

DOI 10.18524/2304-1587.2018.2(33).146948
УДК 342.951: 69

В. В. Стукаленко

аспірант

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

НОТАТКИ ЩОДО СУЧАСНОГО СТАНУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В статті розкривається стан інституту адміністративної відповідальності у сфері містобудування із урахуванням реалій сьогодення.

Звертається увага на те, що інститут адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності перебуває у стані трансформації, але наукове осмислення даного процесу знаходиться на неналежному рівні. Починати необхідно із кодифікації норм містобудівного законодавства, але це досить складний крок, враховуючи наявність різнопланового законодавства у цій сфері.

Вирішити гострі питання інституту адміністративної відповідальності у сфері містобудування можливо завдяки гармонійному та системному розвитку законодавчої бази й підвищенню ефективності правозастосування.

Ключові слова: містобудування, будівництво, адміністративна відповідальність, законодавство, трансформація.

Постановка проблеми. Містобудування є важливою складовою діяльністю у сфері економіки, від рівня розвитку та стану функціонування якої залежить рівень якості суспільного життя в Україні. У зв'язку з цим держава має забезпечити усі необхідні умови для належного функціонування та розвитку даної сфери, зокрема через використання відповідних організаційних заходів та правових форм і методів з метою упорядкування та спрямування у потрібне русло суспільних відносин, що виникають під час містобудування [1].

За матеріалами досліджень аналітичного центру асоціації міст України, сьогодні в державі 23% міського житлового фонду потребує відновлення шляхом реконструкції і модернізації, тобто налічується 25,5 тисяч будинків, побудованих за проектами перших масових серій великопанельних, блочних і цегляних будинків, загальною площею 72 млн м². У багатьох регіонах експлуатується житло, вік якого становить понад півстоліття. Так, у Черкаській, Харківській, Запорізькій, Миколаївській областях близько 30% складають житлові будинки, побудовані в 1950-х роках і раніше. 18-20% такого житла припадає на Закарпатську, Івано-Франківську області. У столиці на його частку припадає 13,5% [2]. Під час здійснення реконструкції і модернізації вказаного житла можуть мати місце адміністративні правопорушення, виявлення причин та наслідків яких є важливим для містобудівної галузі, а також для створення дієвих меха-

нізмів притягнення винних осіб до відповідальності. Важливим аспектом вищевказаного процесу є аналіз будівельних норм та стандартів, які діють у сфері містобудування.

Необхідність наукового переосмислення адміністративної відповідальності обумовлюється і тим фактом, що у 2018 році істотно оновилося містобудівне законодавство, що сприяє збалансуванню публічних та приватних інтересів.

Так, до основних новел містобудівного законодавства можна віднести запровадження норм і стандартів, закріплених у Законі України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 [3], норми якого почали діяти з 12.10.2018 р.; ДБН В.2.2. – 12:2018. «Планування та забудова території» [4]; ДБН В.2.3. – 5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів» [5] та ін.

Таким чином, питання вдосконалення адміністративної відповідальності у сфері містобудування потребує більш глибокого та ґрунтовного наукового осмислення із урахуванням реалій сьогодення та викликів часу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що запропонована тема є недостатньо розробленою, хоча полеміка щодо адміністративної відповідальності взагалі не є новою для науки.

Розкриттю властивостей та основних проблем інституту адміністративної відповідальності щодо загальних питань адміністративного примусу та державного контролю у різних сферах присвячено праці багатьох учених-адміністративістів: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, О. П. Гетманець, І. П. Голосніченка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, А. А. Манжули, О. І. Миколенка та інших.

Окремі проблеми адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності розроблені в роботах сучасних юристів: О. О. Квасницької, А. В. Кропачової, В. М. Коссака, Н. С. Кузнецової, Р. Є. Савіцького, Б. М. Семенко, О. В. Стукаленко та інших вчених. Але зазначені науковці досліджували лише вузькоспецифічні питання, а комплексні дослідження із урахуванням потреб сьогодення та міжнародного досвіду у зазначеній сфері відсутні.

Тому, не применшуючи значення досліджень вчених, слід підкреслити, що особливості застосування адміністративної відповідальності у сфері містобудування в Україні не дістали належного науково-правового осмислення і потребують подальшого теоретичного дослідження.

Метою статті є проведення аналізу сучасного стану наукового розуміння адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності та акцентування уваги на актуальних питаннях її застосування на практиці.

Викладення основного матеріалу. Реаліями сьогодення є гостра необхідність трансформації інституту адміністративної відповідальності у сфері містобудування із урахуванням міжнародних стандартів. Для створення нової доктринальної концепції адміністративної відповідальності передбачено вирішення проблем в наступних напрямках.

Перший напрям діяльності науковців передбачає переосмислення базисних науково-теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності (мета, завдання, принципи та т.п.) і, як наслідок, створення нової доктрини адміністративної відповідальності із урахуванням потреб суспільства.

Другий напрям діяльності передбачає проведення «інвентаризації» величезного масиву чинного адміністративно-деліктного законодавства із урахуванням теоретичних напрацювань юридичної науки в цілому та норм адміністративного права і законодавства щодо містобудівної діяльності, зокрема.

Як свідчить практика, останнім часом зросла кількість випадків скоєння правопорушень у сфері містобудівної діяльності як приватними суб'єктами, так і представниками публічної влади. Така ситуація зумовлена чинниками різноманітного характеру (правового, економічного та іншими).

Економічними чинниками можна вважати те, що в 2017 році було введено додаткові інструменти для дерегуляції економіки, що дозволило істотно поліпшити інвестиційний клімат в будівельній галузі. За статистичними даними в 2017 році найвищі темпи зростання були в будівництві інженерних – 30,1% і нежитлових будівель – 28,1%, тоді як в будівництві житлових будинків зафіксовано зростання лише на 4,1% [7]. Здійсненням будівництва інженерних і нежитлових приміщень як правило займаються «професійні гравці» будівельного ринку, які мають більший фінансовий потенціал, ніж окремі громадяни. Проте увага законодавця в більшій мірі приділена саме порушенням правил фізичними особами та процедурі притягнення їх до відповідальності.

До правових чинників можна віднести декілька факторів. По-перше, інститут адміністративної відповідальності ґрунтується на застарілій нормативній базі. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х закріплює загальні норми інституту адміністративної відповідальності. Звісно, в зазначений кодекс постійно вносяться зміни та доповнення, але доктрина регулювання деліктних відносин не змінилася. І, як наслідок, адміністративна відповідальність за скоєння порушень у сфері містобудування не має необхідного рівня дієвості та ефективності, а тому не виступає надійною гарантією законності і правопорядку для суб'єктів містобудування, а також для суспільства.

По-друге, відсутній кодифікований нормативний акт, який мав би враховувати специфіку містобудівної діяльності. Даний феномен є складним правовим явищем, який передбачає різні площини вирішення вказаної проблеми. Однією з причин відсутності кодифікованого нормативно-правового акту в галузі містобудування вважаємо відсутність одностайної думки серед науковців щодо необхідності прийняття відповідного Кодексу, що в свою чергу свідчить про недостатній рівень наукового дослідження питання, і, як наслідок, відсутність достатнього наукового обґрунтування для його створення.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що навіть серед науковців, які підтримують думку про створення кодифікованого нормативного акту, який би враховував специфіку містобудівної діяльності, немає єдиних позицій щодо назви цього Кодексу. Одні науковці наголошують на прийнятті Будівельного кодексу України, інші – Містобудівного кодексу України. Різниця не тільки у назві. Аналіз положень чинного законодавства свідчить, що зміст будівельної діяльності не тотожний змісту містобудівної діяльності.

Стаття 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-ХІІ таким чином розкриває поняття містобудування (містобудівна діяльність): це цілеспрямована діяльність державних органів, органів

місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, 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 [6].

В той же час, будівництво – це види робіт, пов'язані із спорудженням нових, відновленням, реконструкцією, вдосконаленням існуючих об'єктів виробничого і невиробничого призначення.

Аналізуючи сутність категорій «містобудування» та «будівництво», отримуємо різне коло відносин. Тому, назва Кодексу буде впливати на коло відносин, які будуть регулюватися ним, та відповідно на обсяг і зміст складів правопорушень, за які винні особи будуть притягатися до адміністративної відповідальності.

Для створення ефективного механізму трансформації інституту адміністративної відповідальності у сфері містобудування із урахуванням реалій та потреб сьогодення необхідно окреслити коло проблем, з якими стикається інститут адміністративної відповідальності, та розробити пропозиції щодо їх розв'язання, що в свою чергу потребує здійснення загального дослідження стану законодавства у зазначеній сфері.

Наприклад, в процесі аналізу чинного законодавства щодо притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування виявляється стійка тенденція до розпорошення джерел адміністративно-деліктних норм поза межами Кодексу України про адміністративні правопорушення, а це не сприяє підвищенню ефективності практичного застосування зазначеного кодексу та ускладнює механізм кваліфікації певних проступків. Так, для притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування застосовуються норми наступних нормативно-правових актів, а саме: Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8074-X (далі КУАП) [8]; Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [9]; «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 № 208/94 [10]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» від 22.12.2011 № 4220-VI [11]; «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 [3]; ДБН Б.2.2.-12:2018. «Планування та забудова території» [4]; ДБН В.2.3.-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів» [5] та інші.

Подолати зазначену проблему можливо шляхом як осмислення реального стану сьогоденної ситуації, яка існує у сфері містобудування, так і здійсненням об'єктивної оцінки наслідків тих процесів, що відбувалися протягом останніх років, із урахуванням необхідності підвищення відповідальності всіх учасників процесу містобудівної діяльності та процесу децентралізації влади.

Процес децентралізації, який стартував у 2016 році, істотно вплинув на відносини у сфері містобудування, змінивши акценти в контролі та здійсненні впливу на зазначені відносини, але даний факт лише підсилив гостроту неузгодженості норм чинного законодавства у зазначеній сфері.

Вирішувати проблемні питання у сфері містобудування необхідно, і усі із цим погоджуються. Але головне питання: з чого починати? На нашу думку, починати необхідно із визначення самого поняття «адміністративна відповідальність» взагалі та поняття «адміністративна відповідальність у сфері містобудування» зокрема.

Аналізуючи чинне деліктне законодавство, можна констатувати про використання дефініції «адміністративна відповідальність» без її визначеного в законі поняття. Відповідна наука адміністративного права, попри численні напрацювання в цьому напрямку, характеризується різноманітністю підходів, які значним чином відрізняються в сприйнятті сучасного визначення адміністративної відповідальності.

Отже, в умовах відсутності єдиної позиції щодо визначення адміністративної відповідальності можна говорити лише про існування певних концепцій, в межах яких науковці розглядають її сутність та зміст. Найбільш визнаними з них є три основні концепції адміністративної відповідальності, а саме: управлінська концепція; публічно-сервісна концепція; правозахисна концепція [12, с. 52-54].

Не зважаючи на різноманітні точки зору щодо розуміння адміністративної відповідальності, кожна із представлених концепцій має певні вади та не в змозі в повному обсязі відповідати сучасним реаліям. До сьогодні в законодавстві домінувала правозахисна концепція адміністративної відповідальності. Але міжнародний досвід свідчить про зміну пріоритетів в цьому напрямку.

Мабуть тому законодавство пішло іншим шляхом. Так, чітко простежується застосування у законодавстві тенденції, що при виявленні адміністративних правопорушень спочатку застосовується механізм рекомендацій по усуненню цих правопорушень, тоді як адміністративні санкції застосовуються лише у випадку повторного фіксування порушень та невиконання рекомендацій по їх усуненню.

Необхідно звернути увагу на такий стан речей. Так, підставою для притягнення до адміністративної відповідальності є правопорушення (проступок). Стаття 1 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» дає наступне визначення правопорушенням у цій сфері: «це протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб'єктів містобудування – юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами» [10]. Тобто законодавство обмежується лише зазначенням кола правопорушень у сфері містобудування, не переходячи на визначення конкретних складів проступків. Така ситуація повністю нівелює можливість застосовувати інструментарій інституту адміністративної відповідальності та створює у порушника стійке усвідомлення вседозволеності.

Другий етап оновлення містобудівного законодавства взагалі, та інституту адміністративної відповідальності зокрема, передбачає «ревізію» чинного законодавства та узгодження його норм із міжнародними стандартами, що є наслідком глобалізаційних процесів сьогодення. Лише після цього можливе прийняття кодифікованого нормативного акту, де обов'язково буде розділ, присвячений адміністративній відповідальності у сфері містобудування.

Висновки. На сьогодні прослідковується стійка тенденція трансформації нормативно-правового регулювання відносин у сфері містобудування, а також теоретико-доктринальна трансформація адміністративно-деліктного права.

Загальновідомо, що адміністративна відповідальність є одним із ключових інструментаріїв підтримки режиму законності та одним із найбільш поширених видів юридичної відповідальності. Інститут адміністративної відповідальності у сфері містобудування потребує суттєвої модернізації, але не за рахунок внесення змін та доповнень у чинне законодавство, а на підставі створення нової доктрини розуміння адміністративної відповідальності у поєднанні із застосуванням системного підходу. Враховуючи різноманітність нормативних актів у галузі містобудування, кодифікація відповідних норм законодавства є складним, проте необхідним кроком. Вирішити гострі питання можна завдяки гармонійному та системному розвитку законодавчої бази й підвищенню ефективності правозастосування. Перехід до нових стандартів повинен починатися з чіткого визначення меж застосування термінів «будівництво» та «містобудування», оскільки поняття «містобудування» є значно ширшим та універсальним. Усі зазначені кроки повинні здійснюватися у площині інформатизації та впровадження новітніх технологій. Це дасть можливість створити ефективні механізми застосування інституту адміністративної відповідальності в галузі містобудування на практиці.

Список літератури

1. Савицький О. В. Адміністративна відповідальність у сфері архітектурно-будівельної діяльності: дис. ...канд. юрид. наук.12.00.07. К. 2017. 187 с.
2. За матеріалами асоціації міст України. URL: <http://www.auc.org.ua/news/> (дата звернення: 25.10.2018).
3. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 р. № 2354 –VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19> (дата звернення: 25.10.2018).
4. ДБН Б.2.2.-12:2018. «Планування та забудова території». URL: http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_B.2.2-12_2018.pdf (дата звернення: 25.10.2018).
5. ДБН В.2.3.-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів». URL: [http://kbu.org.ua/assets/app/documents/75\(1\).1.%20ДБН%20В.2.3-5-2018%20ВУЛИЦІ%20ТА%20ДОРОГИ.pdf](http://kbu.org.ua/assets/app/documents/75(1).1.%20ДБН%20В.2.3-5-2018%20ВУЛИЦІ%20ТА%20ДОРОГИ.pdf) (дата звернення: 25.10.2018).
6. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> (дата звернення: 25.10.2018).
7. Капитальные инвестиции в Украине в 2017 году выросли на 22,5%. Украина. URL: <http://biz.liga.net/ekonomika/all/novosti/3706900-kapitalnye-investitsii-v-ukraine-v-2017-godu-vyrosli-na-22-5.htm> (дата звернення: 25.10.2018).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8074-X (станом на 19.09. 2013 року). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0005.html (дата звернення: 25.10.2018).
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 25.10.2018).
10. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 № 208/94. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-вр> (дата звернення: 25.10.2018).
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 22.12.2011 № 4220-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4220-17> (дата звернення: 25.10.2018).

12. Миколенко О. М. Функції адміністративно-деліктного права та сучасні концепції адміністративної відповідальності. *Правова держава*. 2017. № 28. С. 51-55.

Стаття надійшла до редакції 28.10.2018

В. В. Стукаленко

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ЗАМЕТКИ О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Резюме

В статье раскрывается состояние института административной ответственности в сфере градостроительства в Украине в современных условиях.

Обращается внимание на то, что институт административной ответственности в сфере градостроительной деятельности находится в состоянии трансформации, при этом уровень научного осмысления данного процесса требует повышения. Начинать необходимо с кодификации норм градостроительного законодательства, но это достаточно сложный шаг, учитывая наличие разнопланового законодательства в данной сфере.

Решить острые вопросы института административной ответственности в сфере градостроительства возможно благодаря гармоничному и системному развитию законодательства и повышению эффективности его применения на практике.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, строительство, административная ответственность, законодательство, трансформация.

V. V. Stukalenko

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Administrative and Commercial Law
Franzuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

NOTES ON THE MODERN CONDITION OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF URBAN DEVELOPMENT

Summary

The article reveals the state of the institute of administrative responsibility in the field of urban planning in Ukraine in modern conditions.

Attention is drawn to the fact that the institute of administrative responsibility in the sphere of urban planning is in a state of transformation, but the scientific understanding of this process is at an inappropriate level. It is necessary to begin with the codification of the norms of town-planning legislation, but this is quite a difficult step, given the existence of diverse legislation in this area.

Solving the critical issues of the institute of administrative responsibility in the field of urban development is possible thanks to the harmonious and systematic development of legislation and increasing the efficiency of its application in practice.

Key words: urban planning, construction, administrative responsibility, legislation, transformation.