

УДК 342.951:351.84

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.79>

## АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

**Руданецька О.С.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри права*

*факультету управління, економіки та права*

*Львівський національний університет природокористування*

*ORCID: 0000-0002-4773-949X*

**Бережницька Г.І.,**

*кандидат економічних наук, доцент*

*доцента кафедри права*

*факультету управління, економіки та права*

*Львівський національний університет природокористування*

*ORCID: 0000-0002-0908-8665*

### **Руданецька О.С., Бережницька Г.І. Адміністративна відповідальність у сфері містобудування.**

Стаття присвячена питанням відповідальності адміністративного характеру за правопорушення у сфері містобудування. У статті звертається увага на недоліки чинного законодавства про адміністративні правопорушення, запропоновано заходи щодо їх усунення. Зазначено, що містобудівна діяльність являє собою саме комплексну діяльність державних органів і громадян з формування та подальшого розвитку спільних інтересів, територій, просторів, що передбачає послідовність етапів і основана на тісному обґрунтованому взаємозв'язку та взаємозалежності від соціально-економічних умов прогнозування. Зрештою, наявність такого взаємозв'язку та взаємозалежності є головною особливістю містобудівного законодавства, яке посідає особливе місце в системі адміністративного права. Адміністративна відповідальність у сфері будівництва настає у разі порушення вимог адміністративного законодавства та містобудування. Отже, предметами адміністративних правопорушень у сфері будівництва є суспільні відносини, врегульовані як адміністративним, так і містобудівним правом. Така класифікація адміністративних правопорушень за суб'єктом правопорушення є правильною, оскільки дозволяє виявити ознаки цього елемента у складі правопорушення та вирішити питання про застосування певних норм до відповідних суспільних відносин.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері містобудівної діяльності із земельною та екологічною складовою є лише невеликою частиною від загального обсягу «містобудівних» складів КУпАП. З огляду на це, важливо вказати на міжгалузеву природу відносин адміністративної відповідальності за пору-

шення законодавства щодо містобудівної діяльності.

Підбиваючи підсумки автор робить висновок, що адміністративне правопорушення у сфері містобудування – це протиправна, винна дія (бездіяльність) фізичної чи юридичної особи, яка порушує вимоги проектної документації та нормативних документів у галузі будівництва, а також встановлений порядок будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів капітального будівництва, введення його в експлуатацію, за яку чинним законодавством встановлено адміністративну відповідальність.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, містобудування, містобудівна діяльність, КУпАП.

### **Rudanetska O., Berezhnytska H. Administrative responsibility in the field of town planning.**

The article is devoted to issues of administrative liability for offenses in the field of urban planning. The article draws attention to the shortcomings of the current legislation on administrative offenses and proposes measures to eliminate them. It is noted that urban planning activity is precisely the complex activity of state bodies and citizens for the formation and further development of common interests, territories, spaces, which involves a sequence of stages and is based on a close well-founded relationship and interdependence on socio-economic forecasting conditions. After all, the presence of such interconnection and interdependence is the main feature of urban planning legislation, which occupies a special place in the system of administrative law. Administrative liability in the field of construction arises in case of violation of the requirements of administrative legislation and urban planning. Therefore, the

subjects of administrative offenses in the field of construction are social relations regulated by both administrative and urban planning law. This classification of administrative offenses by the subject of the offense is correct, as it allows to identify the signs of this element in the composition of the offense and to resolve the issue of the application of certain norms to the relevant social relations.

Administrative responsibility for violations of legislation in the field of urban planning activities with a land and environmental component is only a small part of the total volume of «urban planning» components of the Administrative Code of Administrative Offenses. In view of this, it is important to point out the inter-branch nature of the relations of administrative responsibility for violations of the legislation on urban planning activities.

Summarizing the results, the author concludes that an administrative offense in the field of urban planning is an illegal, culpable act (inaction) of a natural or legal person that violates the requirements of project documentation and normative documents in the field of construction, as well as the established order of construction, reconstruction, capital repair of objects of capital construction, putting it into operation, for which administrative responsibility is established by current legislation.

**Key words:** administrative responsibility, administrative offenses, urban planning, urban planning activity, КУрАР.

**Актуальність теми дослідження.** Актуальність дослідження цієї теми зумовлена тим, що процеси глобалізації та посилення міжнародної конкуренції, що відбуваються у світі, зміни в українському суспільстві через війну з боку РФ, а також майбутня відбудова економіки України постійно породжують нові ситуації – як можливості, так і загрози для розвитку міст та регіонів. Громадянське суспільство має бути готовим до конкуренції, до змін у законодавстві, з огляду на ті зміни, які відбуваються в сучасному світі. Наявність чітких цілей, зрозумілих пріоритетів в економіці та соціальній політиці покращують конкурентні позиції міст України на міжнародному ринку, дозволяють ефективно вибудовувати відносини з інвесторами, міжнародними фінансовими організаціями, адекватно реагуючи на стратегічні перешкоди, які наразі є в Україні.

**Ступінь наукової розробки.** Питання адміністративно-правової відповідальності у сфері містобудування є предметом наукових праць багатьох учених, таких як О. Марченко, І. Миронець, К. Пивоваров, Б. Семенко, В. В. Середа, О. Стукаленко, А. Стародубцев, Л. Шутенко, О. Юнін та ін. Проте особливості адміністративної

відповідальності за правопорушення у сфері містобудування проаналізовано недостатньо. Для юридичної науки та практики залишаються відкритими питання розмірів штрафів за правопорушення у цій сфері, особливості адміністративної відповідальності юридичних та фізичних осіб, її міжгалузевий характер тощо.

**Метою статті** є аналіз адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Вітчизняні дослідники стверджують, що юридична відповідальність у сфері містобудування історично встановлювалась у межах загальних норм, без визначення відносин у сфері містобудування як окремого об'єкта відповідних порушень. Втім, практично в усі часи спостерігалась тенденція до виділення окремих груп відносин у самостійний об'єкт. Тут потрібно сказати про переважно адміністративну відповідальність у сфері будівництва як такої, що має свій особливий об'єкт, у чому вбачаються наслідки радянського регулювання цього суспільного інституту. Проте ринкові відносини в цій сфері зумовлюють необхідність застосування більш жорстких засобів забезпечення законності з огляду на численні порушення в цій сфері, зокрема шляхом криміналізації окремих діянь [1, с. 109].

У Проекті Кодексу України про адміністративні проступки (2022) окремим розділом виокремлено «Адміністративні проступки у сфері забезпечення публічної безпеки, безпеки виробництва та будівництва і безпеки транспорту» [2]. Так, ст. 99 Проекту передбачає адміністративну відповідальність за порушення державних будівельних норм та правил проектування, порушення проведення експертизи і незаконного будівництва об'єктів, порушення архітектурного вигляду споруди в процесі експлуатації, порушення правил початку будівництва, порушення правил здійснення технічного нагляду тощо [2]. Усі ці порушення мають наслідком накладення адміністративного штрафу.

Наголосимо, що адміністративне право як галузь публічного права регулює суспільні відносини, що виникають виключно між людьми як різновид найважливіших суспільних взаємин. Ці відносини можуть бути як публічними правовими, так і приватними правовими [3, с. 28]. Публічне право – це частина системи чинного права, її норми спрямовано на захист загального блага, державного інтересу. Вони пов'язані з повноваженнями та організаційно-владною діяльністю держави, виконанням суспільних цілей і завдань [4]. На переконання Д. Лук'янка, сфера діяльності, яка пов'язана з будівництвом, охоплює величезний спектр відносин, які є предметом адміністративно-правового регулювання. З одного боку, це пов'язано із соціальною значущістю цієї сфери, а з іншого – великою кількістю ризиків

завдання шкоди правам і законним інтересам фізичних і юридичних осіб. Тож публічна складова діяльності, пов'язана з будівництвом, є доволі значною. Завданням адміністративно-правового регулювання у цій сфері є досягнення балансу між приватними і публічними інтересами [5, с. 53]. Містобудування як одна з найважливіших сфер суспільного життя і є відображенням розвитку та добробуту тієї чи іншої території та повною мірою є предметом безпосереднього адміністративного права.

Виходячи з аналізу наведених визначень, враховуючи стратегічне планування та розвиток, містобудівна діяльність являє собою саме комплексну діяльність державних органів і громадян з формування та подальшого розвитку спільних інтересів, територій, просторів, що передбачає послідовність етапів і основана на тісному обґрунтованому взаємозв'язку та взаємозалежності від соціально-економічних умов прогнозування. Зрештою, наявність такого взаємозв'язку та взаємозалежності є головною особливістю містобудівного законодавства, яке посідає особливе місце в системі адміністративного права. При цьому до містобудівних, а в новому трактуванні і стратегічних відносин, варто зараховувати також земельне, лісове, водне законодавство, законодавство про природні території, що особливо охороняються, про охорону навколишнього природного середовища та охорони об'єктів культурної спадщини (пам'ятників історії та культури), а також інше законодавство України, якщо ці відносини не врегульовані законодавством про містобудівну діяльність.

При здійсненні містобудівної діяльності суб'єкти права вступають у відповідні суспільні відносини. Взагалі будь-яка людська поведінка реалізується в системі суспільних відносин і не може бути розкрита поза аналізом суспільних відносин. Відповідно, про містобудівну діяльність та містобудування варто міркувати як про певне соціальне явище, зовнішньою формою якого є суспільні відносини, а внутрішнім змістом – цілеспрямована діяльність у сфері містобудування. Загалом законодавство про містобудівну діяльність спрямоване на упорядкування таких видів та (або) груп суспільних відносин:

а) відносини, що передують та забезпечують розвиток територій і просторів. Це відносини, які орієнтовані на подальше перетворення територій у встановлених рамках: стратегічний просторовий розвиток, територіальне планування, містобудівне зонування, прийняття нормативів містобудівного проектування, планування та межкування територій і земельних ділянок, архітектурно-будівельне проектування;

б) відносини з безпосереднього перетворення, освоєння земельних ділянок та (або) перетворення об'єктів капітального будівництва,

зокрема лінійних об'єктів: будівництво, реконструкція, капітальний ремонт будівель, споруд;

в) відносини, що забезпечують стабільне функціонування, технічний стан будівель, споруд, зокрема лінійних об'єктів: експлуатацію будівель, споруд (зокрема, технічне обслуговування будівель, споруд, експлуатаційний контроль, поточний ремонт будівель, споруд тощо). Нормальний технічний стан та функціонування будівель і споруд оцінюється з позиції стійкості, надійності будівель, споруд, а також справності будівельних конструкцій, систем інженерно-технічного забезпечення, мереж інженерно-технічного забезпечення, їхніх елементів відповідно до вимог норм технічних регламентів та проектною документації.

Одним з важливих аспектів у містобудівній діяльності є безпосереднє будівництво, тобто «нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта будівництва» [6]. Глава 8 КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів» передбачає адміністративну відповідальність за правопорушення у цих сферах [7]. Щодо безпосередньо містобудування, то Глава 10 КУпАП окреслює рамки родового об'єкта й охоплює всю сферу будівництва [7]. Утім, як наголошує М. Гарат, огляд контексту назви Глави 8 КУпАП дозволяє зробити однозначні висновки, що термін «будівництво» використовується в ній як загальноекономічна категорія, яка позначає галузь матеріального виробництва, що «створює нові, реконструює діючі основні фонди виробничого й невиробничого призначення» та «охоплює різні види підприємств та організацій: проектно-пошукові, науково-дослідні, будівельні, монтажні, будівельні, виробництво будівельних матеріалів, транспорт». 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 [8, с. 79–80].

Інші елементи містобудівної діяльності мають або підготовчий характер щодо будівництва, тобто стратегічне проектування – соціально-економічного розвитку, стратегічного просторового розвитку, спрямованим у певному вигляді політику розвитку просторових можливостей містобудівних відносин, містобудівному проектуванню – діяльності з територіального планування, містобудівного зонування, планувальні особливості території, або відносяться до експлуатації вже зведеного об'єкта капітального будівництва, та (або) реконструкції й капітального ремонту таких об'єктів. Зауважимо, що згідно з чинним законодавством програма комплексного відновлення області, території територіальної

громади (її частини) – це обласна або місцева програма відновлення територій, яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення й охоплює комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища [6].

Логічним наслідком з наведених особливостей містобудівної діяльності є різноманітність видів адміністративної дозвільної діяльності, що застосовуються на різних стадіях містобудівної діяльності. При цьому кожен склад (етап) такої діяльності характеризується застосуванням специфічних заходів дозвільної діяльності. Так, процедури вибору земельних ділянок застосовуються на стадії надання земельної ділянки певного будівництва, на етапі інженерних пошуків та проектування – державна чи недержавна експертиза результатів інженерних пошуків та проектно-документації, дозвільні, наглядові та реєстраційні процедури застосовуються під час будівництва, а також додаткові процедури в рамках окремих стадій містобудівних відносин у вигляді ліцензування, акредитації, атестації тощо.

Наголосимо, що адміністративна відповідальність – це примусове, з дотриманням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [9, с. 27]. Адміністративна відповідальність у сфері будівництва має місце у разі порушення вимог адміністративного та містобудівного законодавства. Відповідно, об'єктом адміністративного правопорушення у сфері будівництва виступають суспільні відносини, регульовані і адміністративним, і містобудівним законодавством [10]. Така типізація адміністративних правопорушень щодо об'єкта посягання є правильною, оскільки дає змогу виявити особливості цього елемента складу правопорушення та вирішити питання про застосовність певних норм до регулювання відповідних суспільних відносин.

КУпАП регламентує адміністративну відповідальність за найрізноманітніші порушення у сфері містобудівного законодавства, зокрема: 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 не своєчасне 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), 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); вимагання під час проведення експертизи документів, не передбачених законодавством (ч. 3 ст. 96-1 КУпАП) та вимагання під час реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації, видачі дозволів і сертифікатів документів, не передбачених законодавством (ч. 4 ст. 96-1 КУпАП) тощо [7].

**Висновки.** Підбиваючи підсумки з усього перерахованого вище, можна зробити висновок, що адміністративне правопорушення у сфері містобудування – це протиправна, винна дія (бездіяльність) фізичної чи юридичної особи, яка порушує вимоги проектно-документації та нормативних документів у галузі будівництва, а також встановлений порядок будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів капітального будівництва, введення його в експлуатацію, за яку чинним законодавством встановлено адміністративну відповідальність.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лещинський В. П. Методи адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності: історичний досвід та засади подальшого розвитку. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 105–111.
2. Проект Кодексу України про адміністративні проступки (2022 рік). URL: <https://profpress.com/news/opriliudnenoprojekt-novogo-kodeksu-ukrayini-pro-administrativni-prostupki>
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон : ОЛ-ДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Галунько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182..
5. Лук'янець Д. Адміністративна відповідальність у сфері містобудівної діяльності: прогрес чи деградація? *Право України*. 2023. № 2. С. 52–63.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.1984 № 8073-X. База даних «Законодавство

- України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
8. Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності : дис. ... д-ра філософії : 081 / Держ. торг.-екон. ун-т. Київ, 2023. 265 с.
  9. Бородін І.Л., Бортник В.А. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ : Вид. дім «Персонал», 2011. 136 с.
  10. Стукаленко О.В. Актуальні питання адміністративної відповідальності у сфері містобудування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 117-121.