85.
  58. Захарова О. В. Адміністративно-правова охорона суспільної моралі в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2019. 243 с.
  59. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 34 с.
  60. Рогозіннікова К. С. Поняття і сутність адміністративно-правової охорони податкових відносин. *Право і безпека*. 2019. № 3 (74). С. 30-34.
  61. Рогозіннікова К. С. Методи адміністративно-правової охорони податкових відносин: теоретико-правове дослідження. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 53-58.
  62. Рогозіннікова К. С. Адміністративно-правова охорона податкових відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 081 / Відкритий міжнародний університеті розвитку людини «Україна». Київ, 2020. 216 с.
  63. Липій Є. А. Сутність адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу* : збірник тез доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Харків, 30 червня 2017 року). Харків, 2017. С. 146-148.

- 
64. Мозгова А. А. Адміністративно-правова охорона прав і свобод громадян в умовах Євроінтеграції : автореф. дис. ... канд. юрид.наук : 12.00.07. Київ, 2020. 23 с.
  65. Юркова В. Є. Засоби адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності. *Держава і право*. 2010. Вип. 49. С. 234-237.
  66. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 23 с.
  67. Правотворова О. М. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. №4. С. 154-158. URL : [http://www.lsej.org.ua/4\\_2019/44.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2019/44.pdf) (дата звернення: 1.12.2021).
  68. Коцовська О. Л. Зміст та сутнісні ознаки адміністративно-правової охорони прав споживачів. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2011. Вип. 54. С. 255-262.
  69. Кожура Л. О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35. Ч. 1 Т. 2. С. 119-122.
  70. Катеринчук І. П. Адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. №2. С. 85-88.
  71. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст.142.
  72. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст.546.
  73. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

- 
74. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг : Закон України від 15.12.1993 р. № 3689-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. №7. Ст. 36
75. Гуржій Т. О. Адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. №1. С. 11-19.
76. Гіда Є. О. Права людини (охорона і захист). *Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. Т. 2. "Права людини у контексті поліцейської діяльності"*. К.: Ін Юре, 2005. 759 с.
77. Юшкевич Х. В. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 22 с.
78. Морозова В. О. Охорона та захист права власності територіальної громади як адміністративно-правові категорії. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія "Юридичні науки"*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 166-170.
79. Правотворова О. М. Адміністративно-правова охорона: окремі теоретичні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право"*. 2019. Вип. 57. Т. 2. С. 42-45.
80. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві. *Інформація і право*. 2014. №2 (11). С. 30-33.
81. Кравчук О. О. Проблеми адміністративно-правової охорони та захисту державної власності. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 228-235.
82. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. Т. VIII. 1728 с.
83. Ігнатенко І. Г., Коросташова І. М. Методи публічного адміністрування. *Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 489-492.*



- 
84. Ткаля О. Ф. Переконання як сучасний метод адміністративно-правового впливу. *Право і суспільство*. 2018. №2. С. 162-167.
  85. Про затвердження форм актів та інших документів, які складаються під час або за результатами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.05.2012 р. № 240. *Офіційний вісник України*. 2012. № 53. Ст. 2150.
  86. Нефедова А. В. Об'єкт адміністративних проступків на автомобільному транспорті. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2019. № 55, т. 2. С. 49-54.
  87. Адміністративне право України. Академічний курс (у двох томах). Том 1. Загальна частина / О. Ф. Андрійко, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк; за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
  88. Гуржій Т. О. Адміністративне право України. К. : КНТ, 2011. 680 с.
  89. Гуржій Т. О. Встановлення ознак суб'єкта адміністративного делікту в процесі адміністративно-правової кваліфікації. *Право України*. 2003. №5. С. 75-80.
  90. Відповідальність у публічному праві : монографія / П. Андрушко, І. Безклубий, Т. Гуржій та ін.; за заг. ред. І. Безклубого. К. "Грамота", 2014. 496 с.
  91. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. К.: Юрінком-інтер, 2004. 528 с.
  92. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Склад адміністративного проступку. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2011. 44 с.
  93. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
  94. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

- 
95. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. В.Галуцько, П. В. Діхтієвський, О. В. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
  96. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
  97. Чишко К. О. Класифікація об'єктів адміністративних правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. *Право і суспільство*. 2016. №2. Ч.3. С. 135-142.
  98. Резворович К. Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 194 с.
  99. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. / Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
  100. Золотухіна Л. О., Легеза Ю. О. Гарантії захисту публічного інтересу. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 14. С. 39-48.
  101. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (Адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком-інтер, 2008. 256 с.
  102. Мулявка Д. Г. Проблеми вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства. *Фінансове право*. 2014. №3. С. 65-68.
  103. Новицька М. В. Класифікація адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки. *Держава та регіони. Серія: "Право"*. 2019. №3(65). С. 278-286.
  104. Сидоренко В. В. Об'єкти адміністративних проступків у сфері економічної діяльності. *Форум права*. 2011. №2. С. 828-833.
  105. Стороженко О. М. Адміністративно-правова кваліфікація зловживань монопольним (домінуючим) становищем на ринку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : ВМУРЛ "Україна", 2008. 183 с.

- 
106. Термінологічний словник-довідник з будівництва та архітектури / Р. А. Шмиг, В. М. Боярчук, І. М. Добрянський, В. М. Барабаш; за заг. ред. Р. А. Шмига. Львів, 2010. 222 с.
  107. Мелко В. Галузь будівництва як об'єкт державного регулювання. *Global world : науковий альманах*. 2016. Vol. 2 (II). С. 18-22.
  108. Дрозд О. Ю. Об'єкт адміністративного проступку. *Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін.* Харків: Право, 2020. С. 566-568.
  109. Адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки : монографія / О. Ю. Дрозд, О. В. Копан, С. М. Рогозін та ін. Київ : МП Леся, 2013. 240 с.
  110. Федорчак І. В. Адміністративно-правова характеристика об'єкта адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: "Юридичні науки"*. 2014. №1. С. 158-163.
  111. Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : монографія / за ред. О. Ю. Салманової. Харків : Панов, 2017. 232 с.
  112. Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків., 2016. 23 с.
  113. Ярмоленко О. С. Об'єкт правопорушення у вигляді невиконання законних вимог посадових осіб Державної податкової служби України. *Європейські перспективи*. 2020. №2. С. 38-44.
  114. Луговий В. О. Визначення об'єкта адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016р.)*. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 267-269.

- 
115. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
116. Самойлович А. А. Об'єктивна сторона корупційних правопорушень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: "Право"*. 2019. Вип. 58. Т.2. С. 54-57.
117. Гуржій А. В. Адміністративна відповідальність за порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 210 с.
118. Коваленко Л. П. Деякі питання щодо правопорушень в інформаційній сфері. *Форум права*. 2013. №4. С. 158-167.
119. Окерешко М. В. Поняття і склад адміністративного правопорушення вчиненого лікарем у сфері охорони здоров'я населення. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 80-84.
120. Федорчак І. В. Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: "Право"*. 2014. Вип. 24. Т.3. С. 137-140.
121. Губанов О. О. Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення. *Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т./ редкол.: Ю.П.Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 569-572.*
122. Стрельченко О. Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. №3. С. 137-143.
123. *Адміністративне право України* / [В.Галуцько, О. Кузьменко, Т. Коломоєць] ; за ред. В.Галуцька та О.Правоторової. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466с.
124. Берізко В. М. Особливості складу адміністративного правопорушення у сфері протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом. *Електронний юридичний журнал*. 2017. №1. С. 80-83.  
URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2017/21.pdf](http://lsej.org.ua/1_2017/21.pdf) (дата звернення: 20.07.2022)

- 
125. Самбор М. О. Склад адміністративного правопорушення щодо порушення правил карантину людей. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2020. Вип.2(90). С. 155-169.
126. Циба Є. В. Адміністративна відповідальність за порушення правил перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Донецьк, 2011. 228 с.
127. Жижченко В.П. Логіка. Дніпро : НТУ “ДП”, 2019. 344 с.
128. Конверський А. Є. Логіка. Київ : ВПЦ “Київський університет”, 2017. 391 с.
129. Постанова П’ятого апеляційного адміністративного суду від 20.11.2020 р. у справі № 400/927/20 “Справи з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування, зокрема у сфері містобудування та архітектурної діяльності”. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92988359#> (дата звернення: 20.07.2022)
130. Марченко О. Л. Проблеми притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 4 (113). С. 97-103.
131. Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об’єктів : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011 р. № 45. *Офіційний вісник України*. 2011. № 43. Ст. 1748.
132. Постанова Червоноградського міського суду Львівської області від 7.02.2017 р. у справі № 459/3038/16-а “Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері: містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності”. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/64780416> (дата звернення: 20.07.2022)

- 
133. Гуржій Т. О. Неодноразовість діяння як конструктивна ознака складу адміністративного проступку. *Право України*. 2005. № 9. С. 86-88.
134. Нефедова А. В. Кваліфікація адміністративних проступків на автомобільному транспорті : дис. ... канд. юрид. наук : 081 / Київський національний торговельно-економічний університет. Київ, 2021. 258 с.
135. Прогнюк Л. Ю. Зміст та юридичне значення поняття «систематичності» в трудовому праві України. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія "ПРАВО"*. 2011. Вип. 17. С. 56-64.
136. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ МВС України від 07.11.2015 р. №1395. *Офіційний вісник України*. 2015. №88. Ст. 2964.
137. Щодо відліку річного строку для застосування поняття повторності під час притягнення платника податків до відповідальності : лист ДФС України від 27.05.16 р. № 11713/6/99-99-10-02-15. *Інформаційно-правові система "ЛІГА-ЗАКОН"*.  
URL : [https://ips.ligazakon.net/document/dfs03154?ed=2016\\_05\\_27](https://ips.ligazakon.net/document/dfs03154?ed=2016_05_27) (дата звернення: 20.07.2022)
138. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466. *Офіційний вісник України*. 2011. № 34. Ст. 1404.
139. ДБН В.1.2-14-2009 “Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ”. Київ: Мінрегіонбуд України, 2009. 32 с.
140. Миколенко О. І., Дуліна О. В. Суб’єкт адміністративної відповідальності в доктрині сучасного адміністративного права (на прикладі адміністративних правопорушень в сфері земельних відносин) : монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 200 с.

- 
141. Nefedova A. V. Subjects of administrative offenses on motor transport. *European Reforms Bulletin, Founded and edited by Centre for European Reforms Studies, a.s.b.l.* 2019. № 2. P. 31-35
142. Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. у справі № 1-22/2001 “Щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб)”. *Офіційний вісник України.* 2001. № 24. Ст. 1076.
143. Кравець М. О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2017. № 4. С. 75-78.
144. Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 164 с.
145. Лук’янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 35 с.
146. Удод М., Літус О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Вісник Академії митної служби України. Серія: “Право”.* 2010. № 1(4). С. 90-95.
147. Кравченко Л., Плетньова О. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері валютного законодавства. *Юридичний журнал.* 2004. № 8. С. 69-72.
148. Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2000. 21 с.
149. Парненко В. С. Юридичні особи як самостійні суб’єкти адміністративної відповідальності. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2013. №3. С. 321-238.

- 
150. Польщиков В. В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2015. № 15. Т. 1. С. 88-90.
151. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 14.07.2015 р. № 596-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. №64. Ст. 2102.
152. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів : Закон України від 21.12.2017 р. №2262-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. №28. Ст. 995.
153. Гуржій Т. О. До питання про суб'єкта адміністративного делікту. *Вісник прокуратури*. 2007. № 10. С.109-112.
154. Шестак Л. До питання про ознаки суб'єкта адміністративного правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 9. С. 32-34.
155. Про затвердження Порядку проведення судово-психіатричної експертизи : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 08.05.2018 р. № 865. *Офіційний вісник України*. 2018. №53. Ст. 1872.
156. Цивільний кодекс України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 40. Ст. 356.
157. Нефедова А. В. Спеціальні ознаки суб'єкта адміністративних проступків на автомобільному транспорті. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 82. С. 134-143.
158. Петрова І. Г. Особливі ознаки юридичної особи як суб'єкта адміністративного правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2013. Вип. 22. Ч. 1. Т. 2. С. 208-210.
159. Берлач А.І. Адміністративне право України. К.: УН-Т “Україна”, 2005. 472 с.



- 
160. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 15.06.2021р. у справі № 305/384/20 “Справи з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування, зокрема у сфері містобудування; архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/97803747> (дата звернення: 20.07.2022).
161. Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 18.06.2013 р. у справі № 754/9712/13-а “Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/31884305> (дата звернення: 20.07.2022).
162. Гуржій Т. О. Інтро-об’єктна діалектика адміністративно-деліктного концепту вини. *Право України*. 2006. №1. С. 23-25.
163. Gurzhii T. Administrative-delict legislation: topical issues and perspectives. *Україна XXI століття: тенденції та перспективи розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23-24 жовтня 2017 р.). Київ : Вид-во Європейського університету, 2017. С. 46-50.
164. Лук’янець Д. М. Вина як суб’єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення. *Адвокат*. 2004. № 7. С. 3-6.
165. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С. В. Петкова. К.: Центр учбової літератури, 2017. 544с.
166. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців “Правова Єдність”, 2008. 781 с.
167. Менів Л. Д. Суб’єктивна сторона адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів. *Часопис Київського університету права*. 2009. №3. С. 108-113.

- 
168. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. К. Волох та ін. ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. 412 с.
169. Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики. *Право України*. 1999. № 9. С. 6-9.
170. Гришина Н. В. Суб'єкти відповідальності за вчинення адміністративних проступків. *Право і безпека*. 2006. №5. С. 40-42.
171. Петрова І. Г. Поняття вини юридичної особи як основної ознаки суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері природокористування в Україні. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч.1. С. 292-298.
172. Кривенко Д. В. Щодо категорії вини при кваліфікації дій юридичної особи – платника податків як суб'єкта адміністративної відповідальності. *Право і суспільство*. 2013. № 6. Ч. 2. С. 268-271.
173. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 21 с.
174. Чишко К. О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб за проступки, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку / Conferința internațională științifico-practică “Juridică științifică în condițiile de integrare Europeană Ucraina și Moldova: repere moderne de dezvoltare juridică”, 24-25 martie, 2017 / com. org.: V. Bujor (președinte) [et al.]. Chișinău : S. n., 2017 (Tipogr. „Cetatea de Sus”). P. 148-151.
175. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-ХІІ. *Офіційний вісник України*. 1994. № 10. Ст. 43.

- 
176. Добрянська Н. В. Дискусійні питання із приводу адміністративної відповідальності юридичних осіб. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: "Юридичні науки"*. 2019. Том 30 (69). № 5. С. 135-138.
177. Гедзюк О. В. Інститут вини у податковому праві України. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 4. С. 54-68.
178. Іванський А. Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз : монографія. Одеса : Юридична література, 2008. 504 с.
179. Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь : Закон Республіки Білорусь 6.01.2021 р. № 91-3. *Національний правовий Інтернет-портал Республіки Білорусь*. 2021. № 2. Ст.2811.
180. Criminal and Penal law of Turkey of 04.11.2004. *Resmi Gazete*. № 25642, 2004.11.04.
181. On the *Establishment* of Radio and Television Enterprises: The Law of Turkey of 15.02.2011. № 6112. *Resmi Gazete*. № 27863. 2011.03.03.
182. Шевчук О. М. Мета адміністративного проступку. *Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 481-483.*
183. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2008. 457 с.
184. Калаянов Д. П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учеб. пособие. Одесса : АО БАХВА, 2000. 128 с.
185. Живицька Л. І. Стадії провадження справ про адміністративні правопорушення при їх розгляді різними державними органами. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2012. № 6. С. 161-167.
186. Пайда Ю. Ю. Деякі аспекти правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 1. С. 209-220.

- 
187. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
188. Борисова Ю. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією: загальнотеоретичний аспект. *Правова позиція*. 2020. № 4 (29). С. 14-17.
189. Шоптенко С. С. Зміст і стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія "Право"*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 74-77.
190. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес : навч. посіб. К.: ГАН, 2003. 256 с.
191. Гуржій А. В. Теоретичні засади визначення структури адміністративно-деліктних проваджень. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі* : зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції (Житомир, 10 квітня 2014 р.) / Мін-во аграрної політики та прод-ва України; Жит. нац. агроекологічний ун-т. Житомир : ЖНАЕУ, 2014. С. 151-153.
192. Gurzhiy A. V. Structural aspect of administrative-delict process. International scientific congress. *Consensus Omnium: The Collection of scientific articles and theses* (Budapest, July 20-21, 2014). Budapest: Publishing Center of the European International scientific league of lawyers "Consensus Omnium". Budapest, 2014. P. 86-90.
193. Коваль Л. В. Адміністративне право України. Загальна частина. К. : Основи, 1994. 154 с.
194. Плугатар Т. А. Характеристика стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, які здійснюються органами Національної поліції України. *Наука і правоохорона*. 2017. № 2 (36). С. 92-99.
195. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 776 с.

- 
196. Євдокимов Д. М. Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук : 081 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 225 с.
197. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011р. № 553. *Офіційний вісник України*. 2011. №40. Ст. 1647.
198. Постанова Верховного Суду від 23.10.2019 у справі №822/678/16 “Справи з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування, зокрема у сфері містобудування, архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/85154019> (дата звернення: 20.07.2022).
199. Постанова Верховного Суду від 26.02.2020 р. у справі №826/7847/17 “Справи з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування, зокрема у сфері містобудування, архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/87869061> (дата звернення: 20.07.2022).
200. Постанова Верховного Суду від 15.05.2020 р. у справі №826/12176/16 “Справи з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування, зокрема у сфері містобудування, архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/89269061> (дата звернення: 20.07.2022).
201. Постанова Верховного Суду від 10.11.2020 р. у справі №826/17770/18 “Справи з приводу регулювання містобудівної діяльності та землекористування, зокрема у сфері містобудування, архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/92787184> (дата звернення: 20.07.2022).
202. Постанова Верховного Суду від 31.05.2021 р. у справі №638/18384/17 “Справи з приводу регулювання містобудівної діяльності та

- землекористування, зокрема у сфері містобудування, архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/97284085> (дата звернення: 20.07.2022).
203. Постанова Канівського міськрайонного суду Черкаської області від 22.09.2014 р. у справі № 697/2007/14-а “Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/40577442> (дата звернення: 20.07.2022).
204. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія. Київ-Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004. 150 с.
205. Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua> (дата звернення: 20.07.2022).
206. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, В. Д.Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; за ред. М. В. Цвіка, В. Д.Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2002. 542 с.
207. Капцова Т. Прогалина в праві як передумова застосування юридичної аналогії. *Господарське право і процес*. 2021. №3. С. 90-98.
208. Погребняк С. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 1 (72). С. 44-56.
209. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
210. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку : Постанова Кабінету Міністрів України від 5.03.2009 р. № 270. *Офіційний вісник України*. 2009. №23/29. Ст. 750.

- 
211. Печений О. Деякі проблеми застосування аналогії в цивільному праві. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 2 (49). С. 108-119.
212. Огляд практики розгляду справ зі спорів, які виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 18.09.2015 р. № 21. *Юридичний вісник України*. URL : <https://yvu.com.ua/oglyad-praktyky-rozglyadu-sprav-zi-sporiv-yaki-vynukaют-u-sferi-mistobuduvannya-ta-arhitekturnoyi-diyalnosti/> (дата звернення: 20.07.2022).
213. Сорочко Є. О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 203 с.
214. Ковалів М. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 240-248.
215. Панасюк О. Теоретичний огляд адміністративного стягнення: поняття і мета. *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*. 2020. № 3. С. 126-130.
216. Кравцова Т. М. Адміністративне стягнення. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 47-50.
217. Адміністративні правопорушення в Україні : офіційний сайт Державної служби статистики України. URL : [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/prav\\_zloch/arh\\_adm\\_prp\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/prav_zloch/arh_adm_prp_u.htm) (дата звернення: 20.07.2022).
218. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2020 рік : Офіційний портал Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2020-rik> (дата звернення: 20.07.2022).
219. Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення та їх застосування : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. К, 2003. 213 с.

- 
220. Господарський кодекс України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.
221. Селівон М. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя. *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 3. С. 35-52.
222. Погребняк С. Основоволожні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Х. : Право, 2008. 240 с.
223. Устименко Є. В. Принцип адекватності в застосуванні адміністративних санкцій. *Право і суспільство*. 2006. № 1. С. 181-186.
224. У переході в центрі Києва обвалилася стеля. *BBC News Ukraine* : веб-сайт. URL : <https://www.bbc.com/ukrainian/news-55763907> (дата звернення: 20.07.2022).
225. У переході на Майдані Незалежності впала стеля. *Новинний сайт TSN.UA* : веб-сайт. URL : <https://tsn.ua/video/video-novini/u-perehodi-na-maydani-nezalezhnosti-vpala-stelya.html> (дата звернення: 20.07.2022).
226. *Кримінальне право України: Загальна частина* / [М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І.Борисов та ін.] ; за ред. проф. М.І. Бажанова , В.В. Сташиса, В.Я. Тація. К.: Юрінком Інтер, 2005. 480 с
227. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.
228. Леонідова О. О. Порядок накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері телекомунікацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1. С. 482-487.
229. Новицька М. В. Класифікаційний аналіз видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 195 с.
230. *Адміністративне право України* / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
231. Адміністративна відповідальність : мультимедійний навчальний посібник / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак, Л. Є. Вільхова :



- 
- офіційний сайт Національної академії внутрішніх справ. НАВС, 2015. URL : [https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm-vidpov/pages/rozdil\\_6.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm-vidpov/pages/rozdil_6.html) (дата звернення: 1.10.2020).
232. Вереша Р. В. Проблеми суб'єктивної сторони складу злочину : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2017. 583 с.
233. Фоменко М. В. Кримінально-правове значення мотиву: аналіз наукової думки. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2021. № 1(24). С. 43-49.
234. Кримінальне право України / С. В. Албул та ін. Одеса: НУ «Одеська юридична академія», 2011. 259 с.
235. Островський С. О. Обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 585-588.
236. Кононенко Ю. В. Засади адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 82-86.
237. Беньковський С. Ю. Принцип гуманізму як загальносоціальний принцип провадженнь у справах про адміністративні правопорушення. *Форум права*. 2007. № 3. С. 44-47.
238. Постанова Дубенського міськрайонного суду від 1.11.2016 р. у справі №559/1257/16-а “Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/62465070> (дата звернення: 20.07.2022).
239. Лист Міністерства юстиції України від 01.12.2003 р. №22-34-1465. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1465323-03/card6#Public> (дата звернення: 20.07.2022).

- 
240. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 18.06.2020 р. у справі № 210/6554/18 (2-а-210/8/20) “Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/89999523#> (дата звернення: 20.07.2022).
241. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 21.09.2018 р. №20-КР/17/23-52/1628 “Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/80893408> (дата звернення: 20.07.2022).
242. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 27.03.2019 р. №664/2850/17 “Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема зі спорів у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/80729222> (дата звернення: 20.07.2022).
243. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11.12.2018 р. у справі №810/1224/17 “Справи зі спорів з відносин публічної служби, зокрема справи щодо проходження служби”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/79300690> (дата звернення: 20.07.2022).
244. Постанова Верховного Суду від 28.01.2021 р. у справі №0240/2961/18-а “Справи щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/94511615> (дата звернення: 20.07.2022).
245. Постанова Верховного Суду від 26.01.2021 р. у справі 520/11178/2020 “Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці,

- 
- зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики...”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/94394125> (дата звернення: 20.07.2022).
246. Постанова Верховного Суду від 27.01.2021р. у справі 554/8932/16-а “Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та публічної житлової політики...”. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/94458253> (дата звернення: 20.07.2022).
247. Постанова Верховного Суду від 04.03.2014 р. у справі №21-433а13. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL : <https://reustr.court.gov.ua/Review/38285951> (дата звернення: 20.07.2022).
248. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 6.04.1995 р. №244. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2022).
249. Про грошову реформу в Україні : Указ Президента України від 25.08.1996 р. №762/96. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/762/96#Text> (дата звернення: 20.07.2022).

---

## ДОДАТКИ

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## Довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
 ДЕРЖАВНИЙ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, тел. +38 (044) 531 47 41, e-mail: knute@knute.edu.ua, код ЄДРПОУ 44470624

39.04.2022 № 743/84

На № \_\_\_\_\_

## ДОВІДКА

Гарат Михайло Романович, аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного торговельно-економічного університету, з I кв. 2020 р. бере участь у виконанні науково-дослідної роботи «Публічне право в умовах євроінтеграції» (термін виконання теми: I кв. 2020 р. – IV кв. 2024 р.).

Номер державної реєстрації НДР – 0120U103029.

Особистий внесок Гарата М.Р. полягає у підготовці комплексу законодавчих пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, зокрема:

– запропоновано частину 1 статі 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення» викласти у такій редакції: «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або неосторожна) дія чи бездіяльність фізичної особи або протиправне діяння юридичної особи, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність»;

– доповнити чинний КУпАП статтею 16-1 такого змісту: «**Стаття 16-1. Відповідальність юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень.** Юридичні особи підлягають адміністративній відповідальності у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами України про адміністративні правопорушення. Дія положень Особливої частини цього Кодексу поширюється і на фізичних, і на юридичних осіб, крім випадків, якщо зі змісту відповідного положення однозначно випливає, що воно може бути застосоване тільки щодо фізичних осіб або тільки щодо юридичних осіб. Реорганізація юридичної особи не є підставою для її звільнення від відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення».

Проректор з наукової роботи

Світлана МЕЛЬНИЧЕНКО



**ДОВІДКА-АКТ**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Гарата Михайла Романовича за темою: «Адміністративна  
відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»  
в освітній процесі Донецького державного університету внутрішніх справ**

м. Кривий Ріг

*Р. Яворський* 2022 р.

Результати дисертаційного дослідження на здобуття науково-освітнього ступеня доктор філософії за спеціальністю 081 «Право» Гарата Михайла Романовича за темою: «Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» впроваджено у навчальний процес Донецького державного університету внутрішніх справ.

Зокрема, частини висновків та наукових публікацій за темою дисертаційного дослідження Гарата М.Р. знайшли своє відображення у розроблених лекціях з навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративний процес», які пропонуються для використання в навчальному процесі. Зазначені лекції підготовлені з урахуванням змін чинного законодавства та сучасних теоретико-методологічних розробок вчених з проблем адміністративного права та адміністративної діяльності. Вони відповідають встановленим вимогам до такого виду навчально-методичних матеріалів.

Наданий матеріал буде корисним для науковців, викладачів, аспірантів, ад'юнктів, курсантів та студентів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання та можуть бути використані в освітньому процесі Донецького державного університету внутрішніх справ.

Перший проректор  
Донецького державного університету  
внутрішніх справ, доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
майор поліції



Стор НАВІМКО

## Додаток Б

Місце будівельної галузі  
у структурі ВВП України (2021р.)

Валовий внутрішній продукт виробничим методом (2021рік)		
ГАЛУЗІ ЕКОНОМІКИ	у фактичних цінах	
	млн.грн	% до підсумку
Сільське, лісове та рибне господарство	580519	10,6
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів	364199	6,7
Переробна промисловість	562471	10,3
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	183176	3,4
Водопостачання; каналізація, поводження з відходами	19240	0,3
Будівництво	151826	2,8
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	755201	13,8
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	303614	5,6
Тимчасове розміщення й організація харчування	38002	0,7
Інформація та телекомунікації	246021	4,5
Фінансова та страхова діяльність	165316	3,0
Операції з нерухомим майном	304060	5,6
Професійна, наукова та технічна діяльність	159284	2,9
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	69275	1,3
Державне управління; обов'язкове соціальне страхування	341242	6,2
Освіта	236599	4,3
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	140401	2,6
Мистецтво, спорт, розваги	30729	0,6

<b>та відпочинок</b>		
<b>Надання інших видів послуг</b>	40444	0,7
<b>Податки на продукти</b>	780757	14,3
<b>Субсидії на продукти</b>	-12802	-0,2



## Додаток В

**Загальна площа житлових будівель на початок будівництва та прийнятих в експлуатацію, за видами (2021 рік)**

Табл. В.1.

*Загальна площа житлових будівель на початок будівництва у 2021 році*

<b>Загальна площа житлових будівель на початок будівництва за видами у 2021 році</b>				
	<b>I квартал 2021 року</b>	<b>I-II квартал 2021 року</b>	<b>I-III квартал 2021 року</b>	<b>I-IV квартал 2021 року</b>
<b>Усього</b>	1587063	4449686	10783756	12714908
<i>у тому числі:</i>				
будинки одноквартирні	к	157700	273856	356542
будинки з двома та більше квартирами	1532274	4289538	10501765	12340397
гуртожитки	к	2448	8135	17969
* Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.				
** Дані не оприлюднюються з метою забезпечення виконання вимог Закону України "Про державну статистику" щодо конфіденційності статистичної інформації.				

Табл. В.2.

*Загальна площа нежитлових будівель на початок будівництва у 2021 році*

<b>Загальна площа нежитлових будівель на початок будівництва за видами у 2021 році</b>				
	<b>I квартал 2021 року</b>	<b>I-II квартал 2021 року</b>	<b>I-III квартал 2021 року</b>	<b>I-IV квартал 2021 року</b>
<b>Усього</b>	823585	2133928	4975506	6241656
<i>у тому числі:</i>				

<b>готелі, ресторани та подібні будівлі</b>	25556	66348	733894	793509
<b>офісні будівлі</b>	34522	132365	386239	437986
<b>будівлі торговельні</b>	255426	724315	1433429	1702427
<b>будівлі транспорту та засобів зв'язку</b>	27833	79290	118051	158765
<b>будівлі промислові та склади</b>	336541	782060	1325956	1714314
<b>будівлі для публічних виступів, закладів освітнього, медичного та оздоровчого призначення</b>	57945	123387	370631	449180
<b>будівлі нежитлові інші</b>	85762	226163	607306	985475

\* Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

Табл. В.3.

Загальна площа житлових будівель, прийнятих в експлуатацію у 2021 році

<b>Загальна площа житлових будівель, прийнятих в експлуатацію у 2021 році, за видами</b>				
	<b>I квартал 2021 року</b>	<b>I-II квартал 2021 року</b>	<b>I-III квартал 2021 року</b>	<b>I-IV квартал 2021 року</b>
<b>Усього</b>	2306431	4797229	8752939	11433790
<i>у тому числі:</i>				
будинки одноквартирні	991678	2005695	3016380	4351564
будинки з двома та більше квартирами	1305061	2770878	5714736	7051835

гуртожитки	9692	20656	21823	30391
* Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м.Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.				

Табл. В.4.

Загальна площа нежитлових будівель, прийнятих в експлуатацію у 2021 році

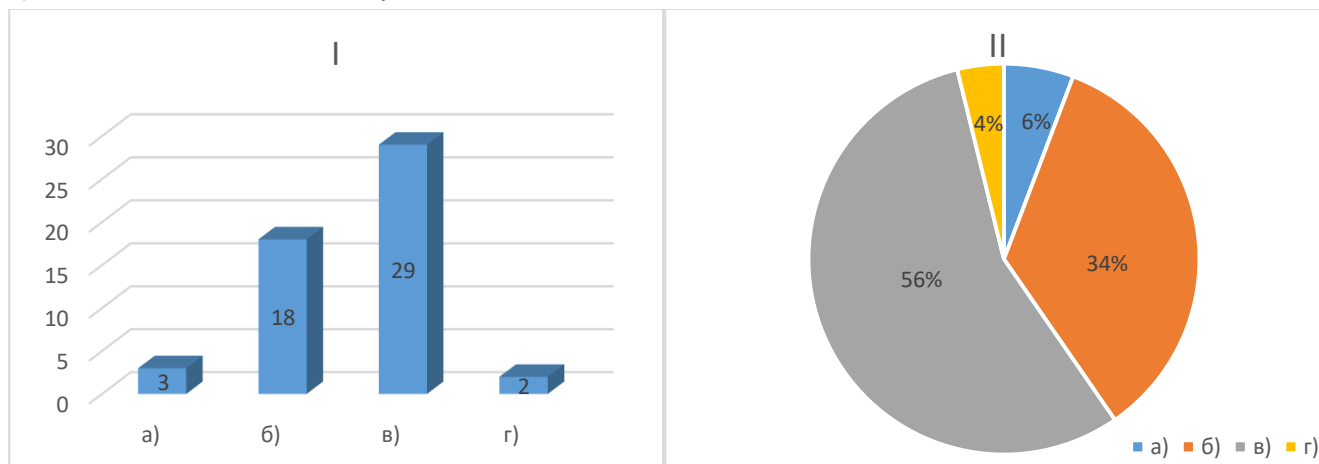
<b>Загальна площа нежитлових будівель, прийнятих в експлуатацію у 2021 році, за видами</b>				
	<b>I квартал 2021 року</b>	<b>I-II квартал 2021 року</b>	<b>I-III квартал 2021 року</b>	<b>I-IV квартал 2021 року</b>
<b>Усього</b>	864102	2349380	3799719	4948874
<i>у тому числі:</i>				
<b>готелі, ресторани та подібні будівлі</b>	40176	82325	132665	177158
<b>офісні будівлі</b>	62435	90671	295932	344765
<b>будівлі торговельні</b>	204935	1105866	1512440	1782723
<b>будівлі транспорту та засобів зв'язку</b>	69341	137550	181237	279072
<b>будівлі промислові та склади</b>	326414	545014	816815	1120034
<b>будівлі для публічних виступів, закладів освітнього, медичного та оздоровчого призначення</b>	42152	99782	246004	322073
<b>будівлі нежитлові інші</b>	118649	288172	614626	923049
* Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м.Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.				

## Додаток Г

**Результати опитування керівників виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю та головних інспекторів будівельного нагляду ДІАМ.**

**Запитання 1.** Що, на вашу думку, слід вважати початковим моментом будівництва об'єкта?

- а) початок підготовчих робіт на відповідному об'єкті будівництва;
- б) момент подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт уповноваженому органу ДІАМ (об'єкти класу наслідків СС1) або момент видачі замовнику дозволу на виконання будівельних робіт (об'єкти класу наслідків СС2 та СС3);
- в) початок будівельних робіт на будівельному майданчику (об'єкті) при зведенні будівель і споруд;
- г) важко дати однозначну відповідь.



*Рис. 7.1. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей*

**Запитання 2.** Що, на вашу думку, слід вважати завершальним моментом будівництва об'єкта?

- а) остаточне виконання усього комплексу робіт, необхідних для зведення об'єкта;
- б) момент прийняття закінченого об'єкта будівництва в експлуатацію;
- в) момент реєстрації права власності на об'єкт містобудування;
- г) важко дати однозначну відповідь.

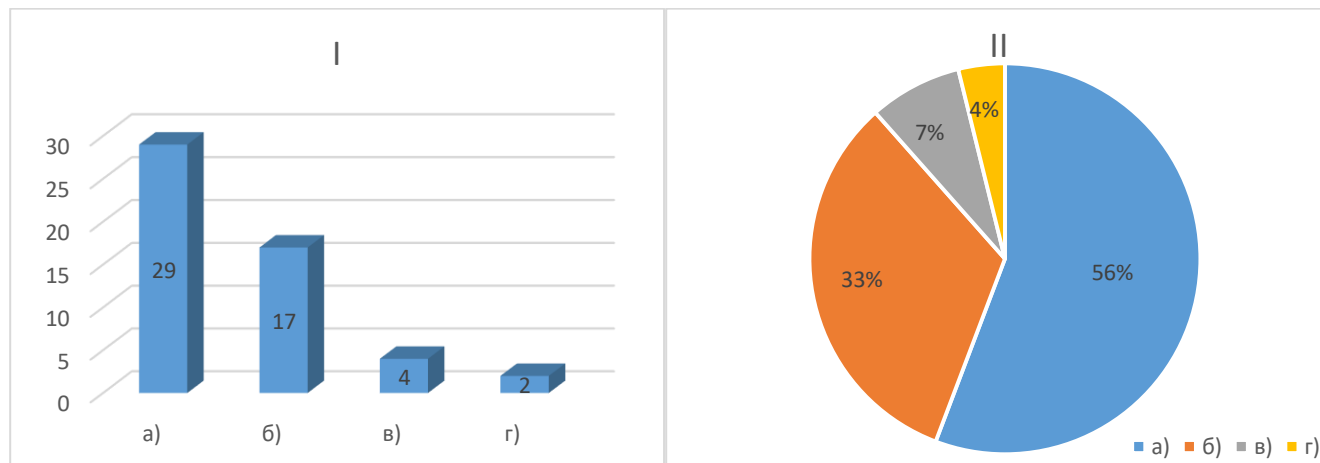


Рис. Г.2. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей

**Запитання 3.** З якого моменту розпочинається обчислення річного строку при кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, вчинюваних повторно протягом року?

- а) з дня винесення постанови про накладення адміністративного стягнення за попереднє порушення;
- б) з моменту фактичного виконання адміністративного стягнення за попереднє порушення;
- в) важко дати однозначну відповідь.

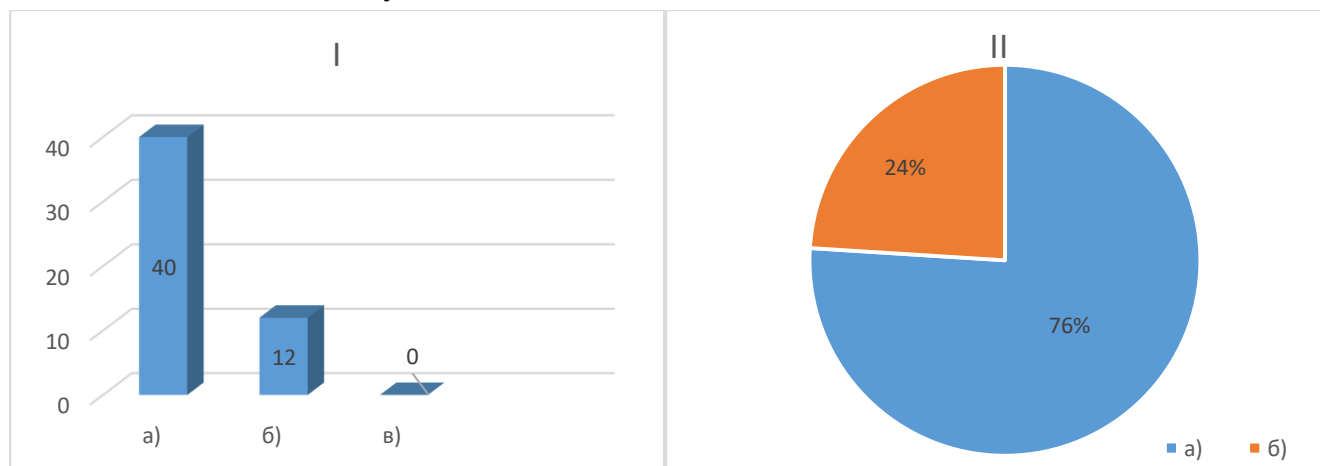


Рис. Г.3. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей

**Запитання 4.** Наскільки важливим, на ваш погляд, є встановлення конкретної форми вини порушника при кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності?

- а) дуже важливим, адже встановлення конкретної форми вини порушника є обов'язковою умовою правильної кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності;
- б) другорядною, адже для правильної кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності достатньо констатувати наявність вини як такої;
- в) важко дати однозначну відповідь.

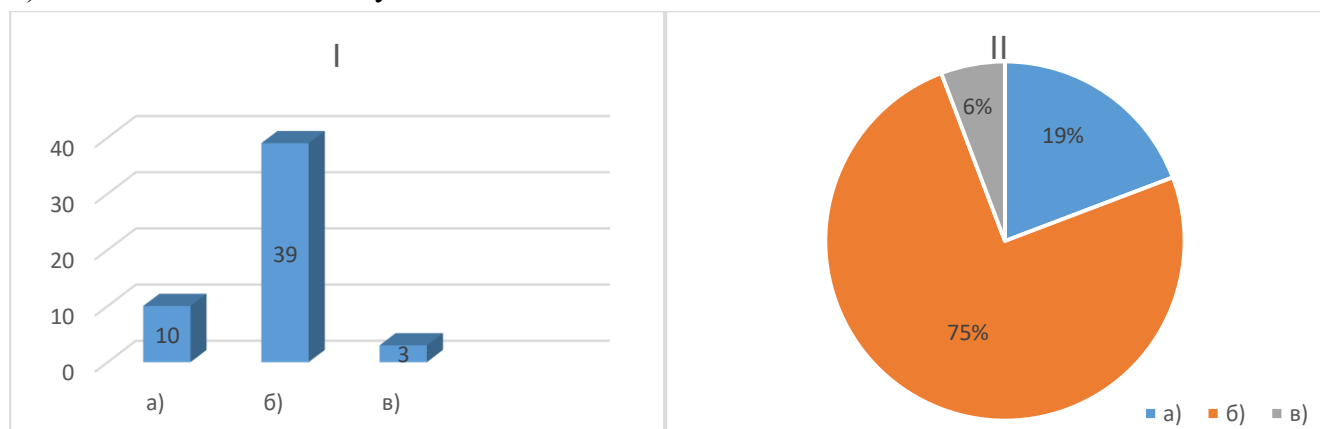


Рис. Г.4. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей

**Запитання 5.** На підставі чого ви визначаєте вину особи при кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності?

- а) на підставі аналізу вольових та інтелектуальних процесів свідомості порушника, які обумовили вчинення ним правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- б) на підставі констатації того, що конкретна особа дійсно вчинила фактичне правопорушення у сфері містобудівної діяльності;
- в) важко дати однозначну відповідь.

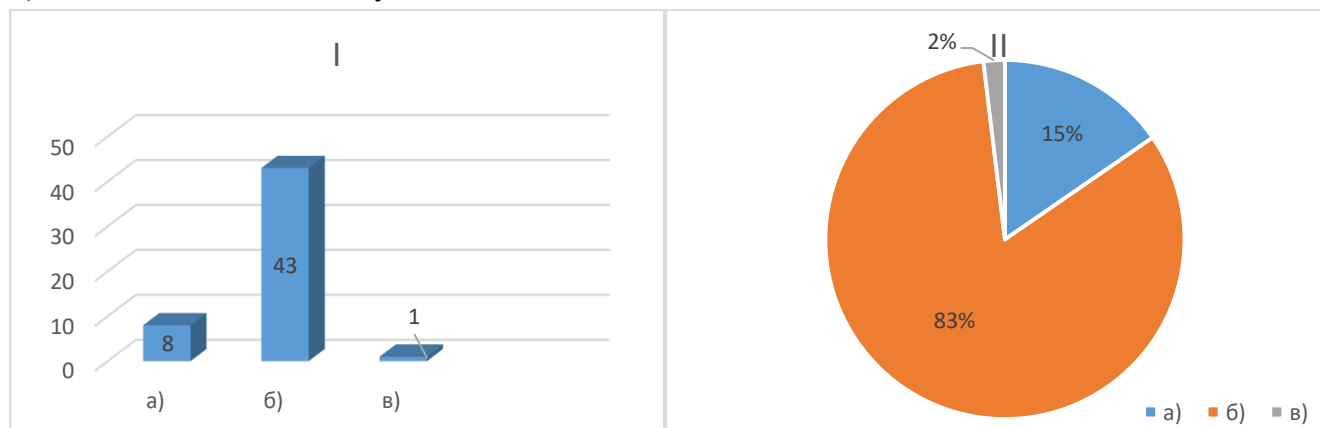


Рис. Г.5. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей

**Запитання 6.** Чи вважаєте ви можливим продовження перевірки на об'єкті будівництва без окремого направлення, якщо вона (перевірка) була розпочата в строк, визначений наказом про її проведення?

- а) так, вважаю;
- б) ні, не вважаю;
- в) важко дати однозначну відповідь.

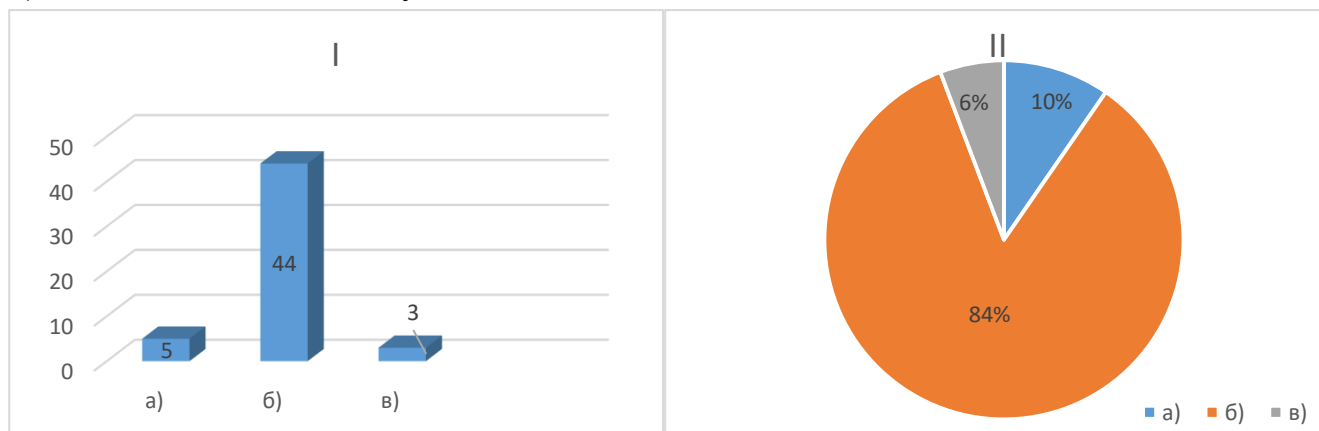


Рис. Г.6. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей

**Запитання 7.** Чи зіштовхувалися ви у практиці своєї професійної діяльності з випадками видачі направлень на продовження позапланової перевірки об'єкта будівництва без відповідного письмового наказу?

- а) зіштовхувався з одиничними випадками;
- б) зіштовхувався неодноразово;
- в) не зіштовхувався.

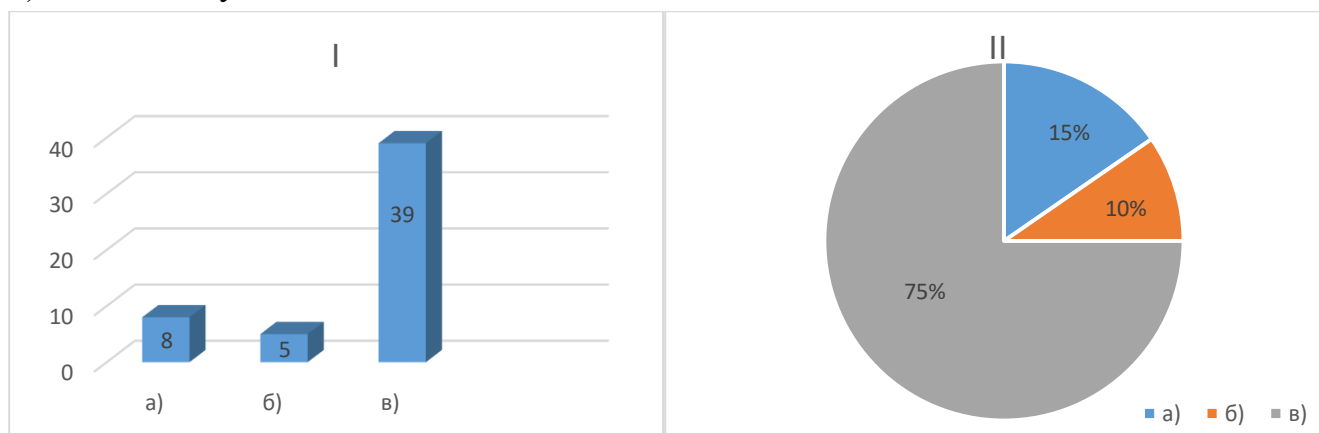
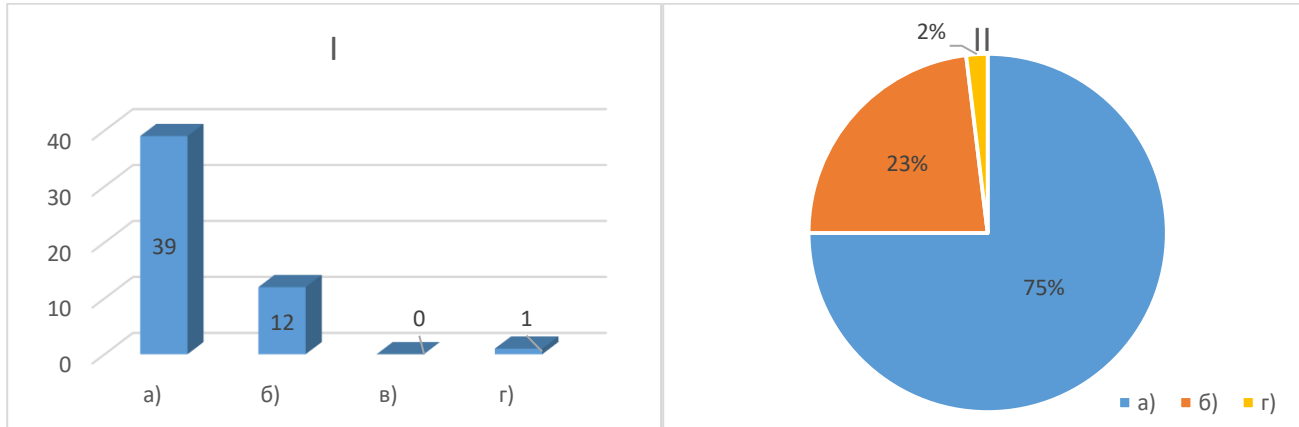


Рис. Г.7. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей

**Запитання 8.** Як ви ставитесь до ідеї проведення з представниками органів та підрозділів державного архітектурно-будівельного контролю регулярних занять (тренінгів) з питань виявлення, припинення та кваліфікації правопорушень у сфері містобудівної діяльності?

- а) вважаю такі заняття вкрай важливими і потрібними;
- б) вважаю такі заняття бажаними;
- в) вважаю такі заняття недоцільними;
- г) важко дати однозначну відповідь.



*Рис. 7.8. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей*



## Додаток Д

## Результати опитування суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів

**Запитання 1.** Що, на ваш погляд, означає термін “захід адміністративного стягнення” в розумінні ст.ст. 26, 318 та 321 КУпАП?

- а) вид адміністративного стягнення;
- б) розмір адміністративного стягнення;
- в) вид і розмір адміністративного стягнення;
- г) важко дати однозначну відповідь.

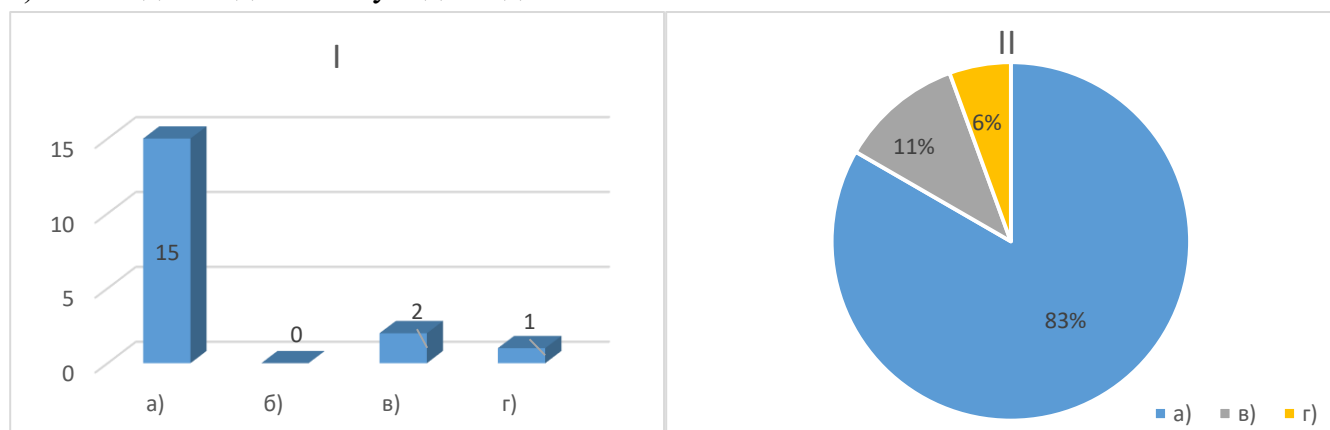


Рис. Д.1. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей

**Запитання 2.** Що, на ваш погляд, означає термін “захід адміністративного стягнення” в розумінні абз. 5 ст. 293 КУпАП?

- а) вид адміністративного стягнення;
- б) розмір адміністративного стягнення;
- в) вид і розмір адміністративного стягнення;
- г) важко дати однозначну відповідь.

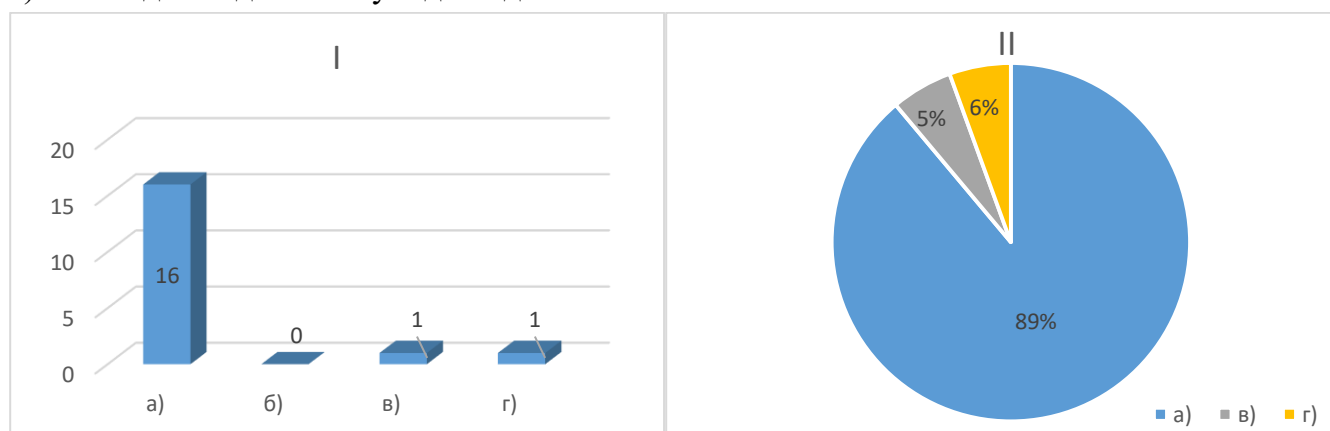


Рис. Д.2. Результати опитування: I – кількісне співвідношення відповідей; II – пропорційне співвідношення відповідей