

ПРИТЯГНЕННЯ ВИННИХ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Проаналізовано практику розгляду постанов та ухвал судів за порушення фізичними та юридичними особами законодавства в сфері благоустрою населених пунктів та виявлені недоліки існуючих правових механізмів контролю у цій сфері. У результаті досліджень запропоновано пропозиції щодо удосконалення інструментарію притягнення винних до адміністративної відповідальності в цій сфері.

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

Игнатенко А. П. Привлечение виновных к административной ответственности в сфере благоустройства населенных пунктов.

Проанализирована практика рассмотрения постановлений и решений судов за нарушение физическими и юридическими лицами законодательства в сфере благоустройства населенных пунктов и выявлены недостатки существующих механизмов контроля в этой сфере. В результате исследований предоставлены предложения по совершенствованию инструментария привлечения виновных к административной ответственности в этой сфере.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера благоустройства, благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, государственная политика, государственное управление, нормативно-правовое регулирование.

Ignatenko O. P. Bringing Perpetrators to Administrative Responsibility in the Area of Beautification of Human Settlements.

There was analyzed procedure for handling resolutions and decisions of the courts for violation of natural and legal persons legislation in the area of beautification of human settlements and identified deficiencies existing legal mechanisms of control in this area. Our results suggested proposals to improve tools bring the perpetrators to administrative responsibility in this area.

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

У державному управлінні контроль розглядається як один із важливих його елементів, за допомогою якого забезпечується своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ у сфері державного управління, виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від установлених стандартів і правил, а також прийнятих управлінських рішень [1, с. 112].

Контроль в сфері благоустрою населених пунктів здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [2].

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

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання механізмів притягнення винних у сфері благоустрою населених пунктів до адміністративної відповідальності присвятили такі вітчизняні дослідники.

Дослідник Є. В. Пряхін [3] в своїй роботі розглядав функції та застосування вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] щодо контролю в сфері благоустрою за органами виконавчої влади, та надав пропозиції щодо їх удосконалення виходячи із адміністративної реформи.

Також питання контролю в сфері благоустрою населених пунктів розглядав Щербина Є. М. [5], який 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; розширити коло органів виконавчої

влади, що здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства у сфері благоустрою території населених пунктів. Водночас, у пропозиціях з удосконалення контролю в сфері благоустрою 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.

Попередні дослідження, що стосувались правового регулювання інструментарію притягнення винних у сфері благоустрою населених пунктів до адміністративної відповідальності не ґрунтувались на аналізі практики судочинства, вивчення якої дозволить виявити недоліки існуючого інструментарію.

Мета статті полягає у виявленні недоліків існуючого інструментарію притягнення винних до адміністративної відповідальності у сфері благоустрою населених пунктів за рахунок аналізу практики судочинства в цій сфері.

Одним із аспектів дієвості системи контролю в сфері благоустрою населених пунктів є досконалість інструментарію з притягнення до відповідальності винних осіб у порушенні законодавства у цій сфері.

Кодекс України про адміністративні правопорушення [4] та стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] передбачає розгляд справ про адміністративні правопорушення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад або створення для їх розгляду адміністративних комісій при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад. За статтею 152 цього Кодексу вони мають право накладати на винних осіб адміністративні стягнення у вигляді штрафу.

При розгляді справ про адміністративне правопорушення виконавчі органи сільських, селищних, міських рад виносять рішення, а адміністративні комісії – постанови.

Підставою для розгляду адміністративних справ є протокол про адміністративне правопорушення, складений відповідними органами контролю.

У протоколі зазначаються:

- дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол;
- відомості про особу порушника;
- місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення;
- прізвища, ініціали, адреса свідків і потерпілих, якщо вони є;
- нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення;
- пояснення порушника;
- інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

Протокол підписується особою, яка його склала і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення; за наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами. У разі відмови особи, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. 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.

Постанову про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим у виконавчий комітет відповідної ради або в районний у місті, міський чи районний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України [7], з особливостями встановленими Кодексом України про адміністративні правопорушення [4].

Для встановлення правових прогалин, що не дозволяють належно функціонувати системі контролю у сфері благоустрою населених пунктів необхідно проаналізувати винесені постанови та ухвали суду за порушення законодавства в цій сфері.

Особливу увагу необхідно звернути на скасовані судами постанови адміністративних комісій та рішення виконавчих органів сільських, селищних, міських рад про порушення законодавства в сфері благоустрою населених пунктів та на причини їх скасування.

Аналіз застосування статті 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] необхідно здійснювати з 2010 року, коли було скасовано попередження як захід адміністративного стягнення, і залишено застосування тільки штрафних санкцій.

Так, в Єдиному державному реєстрі судових рішень [8] з 2011 року по 2013 рік налічується понад 6 тисяч постанов та ухвал суду щодо порушення фізичними та юридичними особами законодавства в сфері благоустрою населених пунктів.

Аналіз практики застосування адміністративного законодавства щодо справ за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів показує, що органами, уповноваженими складати

протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення, під час виробництва за цими справами допускається значне число порушень, що стосуються вимог, які пред'являються до протоколів і постанов про адміністративні правопорушення, а також до порядку розгляду адміністративних справ. Високі показники скасування постанов адміністративних органів обумовлені як низькою якістю наведених матеріалів, так і помилками органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення в сфері благоустрою населених пунктів.

Аналіз справ, які були узагальнені, засвідчив, що як в протоколах про адміністративні правопорушення, так і в постановах адміністративних органів часто не в повному обсязі описуються ознаки об'єктивної сторони аналізованого правопорушення.

Відповідно до статті 278 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] орган (посадова особа) під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання: чи належить до його компетенції розгляд даної справи, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення, чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду, чи витребувано необхідні додаткові матеріали, чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Відповідно до статті 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] доказами в справі про адміністративне правопорушення, є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Поряд із зазначеними фактами мають місце випадки, коли органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, формально підходять до встановлення обставин у справі, не приймають до уваги обставини, що свідчать про відсутність вини особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Відповідно до статті 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Аналіз вивчених справ показав, що в переважній більшості випадків постанови адміністративних комісій про притягнення до адміністративної відповідальності за статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] припинялися у зв'язку з відсутністю в діях особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, складу адміністративного правопорушення.

З урахуванням вимог статтею 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] України правильною видається правова позиція суду, згідно з якою особи не підлягають притягненню до відповідальності за статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] у разі, коли склад правопорушення відноситься не до порушень у сфері благоустрою населених пунктів, а до інших правил і норм, які є предметом регулювання законодавства, тому мали місце випадки скасування постанов органів, уповноважених залучати осіб до адміністративної відповідальності, в силу відсутності належної правової кваліфікації складу адміністративного правопорушення.

Від чіткості та вичерпаності викладення положень місцевих правил благоустрою залежить і правильність їх трактування під час визначення факту скоєння правопорушення за статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4], покарання саме винних осіб у сфері благоустрою населених пунктів.

Відміна постанов органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, за рядом справ пов'язана з неправильним визначенням суб'єкта правопорушення.

Так, під час визначення суб'єкта відповідальності органи, які залучають осіб до адміністративної відповідальності не завжди враховують вимоги місцевих Правил благоустрою. Це стосується, зокрема, складів, пов'язаних з не встановленням урн, невиконанням обов'язків з прибирання основних і прилеглих територій тощо. У даному випадку необхідно виходити з відповідних положень місцевих Правил благоустрою, що стосуються питань хто є відповідальним за виконання конкретного обов'язку.

Крім того, під час виявлення ознак правопорушення посадова особа, правомочна складати

протокол, повинна також визначитися зі статусом правопорушника (посадова особа чи фізична особа).

Залучаючи до адміністративної відповідальності посадових осіб юридичних осіб органи контролю у сфері благоустрою населених пунктів не завжди враховують, що однією з основних умов залучення до адміністративної відповідальності посадової особи законом передбачено наявність невиконання цією особою своїх службових обов'язків. Тому під час визначення посадової особи, що підлягає притягненню до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів, слід враховувати повноваження посадової особи, до якої відносяться відповідні питання.

Опрацювання судових ухвал та постанов засвідчило, що поряд з відміною постанов адміністративних комісій за відсутністю складу правопорушення, значне число постанов скасовано у зв'язку з допущеними процесуальними порушеннями в ході провадження у справі щодо неповноти під час зібрання матеріалів.

Нормами, викладеними в статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що загальним правилом, що впливає з принципу змагальності, кожна сторона повинна подати докази на підтвердження обставин, на які вона посилається, або на спростування обставин, про які стверджує інша сторона. При розгляді справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень встановлена презумпція його винуватості. Презумпція винуватості покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок якого аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів. Суб'єктом владних повноважень є відповідач у справі зобов'язаний подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі, незалежно від того, на чию користь вони можуть бути використані – на користь відповідача чи позивача

Відсутність сповіщення про місце і час розгляду справи також було підставою для скасування значної частини постанов адміністративних органів.

Це порушення процесуальних вимог є істотним і саме по собі є достатнім для скасування постанови. Виходячи з положень статті 277-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4], хоча присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і не є обов'язковою умовою розгляду справи про адміністративне правопорушення, належне повідомлення цієї особи про час і місце розгляду справи є необхідним. Тим часом, під час розгляду адміністративних справ виникало питання, чи є достатнім і належним сповіщення про засідання адміністративної комісії, здійснене у формі позначки про дату і місце засідання у протоколі про адміністративне правопорушення. У даному випадку суди в основному вважали особу повідомленою про розгляд адміністративної справи. З такою позицією судів слід погодитися. Запис про дату і місце засідання адміністративної комісії, наявний в протоколі про адміністративне правопорушення, слід визнати належним і достатнім підтвердженням повідомлення особи, яка притягається до відповідальності, за умови, що цей протокол йому вручений. Між тим, за відсутності підтвердження про вручення протоколу про адміністративне правопорушення, таке повідомлення не може бути визнано належним.

Таким чином, аналізуючи задоволені скарги на постанови адміністративних органів про притягнення до адміністративної відповідальності, слід зробити висновок, що в переважній більшості випадків постанови про притягнення до адміністративної відповідальності виносяться з порушеннями щодо неповноти з'ясування обставин вчиненого правопорушення, відсутності належної правової кваліфікації, неналежного оформлення доказів (з яких не вбачається вина особи), а також недотримання порядку притягнення до адміністративної відповідальності.

У деяких випадках посадові особи, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, формально підходять до фіксації доказів, що підтверджують провину особи, щодо якої складено протокол.

Водночас, коли винуватість особи у вчиненні адміністративного правопорушення за статтею 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] не є безперечною, зазначений Кодекс не дає посадовим особам, уповноваженим складати протоколи про адміністративні правопорушення або судам достатніх процесуальних інструментів для встановлення істини у справі. По суті, законом не визначений процес зібрання доказів у адміністративній справі. Як саме опитувати свідків? Як їх встановлювати, якщо їхні дані невідомі (знову таки, хто має це робити?). Цього зазначений Кодекс детально не регламентує. Не визначений порядок витребування у тих чи інших організацій необхідних даних, які є необхідними для встановлення справжньої ситуації щодо порушення законодавства в сфері благоустрою населених пунктів. Статтею 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] передбачений досить широкий спектр можливих доказів адміністративного правопорушення, але немає чіткого визначення які з цих доказів можуть бути визначальними під час визначення вини особи саме у

порушенні законодавства в сфері благоустрою населених пунктів. Наприклад, стаття 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] включає у перелік доказів висновок експертизи, однак зазначений Кодекс не роз'яснює, хто саме і як має цю експертизу призначати, яким процесуальним документом це оформляється, які права та обов'язки експертів, і багато інших моментів. Тому експертизи у цій категорії справ призначаються вкрай рідко. При цьому ситуація ускладнюється ще й невеликими термінами адміністративного стягнення, передбаченими статтею 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4]: за два місяці далеко не завжди вдається зібрати необхідні докази, особливо якщо необхідно провести експертизу.

Таким чином, Кодекс України про адміністративні правопорушення [4] у зазначених питаннях потребує удосконалення, а також необхідно розробити та затвердити Методику щодо притягнення до адміністративної відповідальності про порушення законодавства в сфері благоустрою населених пунктів.

Посадові особи, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, за законом можуть лише скласти протокол на ймовірного порушника. Проводити будь-яке розслідування у них немає повноважень (тут варто пам'ятати про ст. 19 Конституції [9], яка наказує посадовим особам органів державної влади діяти лише в межах, способом і в порядку, прямо передбачених законом). Своєю чергою суддя, який розглядає цю справу, не завжди налаштований на детальне з'ясування обставин справи, а більшість із них не мають відповідної підготовки, щоб оцінювати специфічні обставини правопорушення законодавства в сфері благоустрою населених пунктів. Крім того, суддя пов'язаний тим самим терміном, передбаченим статтею 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4], і перед ним стоїть вибір: встановлювати детально обставини справи і ризикувати неможливістю призначити адміністративне стягнення, або зробити суд швидким і не завжди справедливим.

Якщо суддя встановить, що посадові особи неправильно визначили порушника законодавства в сфері благоустрою населених пунктів, він може закрити справу проти того, на кого був складений адміністративний протокол за відсутністю складу правопорушення, утім позбавлений можливості вжити заходів до притягнення до відповідальності справжнього винуватця. Тож якщо через недостатність доказів на особу, яка саме порушила законодавство в сфері благоустрою населених пунктів, не складений протокол на місці події, то адміністративної відповідальності така особа, швидше за все, уникне. Відповідних повноважень судді просто не дає Кодекс України про адміністративні правопорушення [4], та й терміни призначення адміністративного стягнення за час розгляду справи і можливого повернення його адміністративній комісії, як правило, вже минають. Як наслідок, процесуально винуватець не визначений, і висновок суду про винуватця доводиться встановлювати з тексту постанови, іноді побічно.

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] особа підлягає адміністративній відповідальності тільки за ті адміністративні правопорушення, щодо яких встановлено її провини. Непереборні сумніви у винуватості особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, тлумачаться на користь цієї особи.

Нормами статей 245 та 280 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] визначено, що завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності. Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Статтями 61-62 Конституції України [9] визначено, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях, усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

За змістом статті 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4] адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила правопорушення. Застосування адміністративних стягнень до осіб, які не вчинили адмінправопорушення, є неприпустимим.

Відповідно до статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України 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.

Таким чином, для покращення системи контролю в сфері благоустрою населених пунктів необхідно удосконалити Кодекс України про адміністративні правопорушення [4] в частині збирання доказів, наявності та опитування свідків, а також проведення експертиз, розробити та затвердити Методику щодо притягнення до адміністративної відповідальності про порушення законодавства в сфері благоустрою населених пунктів. Ця Методика має включати зразки форм протоколів та постанов по справі про адміністративне правопорушення, а також рекомендації із збирання доказів. У подальших розвідках необхідно вивчити підходи до визначення відповідальності в сфері благоустрою населених пунктів.

Список використаних джерел:

1. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. / За заг. ред. В. В. Цветкова. – К. : «Оріони», 1998.
2. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. №2807-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 2580.
3. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Пряхін ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2007. – 19 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. 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.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
8. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
9. Конституція України. Конституція Автономної Республіки Крим: 36. нормат. актів. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 96 с.

** Ігнатенко Олександр Павлович – кандидат економічних наук, доцент кафедри Національної академії державного управління при Президентові України.*