

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Мавродієва М. В.

В статті охарактеризовано провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Вказано, що важливою складовою адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудування є провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, яке реалізується шляхом комплексу визначених процесуальних дій, які спрямовано на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин справи та вирішення її у відповідності з чинним законодавством. Провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування - це явище динамічне. Процесуальні дії, які становлять його суть, завжди реалізується за певним алгоритмом у чітко визначеній послідовності. Під цим кутом провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування традиційно розглядають як єдиний процес, який розгортається у часі та складається з певних послідовних етапів розвитку, тобто стадій. Такі стадії поділяються на етапи, а етапи поділяються на окремі процесуальні дії. Отже, зміст адміністративно-деліктного провадження в цілому, а так само зміст проваджень у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, оптимально розкривається шляхом аналізу їх стадій, етапів і процесуальних дій.

Зазначено, що не зважаючи на загальне визнання стадійності провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, вчені на сучасному етапі не виробили єдиного підходу до його структури. Зокрема окремі дослідники розрізняють такі стадії провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування: 1) адміністративне розслідування та порушення справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; 2) розгляд та винесення постанови у справі щодо правозастосування адміністративно-господарських

санкцій за правопорушення у сфері містобудування; 3) перегляд постанови у справі щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; 4) виконання постанови про накладення адміністративно-господарського стягнення.

Ключові слова: адміністративно-господарські санкції, провадження, сфера містобудування.

Mavrodiieva M. V. Proceedings in cases regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning

The article describes the proceedings in cases regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning. It is indicated that an important component of administrative responsibility for offenses in the field of urban planning is the proceeding in cases regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning, which is implemented through a set of defined procedural actions aimed at timely, complete and objective clarification of the circumstances case and its resolution in accordance with current legislation. Proceedings in cases regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning are a dynamic phenomenon. The procedural actions that make up its essence are always implemented according to a certain algorithm in a clearly defined sequence. From this angle, the proceedings in cases regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning are traditionally considered as a single process that unfolds over time and consists of certain successive stages of development, i.e. stages. Such stages are divided into stages, and stages are divided into separate procedural actions. Therefore, the content of administrative-delict proceedings as a whole, as well as the content of proceedings in cases regarding the enforcement of administrative-economic sanctions for offenses in the field of urban planning, is optimally revealed by analyzing their stages, stages and procedural actions.

© Мавродієва М. В., 2023

It is noted that despite the general recognition of the staged nature of proceedings in cases regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning, scientists at the current stage have not developed a unified approach to its structure. In particular, some researchers distinguish the following stages of proceedings in cases regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning: 1) administrative investigation and initiation of a case regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning; 2) consideration and rendering of a resolution in the case regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning; 3) review of the resolution in the case regarding the enforcement of administrative and economic sanctions for offenses in the field of urban planning; 4) implementation of the resolution on the imposition of an administrative and economic penalty.

Keywords: *administrative and economic sanctions, proceedings, the field of urban planning.*

Постановка проблеми. Важливою складовою адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудування є провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, яке реалізується шляхом комплексу визначених процесуальних дій, які спрямовано на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин справи та вирішення її у відповідності з чинним законодавством [1, с. 180].

Провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування - це явище динамічне. Процесуальні дії, які становлять його суть, завжди реалізується за певним алгоритмом у чітко визначеній послідовності. Під цим кутом провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування традиційно розглядають як єдиний процес, який розгортається у часі та складається з певних послідовних етапів розвитку, тобто стадій. Такі стадії поділяються на етапи, а етапи поділяються на окремі процесуальні дії. Отже, зміст адміністративно-деліктного провадження в цілому, а так само зміст проваджень у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, оптимально розкривається шляхом аналізу їх стадій, етапів і процесуальних дій.

Метою статті є аналіз наукових підходів щодо стадій провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування.

Стан наукової розробки. Проблеми участі суб'єктів владних повноважень у розгляді публічно-правових спорів у межах адміністративного судочинства у своїх наукових працях розглядали В.І. Бенедик, С.Г. Братель, І.М. Винокурова, В.О. Гринюк, Н.В. Ільчишин, О.В. Закаленко, С.В. Ківалов, Д.А. Козачук, В.К. Колпаков, І.О. Корецький, О.І. Корчинського, М.І. Смокович, І.В. Топор, Р.Ю. Ханік-Посполітак, І.В. Хорт, І.І. Циліурік, Є.В. Чак, Д.М. Четет та ін.

Доцільно вказати, що не зважаючи на загальне визнання стадійності провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, вчені на сучасному етапі не виробили єдиного підходу до його структури. Зокрема окремі дослідники розрізняють такі стадії провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування: 1) адміністративне розслідування та порушення справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; 2) розгляд та винесення постанови у справі щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; 3) перегляд постанови у справі щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; 4) виконання постанови про накладення адміністративно-господарського стягнення [2, с. 63-125]. Саме таку структуру адміністративно-деліктного провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування у своїх дослідженнях обґрунтовують А.І. Беленчук, Д.П. Калаянов, Т.О. Коломоєць, С.С. Гнатюк, Л.І. Живицька, Ю.Ю. Пайда, С.С. Шоптенко та інші.

Інші дослідники зазначають, що провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування поділяється на такі стадії, як: порушення справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; стадія попереднього адміністративного розслідування у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення

у сфері містобудування; розгляд справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; оскарження постанови у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; виконання постанови про накладення адміністративно-господарських стягнень [3, с. 152-153]. Проте варто зазначити, що окремі вчені обґрунтовують доцільність виділення шостої стадії, як-то: порушення справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; адміністративне розслідування у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; розгляд справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; винесення постанови у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; перегляд постанови у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування; виконання постанови у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування [4, с. 410].

Проведений аналіз сучасних підходів дає можливість дійти висновку, що наявні розбіжності в розумінні структури адміністративно-деліктного провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування не мають принципового характеру. В переважній більшості різниця у сутності цих підходів знаходить виключно у теоретичній площині. Тому можна вказати, що така різниця обумовлюється авторською позицією дослідників і зовсім не стосується відмінних поглядів на зміст провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Як слушно вказує В. К. Колпаков, що принципово важливим є не назва стадій провадження, їх можна розширювати, розкладати на окремі дії, вважати основними чи допоміжними. Важливим є те, що такі стадії мають повно і точно відображати саму процедуру провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, ті окремі дії, які здійснюються у процесі реалізації правових норм [4, с. 378]. Безумовно маємо погодитися з таким підходом,

оскільки будь-яка класифікація, зокрема класифікація складових провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування підпорядкована цілям певного наукового дослідження. І саме з урахуванням мети такого дослідження визначаються критерії класифікації, рівні та кількість її елементів та інші важливі параметри провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Отже, обґрунтованість певної класифікації доцільно оцінювати виключно в контексті окремої наукової мети, яка зумовлена завданнями такого дослідження. Порівняння окремих видів класифікацій, у тому числі визначення переваг і недоліків такої класифікації може виявитись некоректним, у зв'язку з тим, що їх цілі побудови можуть бути незіставними.

Розкриття змісту провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування вимагає чіткої послідовності. Оптимальною, на нашу думку, для нашого дослідження видається класифікація, яка охоплює всі ключові моменти провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, а з іншого - репрезентує чіткий алгоритм його здійснення.

Отже, відповідно до цієї класифікації, першою стадією провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування є адміністративне розслідування та порушення справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Доцільно вказати, що у чинному законодавстві початковий момент цієї стадії не визначено. Ані чинний КУпАП, ані інші акти чинного законодавства не містять поняття «адміністративне розслідування». Крім того, вони не вказують на окрему процесуальну дію як на таку, з моменту вчинення якої провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування може вважатися розпочатим.

Разом з тим, у чинному КУпАП згадуються такі обставини, які дають підстави для початку адміністративного розслідування, а саме: 1) встановлення факту правопорушення у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері

містобудування; 2) встановлення особи порушника. Такий висновок впливає з контексту положень ст.ст. 38 та 254 КУпАП [5]. Крім того, обов'язковою умовою правомірності адміністративного розслідування у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування є наявність відповідних юрисдикційних повноважень його суб'єкта. Наведене стосується як загального повноваження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, так і правових підстав вчиняти процесуальні дії у певному випадку, наприклад, підстав проводити перевірку або вимагати доступу на об'єкт будівництва.

Наявність наведених обставин зумовлює необхідність та правомірність здійснення комплексу процесуальних дій, які покликані з'ясувати наявність фактичних і юридичних підстав для порушення справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, створити процесуальні умови для об'єктивного розгляду та вирішення такої справи [3, с. 161]. Зокрема, відповідний комплекс процесуальних дій і становить зміст адміністративного розслідування у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Щодо завершального етапу цієї стадії, то його варто пов'язувати з оформленням протоколу [6, с. 137].

Аналіз практики, вже на першій стадії провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування досить часто трапляються помилки, які вкрай негативно відбиваються на перебігу та результатах розгляду справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Варто вказати, що однією з найбільш поширених помилок є здійснення адміністративного розслідування справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування без достатніх на те правових підстав.

Зокрема уповноважені суб'єкти владних повноважень, а саме суб'єкти архітектурно-будівельного контролю часто порушують встановлений порядок проведення перевірки об'єктів будівництва, визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2011р. № 533 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю». Згідно п.п. 6 та 7 згаданої

Постанови, строк проведення перевірки на об'єкті будівництва не може перевищувати десяти робочих днів з дня її призначення наказом керівника (заступника керівника) відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю [7]. Відповідно, як сама перевірка, так і прийняті за її результатами рішення, визнаються судами незаконними й такими, що підлягають скасування (постанова Верховного Суду від 23.10.2019 у справі № 822/678/16; від 26.02.2020 р. у справі № 826/7847/17; від 15.05.2020 р. у справі № 826/12176/16; від 10.11.2020 р. у справі № 826/17770/18; від 31.05.2021 р. у справі № 638/18384/17 та ін.).

Доцільно вказати, що на сучасному етапі переважна більшість таких випадків пов'язані з порушенням установлених правил продовження перевірки на об'єкті будівництва. Згідно п. 9 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294) та п. 7-1 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553), рішення про продовження перевірки на об'єкті будівництва оформлюється письмовим наказом керівника (уповноваженого заступника керівника) органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Аналіз практики показує, що планові та позапланові перевірки на об'єктах будівництва часто тривають після закінчення строків, зазначених у наказах про їх проведення, а суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю не отримують направлення, яке продовжить строк такої перевірки. Утім, якщо направлення на продовження перевірки суб'єктові контролю видається, частіш за все воно видається на підставі службової записки, а не наказу керівника (заступника керівника) такого суб'єкта. Отже, зазначені порушення наслідком матимуть визнання перевірки та всіх її результатів неправомірними.

Проведені дослідження вказують на те, що не всі керівники (заступники керівника) відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю мають максимально повне уявлення про порядок продовження перевірок на об'єктах будівництва. Зокрема, проведене опитування показало, що 10% респондентів вважають можливим продовження перевірки без окремого направлення, якщо вона (перевірка) була розпочата в строк, визначений наказом про її проведення. 6% не змогли визначитись з відповіддю на питання про правомірність таких дій. Близько

15% учасників опитування вказали, що у практиці своєї професійної діяльності вони стикалися з випадками видачі направлень на продовження позапланової перевірки об'єкта будівництва без відповідного письмового наказу. У той же час 10% опитаних стикалися із такими випадками неодноразово [8].

Причина такого стану речей криється у нечіткому нормативно-правовому регулюванні порядку продовження планових і позапланових перевірок на об'єктах будівництва. На сучасному етапі підстави продовження перевірки та строки її призначення залишаються невизначеними, наслідком чого уповноважені суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю при проведенні перевірок мають виходити не тільки зі змісту, а з контексту правових уявлень, спираючись на власний розсуд щодо сутності таких адміністративних процедур. Вбачається, що найбільш оптимальним способом розв'язання цієї проблеми є внесення до Постанови Кабінету Міністрів України від 32.05.2011 р. № 533 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю». Зокрема слушною є пропозиція щодо внесення до неї таких змін:

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

абз. 11 п. 7 Постанови викласти у такій редакції: «Строк проведення позапланової перевірки не може перевищувати десяти робочих днів. Позапланова перевірка не може тривати понад строк, визначений у наказі про її проведення. У разі потреби строк проведення позапланової перевірки може бути одноразово продовжений за письмовим рішенням керівника відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю чи його заступника не більше ніж на два робочих дні. Письмове рішення про продовження позапланової перевірки має бути прийняте до завершення строку такої перевірки, визначеного у наказі про її проведення» [8].

Процесуальним документом, який підсумовує адміністративне розслідування у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування та формалізує його результати, є протокол про адміністративне правопорушення у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Зокрема, протокол у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування є основним процесуальним актом, на якому ґрунтується подальше здійснення провадження у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. У такому протоколі зафіксовано всі фактичні дані, зібрані під час адміністративного розслідування у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування. Зокрема, це дані про час, місце та інші об'єктивні ознаки вчиненого правопорушення у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, відомості про порушника, попередні результати кваліфікації правопорушення у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, інформація про свідків, а також інші дані, потрібні для правильного вирішення справи [9, с. 120].

Від правильності складання адміністративного протоколу залежить подальший перебіг розгляду справи щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування та його підсумкові результати. Відповідно якість протоколу не тільки визначає перспективи розгляду відповідної адміністративної справи, але й наочно демонструє загальний рівень юридичної і професійної грамотності, правової культури посадової особи, котра його склала [2, с. 75].

Уповноважені суб'єкти державного архітектурно-будівельного контролю в порушення вимог ст.ст. 278, 279 і 280 КУпАП під час підготовки до розгляду справ щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування не завжди з'ясовують важливі процесуальні питання, недостатньо ретельно перевіряють правильність оформлення адміністративних протоколів, не повністю встановлюють обставини, які мають значення для

об'єктивного вирішення справи [10, с. 99]. Наслідком помилок, допущених на стадії адміністративного розслідування у справах щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, ставлять під сумнів об'єктивність та правомірність остаточного рішення у справі щодо правозастосування адміністративно-господарських санкцій за правопорушення у сфері містобудування, а також стають підставою для його скасування [11].

Література

1. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2008. 457 с.
2. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури : монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
3. Гуржій А. В. Теоретичні засади визначення структури адміністративно-деліктних проваджень. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі : зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції (Житомир, 10 квітня 2014 р.) / Мін-во аграрної політики та прод-ва України; Жит. нац. агроекологічний ун-т. Житомир : ЖНАЕУ, 2014. С. 151-153.
4. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. К.: Юрінком-інтер, 2004. 528 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. No 51. Ст. 1122.
6. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 776 с.
7. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011р. No 553. Офіційний вісник України. 2011. No40. Ст. 1647.
8. Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності <https://knute.edu.ua/file/MzAZOTY=/9aa16f8a3f4a53b265cbf2ec52a0537a.pdf>
9. Євдокимов Д. М. Адміністративно-правові засади здійснення розслідування у справах про адміністративні правопорушення органами Національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук : 081 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 225 с.
10. 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. No 4 (113). С. 97-103.
11. Волкова Ю.А. Життєзабезпечення населеного пункту та його адміністративно-правове регулювання: від доктрини до галузевого правозастосування *Право України*. № 10, 2021, с. 73-91.

*Мавродієва М. В.,
здобувач кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету*