

УДК 342.95

В. П. Лещинський*orcid.org/0000-0002-3916-0146**кандидат наук з державного управління,**Київський національний університет будівництва та архітектури***ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЯК НАПРЯМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ**

До актуальних проблем притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності наразі відносяться, зокрема: відсутність закріплення в законодавстві про адміністративні правопорушення деяких складів адміністративних правопорушень у зв'язку зі зловживанням посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного нагляду своїми повноваженнями; видача дозвільних документів із порушеннями з огляду на можливість неоднозначного тлумачення положень відповідних нормативних актів [1, с. 216, 224]. Аналіз змін, внесених до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (далі – КУпАП) [2] протягом 2019–2020 років свідчить про збереження зазначеною проблемою актуальності.

Тому погоджуємось із В.В. Стукаленко про необхідність гармонізації механізму притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування з актуальними міжнародними стандартами [3, с. 277]. Т.О. Коломоець та В.К. Колпаков указують про невід'ємність правовідносин адміністративної відповідальності від предмета сучасного адміністративного права, оскільки попри його людиноорієнтовний характер, установлення, а також реалізація адміністративної відповідальності суб'єктів суспільних відносин за порушення норм, установлених суб'єктами публічної адміністрації, є однією зі сфер діяльності публічної адміністрації [4, с. 74, 76, 77], що теж актуалізує оновлення існуючих наукових здобутків.

Проблематика адміністративної відповідальності об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду не отримала належної уваги науковців. Найближчими дотичними науковими напрацюваннями є проблематика адміністративної відповідальності об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю: замовників, проєктувальників, підрядників, експертних організацій та інших суб'єктів здійснення безпосередньо містобудівної діяльності. У цьому контексті варто відзначити роботи: О.В. Стукаленко [5, с. 245], К.О. Рибак [6, с. 54–55, 184–185], В.В. Стукаленко [3] та деяких інших науковців. За результатами дослідження проблематики адміністративної відповідальності в будівельній галузі О.В. Сту-

каленко висловлює пропозиції щодо доцільності закріплення в КУпАП окремих складів адміністративних правопорушень у сфері містобудування: пов'язані зі здійсненням публічно-сервісної діяльності; з реалізацією контрольно-наглядових повноважень суб'єктів публічної влади у сфері містобудування [5, с. 244–245]. Втім, учена не приділяє цілеспрямованої уваги визначенню суб'єктів відповідних адміністративних правопорушень, зосереджуючись на дослідженні саме суб'єктів містобудування як суб'єктів адміністративних правопорушень, але не суб'єктів публічної влади.

Метою статті є надання характеристики суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як суб'єктів адміністративної відповідальності, визначення на цій основі актуальних напрямів удосконалення нормативного закріплення суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері містобудування.

Вжиття заходів адміністративної відповідальності як виду адміністративного примусу розглядається в юридичній літературі як напрям публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної влади [7, с. 243–244; 8, с. 49–50].

Ґрунтовне теоретичне дослідження адміністративно-правової відповідальності у сфері будівництва здійснює О.В. Стукаленко. Вчена досліджує вказану категорію як: інститут адміністративного права, один зі складових елементів адміністративного примусу, вид юридичної відповідальності, засіб запобігання порушенням права. Вчена характеризує вказану категорію як підінститут інституту адміністративної відповідальності, що ґрунтується на будівельному законодавстві та КУпАП, підставою реалізації якого є скоєння передбаченими законом суб'єктами будівництва адміністративного проступку у сфері містобудування, у зв'язку з чим уповноваженими суб'єктами накладаються адміністративні стягнення в порядку, визначеному процесуальним законом [5, с. 241]. Не оспороюючи ґрунтовності підходу вченої, варто вказати про певну обмеженість її висновку в контексті визначення кола суб'єктів адміністративної відповідальності: суб'єкти будівництва. Вважаємо, що авторка вжила відповідний термін у широкому сенсі, охопивши ним

також суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду. Такий висновок слідує з положень, що наводяться вченою у визначенні складів адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері, до яких вона відносить у тому числі: необґрунтовану відмову у видачі дозвільних документів, видачу таких документів без належних підстав, порушення законодавства під час здійснення авторського або технічного нагляду та інші [5, с. 195–196].

У контексті адміністративної відповідальності у сфері містобудування в частині створення умов особам з особливими потребами вказується, зокрема, на адміністративну відповідальність у зв'язку з невиконанням законних актів суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду [9].

Висновок щодо визнання суб'єктами адміністративної відповідальності у сфері містобудування не тільки суб'єктів власне містобудування, але й суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, підтверджується й безпосереднім аналізом положень актуального законодавства. Так, статтею 244-6 КУпАП установлюється значне коло суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду та державного архітектурно-будівельного контролю. Аналіз відповідних нормативних положень дає можливість виокремити такі приклади об'єктивних складів, що є підставою для накладення адміністративних стягнень на суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю: порушення законодавства під час планування і забудови територій (зокрема, заниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва, передача проектної документації без належних для цього підстав тощо) (ст. 96-1 КУпАП), невиконання вимог (приписів) головних інспекторів будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ч. 3 ст. 188-42 КУаАП).

Прагнення до підвищення ефективності притягнення до адміністративної відповідальності як способу забезпечення законності у сфері містобудування зумовило висунення деяких законотворчих ініціатив. Зокрема, зареєстровано проект Закону України від 24.07.2020 р. № 3875-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного регулювання у сфері містобудування» [10]. У зазначеному проекті висувається пропозиція щодо оприлюднення на порталі електронної системи відомостей про притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду не пізніше наступного робочого дня. Втім, зазначений законопроект поки що не прийнято, що свідчить про продовження існування певного простору для пропозицій щодо вирішення окреслених проблем.

Напрями вдосконалення ефективності притягнення суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю до адміністративної відповідальності зумовлюються насамперед необхідністю усунення причин існуючих недоліків правового регулювання адміністративної відповідальності в цій сфері. Зокрема, зазначена на початку цієї статті неоднаковість практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність зумовлена нечіткістю відповідних формулювань, що допускає їх довільне тлумачення. Необхідно визнати, що деякою мірою законодавець усунув відповідні недоліки. Так, актуальна редакція частини 3 статті 96-1 КУпАП передбачає, зокрема, об'єктивну сторону адміністративного правопорушення: порушення вимог закону під час видачі дозвільних документів, що надають можливість здійснювати експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Зазначене істотно знижує ризики відповідних зловживань, зокрема ігнорування уповноваженим суб'єктом публічної влади окремих порушень, допущених суб'єктом містобудування під час прийняття відповідних дозвільних рішень.

Гіпотеза частини 3 статті 96-1 КУпАП не розділяє адміністративну відповідальність у відповідних випадках залежно від класу наслідків (відповідальності) об'єкта. Це надає можливість суб'єкту вказаного адміністративного проступку – суб'єкту державного архітектурно-будівельного контролю – «керувати ризиками» під час прийняття відповідних дозвільних рішень, а тому відповідні корупційні ризики значною мірою зберігаються. Так, окремі дослідники проблем притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування вказують про припущення уповноваженими суб'єктами помилок процедурного характеру, що в підсумку зумовлюють помилкову кваліфікацію адміністративних правопорушень [11, с. 101]. Ефективним засобом запобігання окресленій ситуації уявляється диференціація адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку із прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, зокрема встановлення більшої міри відповідальності пропорційно до класу таких наслідків. Таким чином, з метою диференціації адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, вбачається за доцільне передбачити у ст. 96-1 КУпАП розмір відповідних штрафів окремо, залежно від класу наслідків (відповідальності) закінченого будівництвом об'єкта у випадку прийняття

суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю незаконних дозвільних актів, що дають можливість експлуатувати такий об'єкт.

Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю передбачає належний рівень кваліфікації суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду, що вирішують питання про притягнення перших до адміністративної відповідальності. У цьому контексті в Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності неодноразово згадувалось про неналежний рівень підготовки суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому наводиться декілька напрямів зменшення наслідків такої ситуації: врахування системи стримувань і противаг за подальшого вдосконалення системи нагляду та контролю; уніфікувати нормативне регулювання кваліфікаційних вимог до суб'єктів здійснення нагляду та контролю; запровадження централізованої системи підвищення кваліфікації для суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю [1, с. 15, 80, 172, 273].

Системний підхід у філософії базується на визнанні взаємодії систем та невідворотності їх взаємного впливу одна на одну [12, с. 12–14]. Ще В.Я. Малиновський указував про істотне значення належного здійснення контролю, зокрема належне коригування діяльності підконтрольного об'єкта в досягненні цілей контролю [13, с. 309]. Вказане у повній мірі стосується й системи забезпечення законності діяльності суб'єктів дозвільних повноважень у сфері містобудування. У цьому зв'язку необхідно вказати про недостатній рівень регламентації кваліфікаційних вимог та гарантій діяльності посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду. На виконання положень згаданої вище Концепції щодо необхідності унормування відповідних вимог скажемо про особливе місце вказаних суб'єктів у системі суб'єктів забезпечення законності у сфері містобудування, на що наголошувалось і в науковій літературі [5, с. 181]. З огляду на викладене, а також ураховуючи виключне значення відповідних посадових осіб для належного здійснення такої комплексної сфери, як містобудування, варто підвищити інституційну спроможність державного архітектурно-будівельного нагляду. Зокрема, вказане може бути досягнуто за рахунок не тільки забезпечення підвищення кваліфікації відповідних суб'єктів, підвищення вимог щодо їхньої діяльності, але й збільшення гарантій щодо їхньої діяльності. З цією метою та з огляду на наведене вище значення їхньої діяльності варто переглянути їх категорію як державних службовців.

Відповідно до положень п. п. 2, 3 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [14] до категорії «Б» належать посади

не нижче, ніж заступник керівника структурного підрозділу органу державної влади незалежно від його юрисдикції. Всі нижчі посади охоплюються категорією «В». З огляду на викладене вважаємо за необхідне віднести посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду – до посад державної служби категорії «Б» як виняток із загального правила, з наділенням їх відповідними гарантіями їхньої діяльності. Внесення відповідних змін до чинного адміністративного законодавства становить перспективний напрям його розвитку.

Проведене дослідження дозволяє виокремити такі **висновки**:

По-перше, суб'єктами адміністративних проступків у сфері містобудування необхідно вважати не тільки суб'єктів власне містобудівної діяльності, але й суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю.

По-друге, з метою диференціації адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку із прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, вбачається за доцільне передбачити у ст. 96-1 КУпАП розмір відповідних штрафів окремо, залежно від класу наслідків (відповідальності) закінченого будівництвом об'єкта у випадку прийняття суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю незаконних дозвільних актів, що дають можливість експлуатувати такий об'єкт.

По-третє, з метою збільшення інституційної спроможності державного архітектурно-будівельного нагляду необхідно віднести посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду – до посад державної служби категорії «Б» як виняток із загального правила, з наділенням їх відповідними гарантіями їхньої діяльності.

Внесення відповідних змін до чинного адміністративного законодавства становить перспективний напрям його розвитку.

Література

1. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності. *Збірник аналітичних матеріалів*. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf> (дата звернення: 21.01.2021).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 18.12.1984. № 51. Ст. 1122.
3. Стукаленко В.В. Окремі питання механізму провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 277–279. URL: <http://lsei.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=123> (дата звернення: 21.01.2021).

4. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України*. 2017. № 5. С. 71–79.

5. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.

6. Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2018. 275 с.

7. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.

8. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 625 с.

9. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, зокрема в частині забезпечення умов доступності до будівель і споруд осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення: Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/narpyamki-diyalnosti/building/city-build/proektuvannya-zhitlovih-ta-gromadskih-budinkiv-i-sporud/pro-vidpovidalnist-zapravoporushennya-u-sferi-mistobudivnoyi-diyalnosti-zokrema-v-chastini-zabezpechennya-umov-dostupnosti-do-budiviel-i-sporud-osib-z-invalidnistyu-ta-inshih-malomobilnih-grup-nasel/> (дата звернення: 18.01.2021).

10. Проект Закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного регулювання у сфері містобудування № 3875-1 від 24.07.2020 р. / *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69605 (дата звернення: 18.01.2021).

11. 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. http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/17518/1/%D0%9D%D0%92%204%2819%29_p097-103.pdf (дата звернення: 20.01.2021).

12. Каган М.С. Избранные труды: в VII томах. Санкт-Петербург: ИД «Петрополис», 2006. Том I: Проблемы методологии. 356 с.

13. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України* від 15.01.2016. № 3. С. 28. Ст. 149. Код акта 80271/2016.

Анотація

Лещинський В. П. Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як напрям підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері містобудування. – Стаття.

Статтю присвячено наданню характеристики суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як суб'єктів адміністративної відповідальності, визначенню на цій основі актуальних напрямів удосконалення нормативного закріплення суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері містобудування.

Обґрунтовано, що суб'єктами адміністративних проступків у сфері містобудування необхідно вважати не тільки суб'єктів власне містобудівної діяльності, але й суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю.

Визначено, що з метою диференціації адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку із прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, вбачається за доцільне передбачити у ст. 96-1 КУпАП розмір відповідних штрафів окремо, залежно від класу наслідків (відповідальності) закінченого будівництвом об'єкта у випадку прийняття суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю незаконних дозвільних актів, що дають можливість експлуатувати такий об'єкт. Доведено, що з метою збільшення інституційної спроможності державного архітектурно-будівельного нагляду необхідно віднести посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду – до посад державної служби категорії «Б» як виняток із загального правила, з наділенням їх відповідними гарантіями їхньої діяльності.

У результаті дослідження визначено, що внесення відповідних змін до чинного адміністративного законодавства становить перспективний напрям його розвитку.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, державний архітектурно-будівельний контроль, державний архітектурно-будівельний нагляд, містобудування, забезпечення законності, адміністративно-правове забезпечення.

Summary

Leshchynskiy V. P. Differentiation of administrative responsibility of the subjects of state architectural and construction control as a direction of increasing the efficiency of administrative responsibility in the field of urban planning. – Article.

The article is devoted to the characteristics of the subjects of state architectural and construction control as subjects of administrative responsibility, to determine on this basis the current areas of improvement of the normative consolidation of the subject composition of administrative offenses in the field of urban planning.

It is substantiated that the subjects of administrative offenses in the field of urban planning should be considered not only the subjects of the actual urban planning activities, but also the subjects of state architectural and construction control.

It is determined that in order to differentiate the administrative responsibility of the subject of state architectural and construction control in connection with the adoption of permits that provide the opportunity to operate the completed facility on the criterion of class of consequences (liability) of such object is considered appropriate to provide Art. 96-1 the size of the corresponding penalties separately, depending on a class of consequences (responsibility) of the object completed by construction – in case of acceptance by the subject of the state architectural and construction control of the illegal allowing acts giving the chance to operate such object. It is proved that in order to increase the institutional capacity of the state architectural and construction supervision it is necessary to include the positions of relevant officials – subjects of state architectural and construction supervision to civil service positions of category "B", as an exception to the general rule, with appropriate guarantees. activities.

As a result of the research it is determined that making appropriate changes to the current administrative legislation is a promising direction of its development.

Key words: administrative responsibility, state architectural and construction control, state architectural and construction supervision, urban planning, ensuring legality, administrative and legal support.