

II. Від теорії до правозастосування у містобудівній діяльності



Дмитро Лук'янець

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна
(Харків, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-2921-2050>
lukdim63@gmail.com

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОГРЕС ЧИ ДЕГРАДАЦІЯ?

АНОТАЦІЯ. Завданням адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності є досягнення балансу між відповідними приватними і публічними інтересами, тобто забезпечення сприятливих умов для реалізації будівельної діяльності та безпеки учасників зазначених відносин завдяки мінімізації ризиків завдання шкоди, які виникають у зв'язку з провадженням такої діяльності. У межах реалізації останнього завдання створюється правовий механізм контролю за дотриманням встановлених норм, а також механізм реагування на виявлені порушення, основу якого становить адміністративна відповідальність. Нормативне регулювання відносин адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності перебуває у стані перманентного удосконалення, але останнім часом цей інститут зазнав суттєвих змін.

Метою статті є аналіз нової нормативної конструкції адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності порівняно з попередньою та оцінка її придатності для ефективної реалізації. На підставі проведеного аналізу зроблено висновок, що передбачена новою редакцією Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» нормативна конструкція адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудування є недосконалою, а притаманні їй вади не дають змоги сподіватися на її ефективність. Нормативна конструкція відповідальності, призначена для реалізації адміністративними судами, не відповідає вимогам організації позовного провадження з огляду на неможливість використання в її межах позовної форми звернення до суду. Зі свого боку нормативна конструкція відповідальності, призначена для провадження у межах повноважень органу державного містобудівного нагляду, не забезпечує об'єктивності у розгляді справ про правопорушення та значною мірою унеможлиблює оскарження його рішень щодо застосування санкцій.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; відповідальність у сфері містобудування; правопорушення у сфері містобудування; деліктне провадження в адміністративному судочинстві.

Сфера діяльності, так чи інакше 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 другого – великою кількістю ризиків завдання шкоди правам і законним інтересам фізичних та юридичних осіб, територіальних громад та інших суб'єктів відповідних відносин. Відтак публічна складова діяльності, пов'язана із будівництвом, є доволі значною. Завданням адміністративно-правового регулювання у цій сфері є досягнення балансу між приватними і публічними інтересами, забезпечення, з одного боку, сприятливих умов для реалізації будівельної діяльності, її соціальної функції, а з другого – безпеки учасників зазначених відносин завдяки мінімізації ризиків завдання шкоди, які виникають у зв'язку з проведенням такої діяльності.

У контексті реалізації останнього завдання створюється правовий та організаційний механізм контролю за дотриманням встановлених норм, а також механізм реагування на порушення, які можуть бути виявлені засобами такого контролю. Основу ж зазначеного механізму реагування на порушення і становить адміністративна відповідальність.

Нормативне регулювання відносин адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності перебуває у стані перманентного удосконалення, але останнім часом цей інститут зазнав суттєвих змін.

Метою дослідження є аналіз нової нормативної конструкції адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності порівняно з попередньою та оцінка її придатності для ефективної реалізації.

З набуттям Україною незалежності зазначений вище механізм був створений, що відбилося у Законі України “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” (далі – Закон № 208/94-ВР)¹ та окремих статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)². Закон № 208/94-ВР встановив відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, а КУпАП – відповідальність фізичних осіб та посадових осіб за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва (ст. 96), порушення законодавства під час планування і забудови територій (ст. 96¹), порушення вимог законодавства у сфері енергетичної ефективності будівель (ст. 96²) і невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (188⁴²).

¹ Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/208/94-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 16.01.2023).

² Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

Нормативні конструкції адміністративної відповідальності, визначені Законом № 208/94-ВР і КУпАП, є практично ідентичними. В обох випадках і виявлення правопорушень, і розгляд справ про відповідні правопорушення здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Що стосується провадження у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, то основа цього провадження викладена у самому Законі № 208/94-ВР і деталізована у Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності³. Якщо уважно проаналізувати зазначений порядок, то неважко помітити, що переважна більшість його норм запозичена з КУпАП і відповідно адаптована з урахуванням особливостей суб'єктів правопорушень у сфері містобудування, а саме юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Проте 13 грудня 2022 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності”⁴, відповідно до якого Закон № 208/94-ВР втрачає чинність. Замість цього закону вносяться зміни до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” (далі – Закон № 3038-VI)⁵ і нормативна конструкція адміністративної відповідальності для суб'єктів містобудівної діяльності повністю буде міститися у цьому законі.

Вже навіть поверхневе знайомство із новою нормативною конструкцією відповідальності у сфері містобудівної діяльності свідчить про суттєву зміну підходів до її змісту, але одразу виникає запитання: наскільки відповідна трансформація є вдалою та такою, що може забезпечити правопорядок у сфері містобудівної діяльності?

Перше, на що треба звернути увагу, це те, що підстави відповідальності за новим законом диференційовані залежно від суб'єктів правопорушень. Так, окремо виділено підстави відповідальності замовників, розробників проектної документації на будівництво, експертних організацій та експертів, які проводять експертизу проектної документації на будівництво, осіб, які здійснюють авторський нагляд, осіб, які здійснюють технічний нагляд, генерального підрядника (підрядника, якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників), уповноважених осіб із містобудівного контролю та суб'єктів містобудування.

³ Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 735) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-%D0%BF#Text>> (дата звернення: 16.01.2023).

⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності: Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2851-IX <<https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1585163>> (дата звернення: 16.01.2023).

⁵ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

Власне, подібна диференціація мала місце й у Законі № 208/94-ВР, але її ступінь був дещо менший.

Така диференціація послужила й основою для розмежування юрисдикції органів, уповноважених розглядати справи про відповідні правопорушення. Відповідні справи мають розглядатися судами або органом державного містобудівного нагляду. Судами, зокрема, розглядаються справи стосовно: а) замовників; б) генеральних підрядників (підрядників, якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників); в) осіб, які здійснюють авторський нагляд (у частині правопорушення, визначеного ч. 3 ст. 75 Закону № 3038-VI); г) осіб, які здійснюють технічний нагляд (у частині правопорушення, визначеного ч. 3 ст. 76 Закону № 3038-VI); г) суб'єктів містобудування, які залучаються органами містобудівного контролю або органами державного містобудівного нагляду до проведення перевірок; д) підприємств, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва. Органом державного містобудівного нагляду розглядаються справи стосовно: а) розробників проектної документації на будівництво; б) експертних організацій та експертів, які проводять експертизу проектної документації на будівництво; в) осіб, які здійснюють авторський нагляд (крім правопорушення, визначеного ч. 3 ст. 75 Закону № 3038-VI); г) осіб, які здійснюють технічний нагляд (крім правопорушення, визначеного ч. 3 ст. 76 Закону № 3038-VI); г) органів містобудівного контролю.

Хоча законом безпосередньо не визначено, який суд має розглядати відповідні справи, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)⁶ юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. Начебто із юрисдикційною належністю відповідних справ усе зрозуміло, але виникає запитання: чи можна відносити такі справи до публічно-правових спорів? Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України

2) публічно-правовий спір – спір, у якому:

хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або

⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. Ст. 436.

ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи <...>⁷.

Оскільки справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності не стосуються надання адміністративних послуг чи виборчого процесу, то для аналізу залишається лише перший варіант із трьох наведених. Але якщо суб'єкт владних повноважень звертається до суду зі зверненням про розгляд справи про правопорушення, а не з клопотанням про застосування конкретних санкцій, то виникає сумнів щодо наявності у такій ситуації ознак спору. Власне, у такому випадку суд має розглядати справу про правопорушення у сфері містобудування, а не адміністративну справу у розумінні КАС України.

Слід зазначити, що законодавство України містить численні приклади застосування різноманітних санкцій адміністративними судами. Наприклад, відповідно до ст. 28 Закону України “Про громадські об'єднання”⁸ громадське об'єднання може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України⁹, ст. 4 цього закону. Аналогічні санкції, що застосовуються адміністративним судом за зверненням суб'єкта владних повноважень, містить Закон України “Про політичні партії в Україні”¹⁰. Статтею 19 нормативно-правового акта встановлено, що політична партія може бути за адміністративним позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань заборонена в судовому порядку у випадку порушення вимог щодо створення і діяльності політичних партій, встановлених Конституцією України, цим та іншими законами України.

Чинне законодавство України містить також декілька випадків, коли адміністративні суди за позовами відповідних суб'єктів владних повноважень застосовують санкції у вигляді штрафів. Так, наприклад, ч. 2 ст. 14 Закону України “Про державні лотереї в Україні” встановлено:

До суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра про-

⁷ Кодекс адміністративного судочинства України (н 6).

⁸ Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

⁹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 16.01.2023).

¹⁰ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.

водиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України.

Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів поліції та/або податкових органів¹¹.

Однак практично в усіх випадках, передбачених цими законами, суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду із позовом про застосування конкретних санкцій, а не з проханням здійснити розгляд справи про певне правопорушення.

Традиційно вважається, що позов, як форма звернення до суду, являє собою певну вимогу позивача, який звертається через суд до відповідача. В адміністративному судочинстві адміністративний позов розглядається як оформлена відповідно до процесуального закону (КАС України) і подана через адміністративний суд вимога однієї особи (позивача) до іншої (відповідача) з метою захисту, визнання чи поновлення суб'єктивних прав, свобод, інтересів позивача¹².

У випадку розгляду справ про правопорушення у сфері містобудування, вимога адресується насамперед до суду та її зміст полягає тільки у клопотанні щодо розгляду справи про правопорушення. У цій вимозі, у досліджуваному випадку, не може бути навіть сформульовано якісь побажання суб'єкта владних повноважень щодо застосування конкретних санкцій чи її розгляду. Інакше кажучи, суд має реалізувати лише одну стадію провадження у справі про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, а саме розгляд справи про правопорушення. Відтак звернення до адміністративного суду не може бути оформлено у вигляді позову.

Додатковим аргументом на користь цієї думки є те, що відповідно до ч. 1 ст. 81 нової редакції Закону № 3038-VI підставою для розгляду справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності є акт про результати проведення перевірки. Тобто процесуальною підставою для здійснення провадження у суді є не адміністративний позов чи звернення до суду в іншій формі, а саме згаданий акт. Натомість КАС України чітко визначає позов як єдину форму звернення до адміністративного суду.

Правова природа акта, на підставі якого суд має розглянути справу про правопорушення у сфері містобудування, значною мірою аналогічна правовій природі обвинувального акту у кримінальному процесі чи

¹¹ Про державні лотереї в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5204-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 31. Ст. 369.

¹² М Смокович, В Бевзенко, *Адміністративний процес України: теорія, практика: підручник* (Бевзенко В ред, 2020) 1001.

Дмитро Лук'янець

протоколу про адміністративне правопорушення у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Відповідно до ч. 4 ст. 110 Кримінального процесуального кодексу України¹³ обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування. Згідно з ч. 1 ст. 254 КУпАП про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності. Тобто в обох випадках у процесуальному документі фіксується склад відповідного правопорушення та обставини його вчинення. Таку саму інформацію містить і зазначений вище акт перевірки.

У межах провадження у справах про адміністративні правопорушення протокол про адміністративне правопорушення спрямовується до відповідного суду разом з іншими матеріалами справи і суд має розглянути справу з огляду на пряму вказівку на його повноваження, що міститься у КУпАП. У кримінальному процесі обвинувальний акт разом із матеріалами відповідного кримінального провадження також спрямовується безпосередньо до суду, і суд розглядає справу відповідно до прямого припису кримінально-процесуального закону зробити це. Але до адміністративного суду можна звернутись виключно через подання відповідного позову.

Ще один момент, на який варто звернути увагу, полягає у тому, що відповідно до ч. 4 ст. 81 нової редакції Закону № 3038-VI справа про правопорушення розглядається у 15-денний строк із дня одержання акта про результати проведення перевірки суб'єктом, уповноваженим розглядати справу. Тобто і тут увага акцентується саме на акті про результати проведення перевірки, а не на адміністративному позові чи іншому документі.

Певним чином у цьому випадку простежується спроба організувати розгляд справ про правопорушення у сфері містобудування судами на засадах аналогічних розгляду судами справ про адміністративні правопорушення. Однак провадження у справах про адміністративні правопорушення є за своєю природою адміністративним провадженням з огляду хоча б на те, що цьому провадженню не властивий принцип змагальності навіть у тих випадках, коли справа розглядається судом. Проте для провадження у справах про адміністративні правопорушення існує визначена у КУпАП процедура, а також низка обставин, які мають бути враховані при прийнятті рішення про застосування адміністративних стягнень, наприклад обставини, що обтяжують або пом'якшують відповідальність, чи обставини, що виключають відповідне проваджен-

www.pravoua.com.ua

¹³ Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

ня. Натомість для розгляду судами справ про правопорушення у сфері містобудування окрема процедура відсутня взагалі.

Загалом розгляд деліктних справ в адміністративних судах у порядку позовного провадження є можливим лише за умов, коли санкція за вчинення певного правопорушення є безальтернативною та абсолютно визначеною. Такі умови, зокрема, дотримані у законах України “Про громадські об’єднання”, “Про політичні партії в Україні”, “Про державні лотереї” та ін. Тільки за таких умов позивач – суб’єкт владних повноважень може чітко сформулювати позовні вимоги щодо застосування санкцій. Натомість у новій редакції Закону № 3038-VI розміри штрафів у більшості випадків мають верхню та нижню межу.

Здавалося б на зазначені аспекти можна було б і не звертати серйозної уваги, але рішення адміністративного суду у будь-якій справі має спиратися на позовні вимоги. Відповідно до КАС України суд за результатами розгляду справи може задовольнити позов повністю або частково, або відмовити у задоволенні позову. Якщо у позові не йдеться про застосування конкретних санкцій, а лише міститься вимога про розгляд відповідної справи, то його задоволення буде полягати у прийнятті справи до розгляду. Але на початку судового провадження суд і так має прийняти ухвалу про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття справи (ч. 9 ст. 171 КАС України).

Фактично у цьому випадку ми маємо справу зі спробою створити гібридну модель процедури деліктного провадження в адміністративному суді, але без урахування особливостей адміністративного судочинства, що й робить цю модель малопридатною до практичного застосування.

Із провадженням у справах про зазначені правопорушення, що здійснюється органом державного містобудівного нагляду, теж не все зрозуміло.

Відповідно до ч. 3 ст. 42 нової редакції Закону № 3038-VI Державний містобудівний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері містобудування та архітектури, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Згідно зі ст. 45 нової редакції Закону № 3038-VI для розгляду справ про правопорушення, відповідальність за які передбачена главою 5, при органі державного містобудівного нагляду утворюється та функціонує Містобудівна палата як консультативно-дорадчий орган. У цьому випадку доволі дивно виглядає положення про те, що розгляд справ про правопорушення здійснюється органом, який за своїм статусом навіть не є суб’єктом владних повноважень, а є лише консультативно-дорадчим органом. При цьому єдиною функцією цього органу є розгляд справ про правопорушення.

Містобудівна палата формується у складі 25 членів. Її головою є керівник органу державного містобудівного нагляду або його заступник. До складу включаються представники: 1) органу державного містобудівного нагляду; 2) органів містобудівного контролю; 3) уповноважених органів містобудування та архітектури; 4) розробників проектної документації на будівництво; 5) експертних організацій; 6) саморегулювальних організацій у сфері архітектурної діяльності; 7) виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури; 8) базових організацій у будівництві; 9) закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку фахівців у сфері архітектури та містобудування; 10) інших центральних органів виконавчої влади та учасників ринку у сфері містобудівної діяльності. Персональний склад Містобудівної палати затверджується розпорядчим актом органу державного містобудівного нагляду.

Відповідно до ч. 16 ст. 45 нової редакції Закону № 3038-VI за результатами розгляду справи про правопорушення, відповідальність за які передбачена цим актом, Містобудівна палата приймає одне з таких рішень, яке заноситься до протоколу засідання Містобудівної палати:

- 1) про відсутність у діях/бездіяльності складу правопорушення;
- 2) про наявність у діях/бездіяльності складу правопорушення;
- 3) про наявність підстав для закриття справи про правопорушення у зв'язку зі спливом строку, встановленого законом для притягнення до відповідальності.

Оскільки Містобудівна палата є колегіальним органом, то відповідне рішення приймається голосуванням. Відповідно до ч. 14 ст. 45 нової редакції Закону № 3038 результати голосування, висловлені позиції членів Містобудівної палати, пояснення та клопотання учасників засідання заносяться до протоколу засідання, що підписується головуючим на засіданні та секретарем Містобудівної палати. Тобто рішення, сутність якого полягає у юридичній кваліфікації діяння як правопорушення, приймається голосуванням консультативно-дорадчого органу. Очевидним недоліком такого способу юридичної кваліфікації є те, що різні члени містобудівної палати можуть мати різні погляди на таку кваліфікацію і під час голосування дотримуватись їх, що не сприятиме об'єктивності розгляду справи про правопорушення.

Є очевидним, якщо Містобудівною палатою прийнято рішення про наявність у діях/бездіяльності об'єкта нагляду складу правопорушення, до нього мають бути застосовані відповідні санкції. Відповідно до ч. 18 ст. 45 нової редакції Закону № 3038-VI рішення про притягнення об'єкта нагляду до відповідальності оформлюється розпорядчим актом органу державного містобудівного нагляду, копія якого завантажується до Реєстру будівельної діяльності не пізніше наступного робочого дня з дня його видання.

Оскільки, як було зазначено вище, Державний містобудівний нагляд здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері містобудування та архітектури, то рішення про притягнення об'єкта нагляду до відповідальності має прийматися керівником цього органу від його імені.

На перший погляд процедура притягнення до відповідальності об'єктів містобудівного нагляду є доволі зрозумілою, але слід звернути увагу на декілька важливих моментів. Відповідно до ч. 1 ст. 81 нової редакції Закону № 3038-VI підставою для розгляду справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності є акт про результати проведення перевірки. Відповідно, щоб бути підставою розгляду справи про відповідне правопорушення, його наявність має бути зафіксована в самому акті. Відтак кваліфікація діяння об'єкта містобудівного нагляду як правопорушення вже буде зроблена до передачі акту на розгляд Містобудівної палати. Фактично тут ставиться під сумнів висновок органу містобудівного нагляду і він підлягає додатковому розгляду та підтвердженню Містобудівною палатою.

Крім того, відповідно до ст. 44 нової редакції Закону № 3038-VI з метою забезпечення повноти, всебічності та об'єктивності проведення перевірки, встановлення усіх фактів, що мають значення для надання оцінки діям об'єктів нагляду, наявності чи відсутності обставин, що враховуються під час розгляду питання про притягнення до відповідальності об'єкта нагляду, причин та умов їх виникнення орган державного містобудівного нагляду:

1) залучає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері містобудівного контролю, до проведення виїзної перевірки діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань містобудівного контролю;

2) залучає уповноважену особу з містобудівного контролю або інженера-консультанта до проведення виїзної перевірки іншої уповноваженої особи з містобудівного контролю;

3) залучає саморегульовану організацію у сфері архітектурної діяльності за відповідним напрямом (за її згодою) до проведення перевірки виконавця робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, який є членом такої саморегульованої організації;

4) може залучати інших фахівців підприємств, установ, організацій, базових організацій у будівництві, контрольних і фінансових органів (за їхньою згодою).

Що цікаво, залучені суб'єкти можуть подекуди представляти ті самі органи та організації, представники яких входять до складу Містобудівної палати і, відповідно до ч. 3 ст. 44 нової редакції Закону № 3038-VI, за результатами перевірки вони складають висновок, який є невід'ємною

частиною акта про результати перевірки. За таких умов Містобудівна палата фактично буде дублювати діяльність своїх же представників, залучених до проведення перевірки.

Ще одна цікава особливість досліджуваного закону пов'язана із можливостями оскарження рішень про притягнення до відповідальності. Відповідно до ч. 21 ст. 45 нової редакції Закону № 3038-VI рішення органу державного містобудівного нагляду про притягнення об'єкта нагляду до відповідальності може бути оскаржено до суду і за всіма ознаками відповідні справи мають розглядатися в порядку адміністративного судочинства. З огляду на способи захисту права, визначені ст. 5 КАС України, у цьому випадку об'єкт нагляду може звернутись до адміністративного суду з позовом про визнання протиправним і скасування рішення про притягнення до відповідальності, прийнятого органом державного містобудівного нагляду. Однак тут виникає проблема з обґрунтуванням протиправності прийнятого рішення. Орган державного містобудівного нагляду приймає відповідне рішення на підставі рішення Містобудівної палати про наявність у діях об'єкта нагляду складу правопорушення. Якщо об'єкт нагляду не погоджується із таким рішенням містобудівної палати, то логічним було б оскаржувати саме це рішення одночасно з рішенням органу державного містобудівного нагляду. Але, як було зазначено вище, Містобудівна палата не є суб'єктом владних повноважень у розумінні КАС України, оскільки є консультативно-дорадчим органом, який за визначенням не може виконувати владні управлінські функції.

Крім того, викликає сумніви правова природа рішень містобудівної палати про наявність у діях об'єкта нагляду складу правопорушення. Відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України індивідуальний акт – акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк. Річ у тім, що таке поняття, як “виконання”, взагалі не може застосовуватися для зазначеного рішення Містобудівної палати, а строк його дії не є визначеним.

За таких умов виникає ситуація, коли є практично неможливим оскаржити правомірність підстав застосування органом державного містобудівного нагляду штрафів за правопорушення у сфері містобудування.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що передбачена новою редакцією Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” нормативна конструкція адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудування є недосконалою, а притаманні їй вади не дають змоги сподіватися на її ефективність. Нормативна конструкція відповідальності, призначена для реалізації адміністратив-

ними судами, не відповідає вимогам організації позовного провадження з огляду на неможливість використання в її межах позовної форми звернення до суду. Зі свого боку нормативна конструкція відповідальності, призначена для провадження у межах повноважень органу державного містобудівного нагляду, не забезпечує об'єктивності у розгляді справи про правопорушення у сфері містобудування та значною мірою унеможливорює оскарження його рішень щодо застосування санкцій.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. Smokovich M, Bevzenko V, *Administrativnyi proces Ukrainy: teoriya, praktyka: pidruchnyk* (Bevzenko V red, 2020).

Dmytro Luk'yanets

ADMINISTRATIVE LIABILITY IN THE FIELD OF CITY PLANNING ACTIVITY: PROGRESS OR REGRESS

ABSTRACT. The aim of administrative and legal regulation in the field of city planning activities is to achieve a balance between the relevant private and public interests, that is, to ensure favourable conditions for the implementation of construction activities and to ensure the safety of the participants of the specified relations by minimizing the risks of causing damage that arise in connection with the implementation of such activities. Within the framework of the implementation of the last task, a legal mechanism for monitoring compliance with the established norms is created, as well as a mechanism for responding to detected violations, the basis of which is administrative liability. Normative regulation of relations of administrative liability in the field of city planning activities is in a state of permanent improvement, and recently this institution has undergone significant changes.

The purpose of this article is to analyse the new regulatory structure of administrative liability in the field of city planning activity in comparison with the previous one and assess its suitability for effective implementation. On the basis of the conducted analysis, it was concluded that the regulatory structure of administrative liability for offenses in the field of city planning provided for by the new version of the Law of Ukraine "On Regulation of City Planning Activity" is imperfect, and its inherent defects do not allow to expect for its effectiveness. The normative construction of liability intended for implementation by administrative courts does not meet the requirements of the organization of legal proceedings due to the impossibility of using within its limits the legal form of appeal to the court. In turn, the normative construction of liability, intended for proceedings within the powers of the state supervision body in the area of city planning, does not ensure objectivity in the consideration of offenses cases and to a large extent makes it impossible to appeal its decisions regarding the application of sanctions.

KEYWORDS: administrative liability; liability in the field of city planning; offenses in the field of city planning; tort proceedings in administrative courts.