

О. П. Ігнатенко,
к. е. н., докторант та доцент кафедри,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРИТЯГНЕННЯ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ВИННИХ ОСІБ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

О. Ignatenko,
PhD in economic science, Doctorant & Docent of Department
of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

IMPROVING BRINGING CERTAIN CATEGORIES OF PERPETRATORS TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN AREA OF BEAUTIFICATION OF HUMAN SETTLEMENTS

Предметом дослідження цієї статті є аналіз існуючих недоліків у механізмах притягнення винних осіб окремих категорій до адміністративної відповідальності у сфері благоустрою населених пунктів. У статті проаналізовано останні дослідження, що стосуються притягнення винних до адміністративної відповідальності в цій сфері. Проаналізовано недоліки притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, а також громадян України з інших населених пунктів, за порушення законодавства в сфері благоустрою населених пунктів. У результаті досліджень запропоновано пропозиції щодо удосконалення механізмів притягнення винних до адміністративної відповідальності в цій сфері.

The research object of this article is analyzing the existing deficiencies in the mechanisms of bringing the perpetrators of certain categories of administrative proceedings in the area of beautification of human settlements. In the article it was examined recent research on bringing the perpetrators to administrative responsibility in this area. There was analyzed the shortcomings of involvement in the administration of foreigners and stateless persons residing in the territory of Ukraine, and citizens of Ukraine with other settlements, in violation of legislation in the area of beautification of human settlements. Our are suggested proposals to improve the mechanisms of bringing perpetrators to administrative responsibility in this area.

Ключові слова: державне регулювання, сфера благоустрою населених пунктів, благоустрій, житлово-комунальне господарство, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

Key words: government regulation, area of beautification of human settlements, beautification of human settlements, housing & municipal economy, public policy, public management, legal regulation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним із аспектів контролю в сфері благоустрою населених пунктів є наявний правовий інструментарій щодо його здійснення, недосконалість якого не забезпечує притягнення винних юридичних та фізичних осіб до адміністративної відповідальності за порушення законодавства в цій сфері.

Під механізмом притягнення до адміністративної відповідальності слід розуміти комплекс взаємопов'язаних заходів матеріально-технічного, організаційно-управлінського і спеціально-юридичного характеру, що здійснюються органами публічної влади та їх посадовими особами і мають своїм призначенням забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності [1, с. 132].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У сучасних наукових дослідженнях питання удосконалення притягнення винних осіб у сфері благоустрою населених пунктів розглядав російський вчений професор К.С. Бельський [2, с. 306], який пропонує у відповідних механізмах долучити до притягнення винних осіб органи внутрішніх справ.

Схожу позицію висловив також вітчизняний дослідник Є.М.Щербина [3]. Водночас Є.М.Щербина в своїй роботі пропонував: прийняти Інструкцію щодо притягнення до відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані з порушенням державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів; оптимізувати розгляд справ у сфері благоустрою населених пунктів

шляхом надання прав розглядати справи за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів згідно із статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] особам, уповноваженим складати протокол. Однак автором не запропоновано, що має включати в себе Інструкція з притягнення до відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані з порушенням державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів.

Також серед пропозицій в дослідженнях Щербини Є.М. [3] є пропозиція з оптимізації розгляду справ та застосування стягнень щодо порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, необхідно: надати право розглядати справи за статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] особам, уповноваженим складати протокол, у разі якщо винна особа погодилась із своєю провинною.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. В попередніх дослідженнях не здійснювався розгляд проблем накладання відповідальності на окремі категорії населення.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає у виявленні недоліків у механізмах притягнення винних осіб окремих категорій до адміністративної відповідальності у сфері благоустрою населених пунктів та вироблення пропозицій щодо їх удосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Притягненню до адміністративної відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або яка була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. Відповідно до статті 16 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Особа, яка вчинила правопорушення, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви свого відмовлення від його підписання. Під час складення протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки, про що робиться відмітка у протоколі. Складати протокол про адміністративне правопорушення має право посадова особа, уповноважена на те виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради.

До прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності належать: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати

рівною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову (рішення) по справі (стаття 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4]).

Орган (посадова особа) під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи;
- 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, його законних представників і адвоката.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення здійснюється на засадах рівності перед законом і органом, який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин.

По справі про адміністративне правопорушення, адміністративна комісія (або виконавчий орган сільської, селищної, міської ради) виносить одну з таких постанов (або рішень):

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про закриття справи.

Постанова про закриття справи виносить при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання, а також за наявності обставин, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. У разі оскарження або опротестування постанови про накладення адміністративного стягнення постановою підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення. Питання, пов'язані з виконанням постанови, вирішуються органом, який виніс постанову (в даному випадку адміністративною комісією чи виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради). Також адміністративні комісії і відповідно виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад здійснюють контроль за правильним і своєчасним виконанням постанов, які вони прийняли. Не підлягає виконанню постановою про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення, крім випадків коли виконавчому комітету ради чи районному (міському) суду була надіслана скарга або протест прокурора на відповідну постанову.

Наразі єдиним видом адміністративного стягнення у сфері благоустрою населених пунктів згідно із статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення, який накладається на винних осіб, є штраф. Штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення

дення штрафу, а в разі оскарження або опротестування відповідної постанови (рішення) — не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення. У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють. Штраф, накладений за вчинення адміністративного правопорушення, вноситься порушником в установу банку України. У разі несплати правопорушником штрафу у встановлений строк, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна.

Відповідно до статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] адміністративними комісіями або виконавчими органами сільських, селищних, міських рад справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем проживання порушника в п'ятнадцятиденний строк з дня одержання протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

Слід відзначити, що це положення ускладнює можливість розгляду справ адміністративними комісіями або виконавчими органами сільських, селищних, міських рад та наступного покарання винних у порушенні статті 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України.

Норма щодо розгляду справ про адміністративне правопорушення в сфері благоустрою населених пунктів за місцем проживання особи, яка його скоїла, також ускладнює процедуру притягнення громадян України з інших населених пунктів до відповідальності.

Так, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України можуть покинути її територію без сплати відповідних штрафів за порушення законодавства в сфері благоустрою населених пунктів, оскільки протягом значного часу виконання процедурних дій щодо притягнення до адміністративної відповідальності, а це — розгляд справи адміністративною комісією або виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, виконавче провадження державною виконавчою службою, подання матеріалів до прикордонних служб щодо заборони в'їзду порушника в Україну або його видворення.

Відповідно до статті 80 Закону України "Про виконавче провадження" [5] під час виконання рішень щодо іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб, які відповідно проживають (перебувають) чи зареєстровані на території України або мають на території України власне майно, яким володіють самостійно або разом з іншими особами, застосовуються положення цього Закону. У разі невиконання цими особами рішень державний виконавець звертається до компетентних органів з поданням про заборону в'їзду в Україну чи видворення за межі України таких осіб відповідно до Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" [6].

Дійсно згідно із статтею 25 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" [6] в'їзд в Україну іноземцю та особі без громадянства не дозволяється, у тому числі, якщо є факти невиконання ним фінансових зобов'язань перед Україною, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну у зв'язку з видворенням, а також грошових стягнень. За

законом державна виконавча служба веде Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень.

Незначні штрафні санкції та складні процедури обґрунтовують необхідність удосконалити пропозиції, що висловлені у дослідженнях Щербини Є.М. [3] щодо надання прав розглядати справи за статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] особам, уповноваженим складати протокол, у разі якщо винна особа погодилась із своєю провинною, шляхом доповнення нормою: "у разі якщо винна особа є іноземцем, особою без громадянства, які перебувають на території України".

Водночас, потребує змін стаття 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4], яка передбачає розгляд адміністративними комісіями або виконавчими органами сільських, селищних, міських рад справ про адміністративні правопорушення за місцем проживання порушника.

На нашу думку, розгляд таких справ має проходити, за місцем їх скоєння, що удосконалив механізми розгляду справ саме тими органами, на території яких було скоєно адміністративне правопорушення в сфері благоустрою населених пунктів.

Ще одне питання удосконалення механізмів притягнення до адміністративної відповідальності — це наявність доказів. Оскільки відповідно до статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України [7] в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти позову, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний подати суду всі наявні в нього документи та матеріали.

На наш погляд, для покращення формування доказової бази необхідно легалізувати застосування сучасних технологій.

Тож, необхідно доповнити статтю 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] положенням про можливість використовувати показання технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються не тільки забезпечення безпеки дорожнього руху, а і сфери благоустрою населених пунктів.

Наступне питання, що потребує окремого розгляду, з удосконалення механізмів притягнення до адміністративної відповідальності це відсутність особи при розгляді справи про адміністративне правопорушення.

Так, за відсутності особи на засіданні адміністративної комісії або виконавчого органу сільської, селищної, міської ради справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи, і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. У виняткових випадках на засідання адміністративної комісії або виконавчого органу сільської, селищної, міської ради викликається особа, яка складала протокол про порушення, чи представник органу, що надіслав матеріали на розгляд адміністративній комісії або виконавчому органу сільської, селищної, міської ради, та запрошуються свідки.

Пропонуємо, до статті 277-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] внести зміни, якими передбачити ознайомлення винної особи під час складання протоколу адміністративне правопорушення особу, що його здійснила. Для цього необхідно Кодексом передба-

чити вимогу планувати засідання адміністративних комісій або виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо притягнення за адміністративні правопорушення в сфері благоустрою населених пунктів з оприлюдненням визначених дати, місця і часу їх проведення. Це дозволить особам, які оформлюють протокол своєчасно сповіщувати винну особу про дату, місце і час розгляду справи.

Статтю 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] передбачено положення про запобігання адміністративним правопорушенням.

Так, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів по запобіганню адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями.

Водночас будь-які підзаконні акти щодо визначення напрямів роботи із запобігання адміністративним правопорушенням в сфері благоустрою населених пунктів, які б враховували специфіку функціонування цієї сфери, відсутні. Скоординувати діяльність та допомогти органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям змогла б розроблена та затверджена центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства Методика запобігання адміністративним правопорушенням в сфері благоустрою населених пунктів.

Крім того, з метою кореляції статті 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності в сфері благоустрою [4] та статті 18 Закону України "Про благоустрій населених пунктів" [8] щодо вимог для установ і організацій необхідно доповнити останній закон вимогою забезпечення дотримання місцевих правил благоустрою підприємствами, установами і організаціями в доповнити відповідною вимогою для установ і організацій.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Для удосконалення механізмів притягнення до адміністративної відповідальності в сфері благоустрою населених пунктів необхідно удосконалити Кодекс України про адміністративні правопорушення [4] в частині визначення розгляду справ про адміністративні правопорушення у цій сфері за місцем його скоєння, визначення особливостей притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, а також громадян України з інших населених пунктів, ознайомлення про дату, час і місце розгляду справи, збирання доказів, використовуючи сучасні технології.

Також центральному органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства слід розробити та затвердити Методику запобігання адміністративним правопорушенням в сфері благоустрою населених пунктів.

У подальших розвідках необхідно вивчити підходи до визначення відповідальності у сфері благоустрою населених пунктів.

Література:

1. Белікова О.В. Механізм реалізації заходів адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері земельних відносин в Україні [Електронний ресурс] / О.В. Белікова // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал. — Київ: КНУ ім. Т. Шевченка ВПЦ "Київський університет", 2013. — №4 (6). — С. 132—139.
2. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. — М.: Дело и сервис, 2004. — 816 с.
3. Щербина Є.М. Адміністративна відповідальність за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Є.М. Щербина; Міжнар. ун-т бізнесу та права. — Херсон, 2012. — 20 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
5. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 №606-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 19. — Ст. 194.
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 04.02.1994 №3929-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 161.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відом. Верх. Ради України. — 2005. — № 35. — Ст. 446.
8. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 №2807-IV // Відом. Верх. Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 2580.

References:

1. Belikova, O.V. (2013), "The mechanism of implementing measures of administrative responsibility for violations in land relations in Ukraine", *Administrative Law and Procedure: scientific journal*, vol. 4 (6), pp. 132—139.
 2. Belskiy, K.S. (2004), *Politseyskoe pravo: lektzionnyy kurs* [Police law: lectures], Delo i servis, Moskva, Russia.
 3. Shcherbyna, Ye. M. (2012), "Administrative responsibility for violation of state standards, rules and regulations in the area of beautification of human settlements", Ph.D., Thesis, Legal science, International University of Business and Law, Kherson, Ukraine.
 4. The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine (2014), *On Administrative Offences Code of Ukraine*, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (Accessed 22 December 2014).
 5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), *The Law of Ukraine "On Enforcement Proceedings"*, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 19, art. 194.
 6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), *The Law of Ukraine "On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons"*, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 23, art. 161.
 7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), *The Law of Ukraine "Code of Administrative Procedure of Ukraine"*, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 35, art. 446.
 8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), *The Law of Ukraine "On beautification of human settlements"*, Vidom. Verkh. Rady Ukrainy, vol. 49, art. 2580.
- Стаття надійшла до редакції 23.12.2014 р.*