

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення
законодавства у сфері планування і забудови території,
якщо вчиненими діями порушуються права осіб
з інвалідністю та маломобільних груп населення»
*(реєстр. № 13021 від 17.02.2025)**

Анотація. *В інформаційній довідці аналізуються правові підстави встановлення адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення норм законодавства під час планування та забудови територій, які призвели до порушень прав осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення. Відповідний аналіз проведено в контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 13021 від 17.02.2025) (далі – законопроект). Розглядається відповідність законопроекту вимогам Конституції України, основоположним засадам правотворчої діяльності, нормам чинного законодавства про адміністративну відповідальність, законам України у сфері правового регулювання містобудівної діяльності та забезпечення соціальної захищеності осіб з інвалідністю.*

За результатами аналізу виявлено ризики, які в подальшому можуть перешкоджати належній реалізації положень законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети, спрямованої на притягнення до відповідальності за порушення прав осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення щодо безперешкодного доступу до будинків, споруд будь-якого призначення, норм безпеки таких об'єктів для цієї категорії осіб.

Ключові слова: *адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, посадові особи, містобудівна діяльність, планування та забудова територій, порушення законодавства, особи з інвалідністю, маломобільні групи населення.*

Вступна частина.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 № 875-ХІІ (далі – Закон № 875-ХІІ) особи з інвалідністю в Україні володіють усією повнотою соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод, закріплених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Як зазначено у статті 4 Закону № 875-ХІІ, діяльність держави щодо осіб з інвалідністю виявляється у створенні правових, економічних, соціальних та інших умов для забезпечення їхніх прав і можливостей нарівні з іншими громадянами для участі в суспільному житті. Вона полягає, серед іншого, у виявленні, усуненні перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб таких осіб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту тощо.

Із метою реалізації особами з інвалідністю прав та свобод людини і громадянина під час розроблення, зокрема, державних соціальних стандартів, національних стандартів, технічних умов, проведення дослідно-конструкторських, науково-дослідних робіт враховуються потреби осіб з інвалідністю та/або застосовуються принципи розумного пристосування та універсального дизайну.

Розділ V Закону № 875-XII регламентує правові підстави створення умов для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю до соціальної інфраструктури. Зокрема, у статті 26 передбачено, що підприємства, установи та організації зобов'язані створювати умови для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю до об'єктів фізичного оточення.

Вимоги статті 27 вказаного Закону не допускають планування і забудову населених пунктів, формування мікрорайонів, проектування, будівництво і реконструкцію об'єктів фізичного оточення без їх пристосування для використання особами з інвалідністю. У разі якщо діючі об'єкти неможливо повністю пристосувати для потреб осіб з інвалідністю, за погодженням з громадськими об'єднаннями таких осіб здійснюється їх розумне пристосування з урахуванням універсального дизайну.

Аналогічним чином завданням Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI (далі – Закон № 3038-VI) є встановлення правових та організаційних основ містобудівної діяльності, спрямованих на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням, серед іншого, приватних інтересів.

У пункті 15 частини першої статті 1 цього Закону засоби безперешкодного доступу до об'єктів визначено як інженерно-технічні, функціональні частини (елементи, конструкції) будинків, споруд будь-якого призначення, що відповідають нормативним вимогам щодо забезпечення доступності і безпеки об'єктів для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, зокрема пандуси, підйомники та платформи для осіб з інвалідністю тощо.

Відповідно до частини десятої статті 31 Закону № 3038-VI проектні рішення розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту мають забезпечувати дотримання вимог доступності для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення.

Як зазначено в частині четвертій статті 34 Закону № 3038-VI, влаштування засобів безперешкодного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до будинків, будівель, споруд будь-якого призначення може здійснюватися без документів, що дають право на виконання будівельних робіт, та за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, із дотриманням вимог законодавства, будівельних норм та правил. Порядок влаштування засобів безперешкодного доступу до об'єктів або їх розумного пристосування встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Невідповідність закінчених будівництвом об'єктів вимогам будівельних норм щодо доступності об'єкта для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення згідно з вимогами частини сьомої статті 39 Закону № 3038-VI є підставою для відмови органом державного

архітектурно-будівельного контролю у видачі сертифіката про прийняття в експлуатацію таких об'єктів.

Виходячи зі статті 42 Закону № 875-XII та статей 41, 41-1 Закону № 3038-VI, посадові особи, винні в порушенні вимог цих законів, несуть установлену законом матеріальну, дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність.

Водночас, незважаючи на встановлені чинним законодавством жорсткі зобов'язання підприємств, установ та організацій щодо безумовного забезпечення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення умовами безперешкодного доступу до об'єктів соціальної інфраструктури, мають місце численні випадки їх невиконання при плануванні та забудові територій.

Основна частина.

Викладене обумовило необхідність запровадження адміністративної відповідальності за вказані діяння та підготовки зазначеного законопроекту. У ньому досягнення проголошеної мети пропонується реалізувати шляхом внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Зокрема, доповнення статті 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій» цього Кодексу новою частиною дев'ятою, згідно з якою *«дії, передбачені частинами першою – сьомою цієї статті, якими порушуються права осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення, тягнуть за собою накладення штрафу на відповідальних осіб від однієї тисячі семисот до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*.

За результатами проведеного аналізу вважаємо за доцільне відзначити таке.

Пропозиції законопроекту за своїм змістом загалом аналогічні тексту диспозиції частини першої статті 96-1 КУпАП (у чинній редакції). У ній передбачено, що передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, у тому числі щодо створення безперешкодного життєвого середовища для *осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення*, тягне за собою накладення штрафу на головного архітектора проекту, ... інших відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) ...від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У такому випадку одна стаття КУпАП включатиме дві норми, які будуть встановлювати адміністративну відповідальність за фактично тотожні діяння. Це суперечить положенням частини четвертої статті 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX, згідно з якими нормативно-правовий акт не може містити дублюючих, повторюваних норм права. У подальшому це безумовно перешкоджатиме належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності.

Не узгоджується з вимогам повноти, правової визначеності та однозначності (ясності, точності) розуміння нормативно-правового акта, встановленими статтею 34 Закону України «Про правотворчу діяльність», вказівка законопроекту на *«відповідальних осіб»*, щодо яких застосовується адміністративне стягнення за дії, якими порушуються права осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення.

Таке визначення має неточний, неконкретний характер, воно допускає різноманітні тлумачення стосовно ознак осіб, які можуть бути притягнуті до згаданої відповідальності.

Окрім того, воно не узгоджується з визначенням суб'єктів адміністративної відповідальності за вчинення суміжних порушень законодавства при плануванні та забудові територій, передбачених іншими частинами статті 96-1 КУпАП. Наприклад, у них зазначаються «посадові особи», у тому числі «головний архітектор проекту», «головний інженер проекту», «експерт», або інші «відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури».

Із метою правової визначеності законопроекту, у ньому доречно докладно розкрити поняття «осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення», а також навести, які саме права цих осіб порушуються внаслідок дій зазначених посадових осіб. Таке уточнення має ключове значення для правильної кваліфікації вказаних дій та обґрунтованого притягнення до відповідальності винних посадових осіб.

Вбачається, зокрема, оптимальним використати для цього передбачене у статті 2 Закону № 875-ХІІ визначення осіб з інвалідністю як осіб зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження їх життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації ними прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їх соціальний захист.

Відповідно, конкретизація прав цих осіб, які порушуються, може ґрунтуватися на положеннях статті 4 Закону № 875-ХІІ щодо зобов'язань держави усувати перепони і бар'єри, які перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню їх потреб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту, інформації та зв'язку тощо.

Реалізація запропонованого законопроекту не потребує додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів України. Водночас у законопроекті пропонується доповнити чинний КУпАП новою нормою, що передбачатиме застосування адміністративного стягнення у виді штрафу у значних розмірах. Внаслідок цього її реалізація матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до істотного збільшення його доходів від надходження сум штрафів у разі її застосування. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

Висновки.

Положення досліджуваного законопроекту не повною мірою відповідають усталеним правилам законодавчої техніки та вимогам закону щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, відсутності у ньому дублюючих норм права. У подальшому це перешкоджатиме належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*