

**ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ****OBJECT OF ADMINISTRATIVE OFFENSES
IN THE FIELD OF URBAN PLANNING****Гарат М.Р., аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права***Київський національний торговельно-економічний університет*

Стаття має на меті з'ясування сутності об'єкта адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності на різних рівнях конкретизації: загальносоціальному, галузевому та особистому. Проаналізовані основні наукові підходи до розуміння об'єкта адміністративних правопорушень. Констатовано відсутність єдиного уявлення про його природу, ознаки, різновиди та складові елементи. На основі узагальнення сучасних наукових концепцій та положень чинного законодавства сформульовано авторські визначення понять «загальний об'єкт адміністративного правопорушення», «родовий об'єкт адміністративного правопорушення» та «безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Розкрито їх зміст та визначальні ознаки.

Обґрунтовано висновок про те, що об'єкт правопорушення дозволяє систематизувати адміністративні правопорушення за чітко визначеними критеріями і тим самим створює належне підґрунтя для систематизації кореспондуючих адміністративно-деліктних норм. Проаналізовано вплив об'єкта адміністративних правопорушень на структуру Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Встановлено, що родовий об'єкт правопорушення слугує основним критерієм структуризації Особливої частини КУпАП. Висвітлено недоліки законодавчого опису родового об'єкта адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. З метою їх усунення запропоновано зміни до чинної редакції Глави 8 КУпАП.

З'ясовано роль встановлення об'єкта в процесі кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності та застосування відповідних адміністративно-деліктних норм. Підкреслено пряму залежність результатів кваліфікації таких правопорушень від правильності встановлення їх загального, родового і безпосереднього об'єкта. Зроблено наголос на важливості об'єкта правопорушення як критерію адміністративної деліктизації протиправних діянь, а також як критерію відмежування адміністративних правопорушень від злочинів.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, склад адміністративного правопорушення, об'єкт адміністративного правопорушення, кваліфікація адміністративних правопорушень.

The article revolves around the essence of the object of administrative offenses in the field of urban planning at different levels of concretization: general, sectoral and individual. The main scientific approaches to understanding the object of administrative offenses are analyzed. The inconsistency of doctrinal views on the essence of its nature, features, classification and constituent elements is stated. Based on the generalization of modern scientific concepts and provisions of current legislation, the author's definitions of "general object of administrative offense", "generic object of administrative offense" and "direct object of administrative offense in the field of urban planning" are formulated. The content and defining features of these concepts are revealed.

It is concluded that the object of the offense allows to systematize administrative offenses by clearly defined criteria, and, thus, creates a proper basis for systematization of corresponding administrative-tort norms. The influence of the object of administrative offenses on the structure of the Code of Ukraine on Administrative Offenses (CUAO) is analyzed. It is stated that the generic object of the offense is the main criterion for structuring the Special Part of the CUAO. The shortcomings of the legislative description of the generic object of administrative offenses in the field of urban planning are highlighted. Due to this, some changes to the current name of the Chapter 8 CUAO are proposed.

The role of the object in qualification of administrative offenses in the field of urban planning, as well as its role in application of corresponding administrative-tort norms is clarified. It is emphasized the direct correlation between right qualification of such offenses and the successful figuring out their general, generic and direct object. Outlined the importance of the object of the offense as a criterion for administrative delictization, as well as a criterion for distinguishing administrative offenses from crimes.

Key words: administrative offense, administrative liability, corpus delicti of an administrative offense, object of an administrative offense, qualification of administrative offenses.

Встановлення об'єкта адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності має важливе значення для його правильної кваліфікації. Саме об'єкт адміністративного проступку характеризує антисоціальну спрямованість та суспільну небезпеку адміністративних правопорушень. Саме він зумовлює належність того чи іншого правопорушення до розряду адміністративних. У багатьох випадках саме він дає змогу відмежувати конкретний адміністративний проступок від інших, схожих правопорушень. І, зрештою, саме він є критерієм структурування КУпАП як стрижневого акта адміністративно-деліктного законодавства [1, с. 49].

За відсутності або невизначеності об'єкта, на який спрямовується негативний вплив певних дій (бездіяльності) особи, такі дії (бездіяльність) не можуть бути визнані правопорушенням. Відсутність об'єкта означає відсутність реальної небезпеки для суспільства та відносин, які в ньому складаються. Це своєю чергою означає, що відповідні дії (бездіяльність) не досягають на суспільні відносини, охоронювані санкціями адміністративно-деліктних норм, а отже, не передбачають «актива-

цію» таких санкцій, тобто не тягнуть за собою настання адміністративної відповідальності. Іншими словами, без об'єкта посягання не можливі ані правопорушення як такі, ані відповідальність за нього.

З огляду на неабияку значущість об'єкта посягання, в теорії адміністративного права йому приділяється велика увага. Не буде перебільшенням стверджувати, що майже всі наукові дослідження з проблем адміністративно-правової кваліфікації та адміністративної відповідальності містять характеристику об'єкта правопорушення. До розгляду питань об'єкта адміністративного правопорушення вдавалися багато знаних правників: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Т.О. Гуржій, П.В. Діхтієвський, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко та ін. При цьому сучасні дослідники, хоча і мають неординарні погляди на класифікацію та системно-структурні зв'язки об'єкта, однак демонструють цілкомту єдність у розумінні його соціально-правової природи, визнаючи об'єктом адміністративного правопорушення суспільні відносини, регламентовані правом та охоронювані санкціями адміністративно-деліктних норм [2, с. 262;

3, с. 272–276; 4, с. 75–80; 5, с. 227; 6, с. 167–119; 7, с. 16; 8, с. 285; 9, с. 315; 10, с. 293, 294].

У вітчизняній теорії адміністративного права превалює підхід, відповідно до якого аналіз об'єкта будь-якого адміністративного правопорушення здійснюється на трьох рівнях узагальнення: загальносоціальному, галузевому та одиничному. Різномірний вплив на суспільні відносини чітко прослідковується на прикладі адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. На рівні одиничних проявів (окремих порушень) такі порушення становлять небезпеку для конкретних соціальних відношень, пов'язаних із тими чи іншими аспектами планування і забудови територій (наприклад, із приводу якості проектної документації для виконання будівельних робіт, з приводу забезпечення якості і безпеки будівельних матеріалів, із приводу здійснення авторського або технічного нагляду за об'єктом будівництва тощо). На галузевому рівні вони дестабілюють широкий комплекс відносин, які складаються в містобудівній діяльності і спрямовуються на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [11]. І, нарешті, через комплексний вплив на містобудування як складову частину загальної суспільно-економічної системи, відповідні правопорушення негативно впливають на цю систему загалом, а отже, на всі суспільні відносини, які в ній складаються.

Встановлення загального об'єкта є важливим аспектом адміністративно-правової кваліфікації, особливо на первинних її етапах – при попередньому аналізі фактичного посягання. Правильне розуміння загального об'єкта допомагає не тільки визначити сферу суспільних відносин, на яку спрямоване посягання, а й окреслити межі її адміністративно-правового захисту. Таке розуміння ґрунтується на тому, що загальним об'єктом адміністративних правопорушень слугує сукупність суспільних відносин, охоронюваних усією системою адміністративно-деліктного права (а не окремим нормативно-правовим актом). У цьому контексті варто зазначити, що деякі правники (Л.О. Золотухіна, Ю.О. Легеза, В.В. Середя, З.Р. Кісіль, Р.-В.В. Кісіль) обмежують рамки загального об'єкта лише тими суспільними відносинами, які охороняються чинним КУпАП [12, с. 42; 13, с. 42]. Хибність подібного уявлення про загальний об'єкт є очевидною. КУпАП – це, хоч і основоположний, але далеко не єдиний акт вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. Важливі питання відповідальності за адміністративні правопорушення врегульовуються КУпАП, Митним кодексом України і десятками спеціальних законів, котрі утворюють єдину систему адміністративно-правового захисту суспільних відносин.

Інтегральною складовою частиною цієї системи є Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», який встановлює відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності [14]. Суспільні відносини, охоронювані цим законом, сукупно з відносинами, які охороняються усіма іншими актами адміністративно-деліктного законодавства, разом утворюють загальний об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності. Усвідомлення цього факту допомагає суб'єктам кваліфікації зробити важливий висновок про те, що встановлення нормативно-правових підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності слід вести не тільки серед положень КУпАП, але й у змісті інших законодавчих актів.

З огляду на викладене, поняття «загальний об'єкт адміністративного правопорушення» доцільно визначити як «всю множину правовідносин, охоронюваних системою адміністративно-деліктного права».

Як уже зазначалося, чітке окреслення загального об'єкта адміністративних правопорушень є важливою

передумовою їх правильної кваліфікації. Тим не менш аналіз об'єкта правопорушення виключно на загальносоціальному рівні не дає змогу з'ясувати низку важливих практичних питань, пов'язаних із творенням та застосуванням адміністративно-деліктних норм. Це, зокрема, питання про систематизацію положень адміністративно-деліктного законодавства (насамперед, положень КУпАП), питання концептуального підходу до встановлення адміністративних стягнень за певні види порушень, питання розмежування «суміжних» складів правопорушень за ознакою об'єкта та низка інших.

У світлі викладеного постає необхідність розгляду об'єкта адміністративного правопорушення на вищих рівнях конкретизації. З огляду на це в межах загального об'єкта прийнято виділяти окремі «блоки» (підсистеми) суспільних відносин (родовий об'єкт) та конкретні соціальні зв'язки (безпосередній об'єкт), на які посягає певне адміністративне правопорушення [15, с. 14; 16, с. 25].

Родовим об'єктом адміністративного правопорушення вважається сукупність однорідних за своєю соціальною, галузевою чи політичною природою правовідносин, охоронюваних нормами адміністративно-деліктного права. Родовий об'єкт є частиною загального об'єкта, виокремленою за ознакою галузі або сфери суспільного життя. Важливою ознакою родового об'єкта та водночас головним критерієм його визначення в кожному конкретному випадку є системність та однорідність відповідних правовідносин.

У цьому контексті варто звернути увагу на дискусійність міркувань К.Р. Резворович, яка обґрунтовує полігалузевий характер родового об'єкта адміністративних правопорушень у будівництві, поширюючи його на різномірні і в соціальному відношенні вельми «віддалені» від будівельної галузі сфери правовідносин. На думку дослідниці, родовим об'єктом адміністративних правопорушень, зокрема правопорушень у будівництві, виступають особа, свободи і права громадян, встановлений порядок управління, суспільна безпека, відносини власності, державний та суспільний порядок [13, с. 154].

На нашу думку, таке уявлення про сутність родового об'єкта не має належного теоретичного підґрунтя та позбавлене практичного значення. По-перше, воно не відповідає загальноприйнятому науковому підходу, згідно з яким, в основу розмежування родових об'єктів адміністративних правопорушень покладаються три основні критерії: 1) галузь права (адміністративні, земельні, трудові, цивільні та інші правовідносини); 2) структура соціально-господарського комплексу (відносини в сільському господарстві, промисловості, на транспорті тощо); 3) зміст суспільних відносин, що охороняються (власність, громадський порядок, громадська безпека, здоров'я населення, порядок управління) [17, с. 55; 18, с. 67; 19, с. 280]. По-друге, нечіткість меж родового об'єкта та еклектичне групування в ньому різних груп правовідносин нівелюють практичну цінність цієї наукової категорії.

Здебільшого встановлення родового об'єкта адміністративного правопорушення особливих труднощів не становить. Як правило, родовий об'єкт зазначається в назві тієї Глави КУпАП або в назві того закону, де закріплена відповідна адміністративно-деліктна норма. Тим не менш, ведучи мову про родовий об'єкт адміністративних правопорушень у сфері містобудівної діяльності, слід зважати, що відповідальність за такі правопорушення передбачається і КУпАП, і спеціальним законом – Законом України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». При цьому опис їх родового об'єкта в назві Глави 8 КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів» та в назві спеціального закону суттєво відрізняється. Якщо, відповідно до назви Глави 10 КУпАП, коло суспільних відносин, окреслене рамками родового об'єкта, охоплює всю

сферу будівництва, то назва Закону України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР «пов'язує» родовий об'єкт із правовідносинами у сфері містобудівної діяльності.

Аналіз змісту конкретних адміністративно-деліктних норм, закріплених у Главі 10 КУпАП, свідчить про те, що вони спрямовані на захист не всієї будівельної галузі, а правовідносин у сфері містобудування, як: «цілеспрямованої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає 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» [20].

З огляду на це вважаємо, що саме поняття «містобудування» як таке, що найбільш точно характеризує сферу правовідносин, охоронюваних нормами ст.ст. 96, 96-1 КУпАП, має визначати межі родового об'єкта від-

повідних правопорушень. На наш погляд, саме воно має бути закріплене в назві Глави 10 КУпАП.

Найвищим рівнем конкретизації об'єкта адміністративного правопорушення є безпосередній об'єкт. Варто зазначити, що, попри сталий науковий інтерес до проблематики безпосереднього об'єкта адміністративних правопорушень, у теорії адміністративно-деліктного права нині не сформовано єдиний концептуальний підхід до його розуміння. Часто-густо авторські дефініції відповідного поняття відображають вельми різні уявлення про сутність безпосереднього об'єкта, а також про зміст і обсяг охоплених ним суспільних відносин.

Найбільш обґрунтованим видається погляд тих науковців (В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв, О.В. Кузьменко), які під безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення розуміють конкретні суспільні відносини, регульовані правом та охоронювані адміністративними санкціями [7, с. 18; 17, с. 56]. Спираючись на цей підхід, безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення у сфері містобудівної діяльності можна визначити як охоронювані санкцією визначеної адміністративно-деліктної норми конкретні правовідносини в містобудівній сфері, на які спрямовується негативний вплив фактичного посягання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нефедова А.В. Об'єкт адміністративних проступків на автомобільному транспорті. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2019. № 55, т. 2. С. 49–54.
2. Goncharuk, S., Kuzinienko, O., Berlach, A., Yarmaki, K., Gurzhi, T. Establishment of the institute of administrative responsibility in the legal system of Ukraine. 2021. Vol. 26. Issue 1. P. 261–284.
3. Гуржій Т.О. Предмет адміністративного делікту. *Право України*. 2006. № 7. С. 25–27.
4. Гуржій Т.О. Встановлення ознак суб'єкта адміністративного делікту в процесі адміністративно-правової кваліфікації. *Право України*. 2003. № 5. С. 75–80.
5. *Відповідальність у публічному праві* : монографія / [П. Андрушко, І. Безклубий, А. Берlach та ін.]; за заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота, 2014. 496 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком-інтер, 2004. 528 с.
7. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Склад адміністративного проступку. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2011. 44 с.
8. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
9. Адміністративне право / [Ю.П. Битяк, І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін.]; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс / [В.В. Галунько, П.В. Діхтєвський, О.В. Кузьменко та ін.]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
12. Адміністративне право / В.В. Середа, З.Р. Кісіль, Р.-В.В. Кісіль. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
13. Золотухіна Л.О., Легеза Ю.О. Гарантії захисту публічного інтересу. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 14. С. 39–48.
14. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.
15. Гуржій Т.О. Логіко-філософські категорії і класифікація об'єктів адміністративного делікту. *Право України*. 2003. № 1. С. 12–17.
16. Гуржій Т.О. Класифікація об'єктів адміністративних деліктів. *Вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 1. С. 24–29.
17. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (Адміністративно-деліктне право). Київ : Юрінком-інтер, 2008. 256 с.
18. Мулявка Д.Г. Проблеми вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства. *Фінансове право*. 2014. № 3. С. 65–68.
19. Новицька М.В. Класифікація адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки. *Держава та регіони. Серія: «Право»*. 2019. № 3(65). С. 278–286.
20. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.