

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ПОКАТАЄВ ПАВЛО СЕРГІЙОВИЧ

УДК 342.9:351.777.8

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
СФЕРИ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Класичному приватному університеті, м. Запоріжжя.

Науковий консультант – доктор юридичних наук, професор
СИНЯВСЬКА Олена Юхимівна,
Харківський національний університет
внутрішніх справ,
професор кафедри правоохоронної діяльності
та поліціїстики факультету № 6.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник
ГЕТЬМАН Євген Анатолійович,
Національна академія правових наук України,
головний науковий співробітник відділу
координації правових досліджень;

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
СЕРБИН Руслан Андрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
проректор;

доктор юридичних наук, доцент
ПАХОМОВ Володимир Васильович,
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
та судочинства.

Захист відбудеться «24» жовтня 2019 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий «23» вересня 2019 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. В. Могілевський

ВСТУП

Актуальність теми. Разом з набуттям Україною статусу незалежної держави значних змін зазнала сфера її господарської діяльності, яка до того базувалася на радянських принципах. Нові умови життя та поява багатьох форм власності призвели до необхідності здійснення робіт з поліпшення території населених пунктів та створення комфортних умов перебування їх мешканців.

Незважаючи на те, що благоустрій населених пунктів має важливе значення для створення сприятливих умов життєдіяльності людини в соціальній, економічній та екологічній сферах, законодавче регулювання діяльності державних структур у цій галузі не є досконалим. Безпосередній стан благоустрою населених пунктів також не відповідає європейським стандартам та запитам громадян. Так, в Україні потребують ремонту дороги, тротуари, будинки, що перебувають у власності територіальної громади того чи іншого населеного пункту. Є нагальна потреба в поліпшенні зелених зон, санітарно-гігієнічних умов життя населення, дизайну населених пунктів тощо. Крім того, під час проведення відповідних робіт може відбуватися порушення законодавства, зокрема адміністративного. Усе це свідчить про необхідність визначення й з'ясування сутності та шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів.

Загальні питання сутності адміністративно-правового регулювання в різних сферах суспільного життя розкрито в працях В. Б. Авер'янова, О. М. Алтуніної, С. М. Алфьорова, С. М. Балабан, О. М. Бандурки, О. О. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. І. Беспалової, С. В. Ващенко, В. В. Галуцька, В. М. Гаращука, О. П. Гетманець, Є. А. Гетьмана, І. А. Городецької, С. М. Гусарова, О. В. Джафарової, О. В. Зайчука, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, К. Б. Левченко, Н. П. Матюхіної, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, А. Ю. Нашинець-Наумової, Н. М. Оніщенко, В. В. Пахомова, О. П. Рябченко, О. Ю. Салманової, А. О. Селіванова, Р. А. Сербина, І. П. Симонової, О. Ю. Синявської, В. В. Сокурєнка, С. Г. Стеценка, О. А. Улютіної, О. Ф. Фризького, В. В. Цветкова та ін.

Різні аспекти функціонування сфери благоустрою населених пунктів з фрагментарним використанням історичних фактів висвітлювали у своїх працях вітчизняні й зарубіжні фахівці з економіки та державного управління: В. М. Бордюк, І. В. Гамза, К. В. Денисенко, Ю. М. Денисенко, О. П. Ігнатенко, А. С. Фролова, Є. М. Щербина та ін. Більш детально питання адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою розглянув Є. В. Пряхін.

Фахівці вивчали окремі напрями благоустрою, зокрема: вплив рівня шуму на організм людини й тварин (М. В. Вертеленко, Н. В. Іванова, М. С. Козак, П. В. Семашко, О. В. Шумак, К. А. Ярмулка); раціональне використання території населених пунктів як елементу благоустрою (В. І. Демченко, Є. О. Іванова, С. Д. Кравченко, І. В. Нагорна, А. І. Ріпенко); адміністративно-правове регулювання земельних відносин (С. І. Братовим, Р. О. Ємець та О. С. Мірошніченко); раціональне розміщення будівель на певних видах фундаментах у складних інженерно-геологічних умовах, розвиток архітектури цивільних будівель (І. І. Куліченко, С. В. Нестеренко, О. С. Слепцовим, І. Л. Суботою); адміністративно-правове регулювання відносин у галузі будівництва

(Б.М. Семенко); регулювання поведження з відходами (В. А. Зуєв); контрольні провадження в галузі будівництва (А. В. Матвійчук). Але ґрунтовних наукових досліджень адміністративно-правового регулювання, системи та адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів наразі немає, недостатньо розроблене нормативне підґрунтя адміністративно-правового регулювання цієї сфери, потребує вдосконалення суб'єктний склад учасників правовідносин у сфері благоустрою, що свідчить про актуальність теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до тем науково-дослідної роботи кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету «Фінансово-правове регулювання публічних відносин в Україні» (номер державної реєстрації 0111U008728) та «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0116U008200).

Мета і завдання дослідження. *Мета дослідження* – на основі аналізу існуючих наукових підходів, національного та міжнародного законодавства й практики його застосування визначити сутність, зміст та особливості адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів, а також сформулювати шляхи підвищення його ефективності.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- з'ясувати сутність адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів;
- надати історико-правову характеристику регулювання у сфері благоустрою населених пунктів;
- з'ясувати нормативно-правові засади адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів України;
- окреслити адміністративно-правовий статус суб'єктів відносин у сфері благоустрою населених пунктів;
- визначити містобудівні потреби як підставу формування та реалізації політики у сфері благоустрою населених пунктів;
- окреслити особливості адміністративно-правового регулювання раціонального використання території населеного пункту як складової сфери благоустрою;
- визначити особливості адміністративно-правового регулювання раціонального використання землі;
- встановити сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання санітарного очищення території населеного пункту та поведження з побутовими відходами;
- розкрити правові основи осушення та озеленення території населеного пункту для потреб благоустрою;
- з'ясувати особливості адміністративно-правового регулювання додержання тиші в населених пунктах;
- виявити особливості адміністративно-правового регулювання розміщення малих архітектурних форм та зовнішньої реклами в населених пунктах;
- визначити поняття та види контролю у сфері благоустрою населених пунктів;
- охарактеризувати правові підстави здійснення державного контролю у сфері

благоустрою населених пунктів;

– розкрити правове регулювання самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів;

– з'ясувати правову природу громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів;

– надати характеристику адміністративним правопорушенням у сфері благоустрою населених пунктів;

– визначити об'єкт та об'єктивну сторону адміністративних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів;

– надати характеристику суб'єкту та суб'єктивній стороні адміністративних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів;

– окреслити можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності за правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час реалізації діяльності з благоустрою населених пунктів.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання сфери благоустрою населених пунктів.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання: діалектичний, формально-логічний, історико-порівняльний, системно-структурний, порівняльно-правовий тощо. Діалектичний метод пізнання застосовано з позиції принципів цілісності, єдності, загальності, взаємного зв'язку й взаємозумовленості змін, що відбуваються в розвитку адміністративних правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4). Історико-порівняльний метод надав змогу простежити становлення сучасної сфери благоустрою в Україні, формування нормативно-правової бази, що її регулює, у розрізі її складових (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9). Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу нормативно-правової бази, що закріплює порядок здійснення озеленення, санітарного очищення території населених пунктів в Україні, у зіставленні з нормативною базою країн Співдружності Незалежних Держав (зокрема Республіки Казахстан, Киргизької Республіки, Республіки Узбекистан), країн Євросоюзу, що надало змогу виявити суперечності та колізії й запропонувати шляхи їх усунення (підрозділи 2.4, 2.5, 2.6).

Нормативну основу дослідження становлять положення Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, міжнародно-правові акти у сфері благоустрою населених пунктів, нормативно-правові акти, закони та підзаконні нормативні акти України, проекти нормативних актів, державні будівельні норми. *Емпіричною базою дослідження* є узагальнена практика діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, видання довідково-енциклопедичного характеру, рішення судів загальної юрисдикції України. *Науково-теоретичну основу дослідження* становлять наукові праці українських і зарубіжних учених з адміністративного, цивільного, фінансового, кримінального права та з державного управління.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена постановкою проблеми й виявляється в тому, що за своїм характером і змістом робота є одним з перших комплексних досліджень, у якому за допомогою сучасних методів пізнання, з

урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначено сутність та особливості адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів і запропоновано авторське бачення шляхів його вдосконалення. Конкретний внесок дисертанта в наукове розроблення положень адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів полягає в наданні пропозицій та рекомендацій, що містять наукову новизну та мають теоретичне й практичне застосування, зокрема:

вперше:

– надано визначення поняття «містобудівні потреби» як соціальних, економічних, екологічних, енергетичних, культурних потреб жителів населеного пункту, а також потреб підприємств, установ, організацій, що зможуть забезпечити їх повноцінне функціонування для задоволення споживачів товарів, робіт і послуг, що визначені затвердженою містобудівною документацією та необхідні для створення й підтримання повноцінного життєвого середовища на території населеного пункту;

– сформульовано та обґрунтовано пропозиції щодо запровадження адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, як-то:

порушення встановлених норм шуму в разі користування звуковідтворювальною апаратурою та іншими джерелами шуму під час руху транспортного засобу в нічний час (із двадцять другої до восьмої години) – шляхом внесення змін до ст. 24 Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»;

порушення вимог законодавства щодо роздільного збирання сміття – шляхом доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 82.9 «Порушення порядку роздільного збирання побутових відходів, відбору вторинної сировини»;

– запропоновано усунути колізію, що міститься в Законах України «Про благоустрій населених пунктів» та «Про місцеве самоврядування в Україні» з приводу визначення правового статусу старости, і законодавчо закріпити повноваження старости об'єднаної територіальної громади в частині здійснення ним самоврядного контролю за об'єктами благоустрою, узгодивши нормативно-правові акти між собою, зокрема, викласти п. 1 ст. 40 «Про благоустрій населених пунктів» у такій редакції: «самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами, а також старостою в межах старостинського округу»;

– розроблено механізм здійснення громадського контролю за станом благоустрою населеного пункту громадськими інспекторами в частині уточнення порядку їх призначення шляхом внесення змін до п. 3 Положення «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів»;

– надано пропозиції з удосконалення порядку утилізації відходів у сільській місцевості в частині закріплення обов'язку жителів населеного пункту укладати договір з виконавцем послуг на вивезення побутових відходів та забезпечення роздільного збирання твердих побутових відходів шляхом внесення змін до ст. 35-1 Закону України «Про відходи» та до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів»;

– надано пропозиції з удосконалення озеленення території населеного пункту в

частині закріплення обов'язку центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування на регіональному рівні, враховувати при розробці Генерального плану населеного пункту вимоги законодавства щодо захисту зелених насаджень шляхом внесення змін до ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

– надано пропозиції з удосконалення засобів здійснення архітектурно-будівельного контролю у вигляді проведення позапланових перевірок у разі передачі права на будівництво об'єкта іншому замовнику або при коригуванні проектної документації на виконання будівельних робіт, зміні генерального підрядника чи підрядника шляхом внесення змін до п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю»;

удосконалено:

– систему принципів, на яких має ґрунтуватися здійснення архітектурно-будівельного контролю, які згруповано таким чином: *основні принципи, які є правовими презумпціями та аксіомами* (законність; можливість судового захисту об'єкта контролю); *загальні принципи, які є загальнозживаними в системі діяльності органів державної влади* (взаємодія суб'єктів та об'єктів контролю; обмеженість; плановість проведення; періодичність проведення); *спеціальні принципи, що характеризують порядок здійснення контрольної діяльності саме у сфері благоустрою населених пунктів* (відповідальність органу архітектурно-будівельного контролю та його посадових осіб за заподіяну шкоду; тісна взаємодія з іншими суб'єктами контролю; створення зручних умов для проведення перевірки; чітка ідентифікація суб'єктів контролю) і принципів, які мають бути закладені в основу здійснення архітектурно-будівельного нагляду, які об'єднано в такі групи: *основні принципи* (законність; об'єктивність; неупередженість); *загальні принципи* (можливість співпраці; професійність; плановість), *спеціальні принципи* (спрямованість на забезпечення екологічної безпеки та захист громадян; етичність і повага до суб'єктів містобудування);

– класифікацію нормативно-правових актів, що регулюють сферу благоустрою населених пунктів, а саме нормативно-правові акти згруповано за такими критеріями: *за юридичною силою* (закони та підзаконні нормативні акти); *за суб'єктами правотворчості* (видані Президентом України; прийняті органами законодавчої влади; видані органами виконавчої влади; прийняті органами місцевого самоврядування); *за обсягом і характером дії* (нормативні акти загальної дії; нормативні акти обмеженої дії); *за напрямками регулювання сфери благоустрою* (нормативні акти, що регулюють: раціональне використання землі для потреб благоустрою; раціональне використання території населеного пункту для її забудови; санітарне очищення території населеного пункту; осушення території населеного пункту; озеленення території; зниження рівня шуму; розміщення малих архітектурних форм; розміщення зовнішньої реклами); *за зовнішньою формою вираження* (закони; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; рішення; розпорядження; накази);

– класифікацію суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених

пунктів, яких згруповано за такими критеріями: *за компетенцією управління*: а) органи, що мають права законодавчої ініціативи у сфері благоустрою населених пунктів; б) органи виконавчої влади; *за зв'язком з елементами благоустрою населених пунктів*: органи, що здійснюють діяльність у сфері: а) архітектури й містобудування; б) раціонального використання земельних ресурсів та охорони земель; в) поводження з побутовими відходами й санітарного очищення території; г) озеленення території; д) розміщення зовнішньої реклами; е) управління автомобільними дорогами; е) забезпечення зовнішнього освітлення; *за реалізацією владних повноважень*: а) суб'єкти публічного права; б) суб'єкти приватного права;

дістали подальшого розвитку:

– визначення поняття «адміністративно-правові відносини у сфері благоустрою населених пунктів», яке запропоновано вважати різновидом адміністративно-правових відносин, що врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами та обов'язками для забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування організації та реалізації заходів з благоустрою населених пунктів;

– визначення терміна «контроль у сфері благоустрою населених пунктів» як функції держави із забезпечення законності й дисципліни, що реалізується у формі проведення спостереження та перевірки підконтрольних об'єктів (суб'єктів господарювання) щодо дотримання ними під час здійснення господарської діяльності вимог законодавства, норм, стандартів і правил з будівництва, реконструкції, ремонту, використання об'єктів благоустрою, а також дотримання встановлених вимог законодавства та правил користування фізичними особами об'єктами благоустрою з метою усунення виявлених правопорушень;

– визначення сутності поняття «раціональне використання території населеного пункту» як діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регулювання забудови населених пунктів; раціонального розселення на території населених пунктів; обґрунтування майбутніх потреб і визначення переважних напрямів використання територій у поєднанні зі здійсненням контролю за дотриманням режиму розподілу земель та їх використанням за цільовим призначенням;

– визначення сутності поняття «раціональне використання земель» як провадження фізичними та юридичними особами – суб'єктами господарювання – діяльності відповідно до цільового призначення землі, з ужиттям заходів, спрямованих на відновлення якості земель та запобігання негативному, екологонебезпечному впливу на земельні ділянки в процесі здійснення такої діяльності;

– визначення змісту поняття «озеленення території населеного пункту» як комплексу робіт, що включає в себе створення, використання, проведення профілактичних, лікувальних заходів; видалення аварійних, сухостійних і фаутичних дерев відповідно до встановлених законодавством нормативів;

– визначення терміна «громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» як виду соціального контролю, який здійснюється окремими громадянами та/або їх об'єднаннями за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування і їх посадових осіб шляхом спостереження та перевірки за

дотриманням ними чинного законодавства у сфері благоустрою населених пунктів;

– характеристика підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності, осіб, які вчинили проступок під час виконання своїх посадових обов'язків, що мають стосунок до сфери благоустрою, які залежать від того, чи особа належить до посадових осіб, що проходять службу в органах місцевого самоврядування, чи є державним службовцем.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів;

– у правотворчості – з метою вдосконалення чинних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у сфері благоустрою населених пунктів;

– у правозастосовній діяльності – для вдосконалення практики застосування норм чинного законодавства та підзаконних нормативних актів у сфері благоустрою населених пунктів (довідки про впровадження: Виконавчого комітету Кременчуцької міської ради Полтавської області від 25.06.2019 № 01-55/1698; Виконавчого комітету Енергодарської міської ради Запорізької області від 18.12.2018 № 12-01/1552; Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю Запорізької міської ради від 05.02.2019 № 11-01/127);

– у навчальному процесі – під час організації навчального процесу та викладання навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність» (акт впровадження Класичного приватного університету від 06.02.2019 № 99);

– у правовиховній сфері – для підвищення загального рівня правової культури населення.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею. Наукові положення, методичні розробки, висновки та пропозиції, які виносяться на захист, підготовлені автором самостійно. У співавторстві опубліковано статтю «On the expediency of granting tax exemptions in the sphere of settlements improvement» у виданні (ESCI) by Web of Science «Baltic Journal of Economic Studies», де особистий внесок автора полягає в наданні пропозицій з внесення змін до законодавства щодо надання податкових пільг суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність у сфері поводження з побутовими відходами, очищення та озеленення території населеного пункту та розміщення малих архітектурних форм. Особисто автору належить 70% тексту; висновки та пропозиції, сформульовані співавторами, у роботі не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні» (м. Одеса, 2016 р.); «Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні» (м. Одеса, 2017 р.); «Перспективи розвитку сучасної науки» (м. Київ, 2018 р.); «Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах» (м. Запоріжжя, 2018 р.);

Вороновські читання (Єдність адміністративних та фінансових процедур) (м. Львів, 2018 р.); «Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки» (м. Ірпінь, 2018 р.); «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Херсон, 2018 р.); «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Ужгород, 2018 р.).

Публікації. Основні положення дослідження викладено в 30 наукових працях, з яких: 1 – монографія; 21 – статті в наукових фахових виданнях, зокрема тих, що включені до міжнародних наукометричних баз даних, з них 2 статті в зарубіжних виданнях; 1 стаття у виданні (ESCI) by Web of Science; 8 – матеріали конференцій. Загальний обсяг публікацій – 37,43 д. а.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які об'єднують двадцять один підрозділ, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 462 сторінки, з них анотація – 14 сторінок, основний текст – 385 сторінок, список використаних джерел – 50 сторінок, додатки – 8 сторінок. Список використаних джерел містить 484 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; розкрито зв'язок з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; сформульовано наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено відомості щодо їх апробації й публікацій, а також структури дисертації.

Розділ 1 «Методологічні засади адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів» містить 4 підрозділи.

У *підрозділі 1.1 «Сутність адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів»* встановлено, що зміст адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів полягає в сукупності юридичних засобів та прийомів, завдяки яким здійснюється державно-владний вплив органів державної влади та місцевого самоврядування для впорядкування суспільних відносин у сфері благоустрою й створення умов щодо раціонального використання території населеного пункту, належного її утримання та охорони, створення умов для захисту довкілля й забезпечення комфортних і безпечних умов перебування на цій території людини. Отже, здійснення адміністративно-правового регулювання в цій сфері є принципово важливим моментом, від наявності досконалої нормативно-правової бази та скоординованих дій органів державної влади та місцевого самоврядування в напрямі здійснення контролю за її дотриманням буде залежати стан навколишнього природного середовища, життя та здоров'я людини, естетичний вигляд території.

Виявлено, що функціонування сфери благоустрою передбачає виникнення, зміну та припинення різних видів правовідносин: цивільних, господарських, трудових, земельних тощо. Проте серед них центральне місце посідають адміністративні правовідносини, тому що саме вони визначають форми та методи державного регулювання в зазначеній сфері, аспекти координації діяльності всіх

суб'єктів відносин, зокрема органів публічної влади, засади технічного та цінового регулювання, дозвільної діяльності, контролю тощо.

Встановлено, що система благоустрою населених пунктів включає: 1) управління у сфері благоустрою населених пунктів; 2) визначення суб'єктів та об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів; 3) організацію благоустрою населених пунктів; 4) стандартизацію й нормування у сфері благоустрою населених пунктів; 5) фінансове забезпечення благоустрою населених пунктів; 6) здійснення державного, самоврядного та громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів; 7) встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів.

Доведено, що особливістю адміністративно-правових відносин у сфері благоустрою населених пунктів є те, що їм притаманний як імперативний метод правового регулювання, так і диспозитивний. Проте основним методом правового регулювання, звичайно, є імперативний. Але між приватним та публічним правом дуже тонка межа, що пояснює їх співвідношення між собою. Відповідно до норм публічного права суб'єкт публічно-правових відносин може стати суб'єктом і приватноправових відносин, якщо він є учасником цивільних правовідносин та вчиняє цивільний правочин. Підтвердження того, що органи місцевого самоврядування можуть бути не тільки учасниками публічно-правових, а й приватноправових відносин, міститься в ч. 1 ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де вказано, що їх відносини з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності, будуються на договірній основі.

У підрозділі 1.2 «Історичні аспекти становлення адміністративно-правового регулювання сфери благоустрою населених пунктів» визначено, що стан і розвиток державності, національні традиції, економічні, політичні, культурні, ідеологічні фактори безпосередньо пов'язані та впливають на стан і розвиток об'єктів благоустрою. Початок історії та правового регулювання сфери благоустрою зумовлений утворенням міських поселень, які розташовувалися біля таких об'єктів благоустрою, як місця поховань для вшанування померлих. А це, у свою чергу, дало поштовх до створення інших об'єктів благоустрою: вулиць, площ, парків, малих архітектурних форм тощо.

Історичний досвід розвитку сфери благоустрою на українських землях корелює з історією державності, тому на певних етапах має особливості, що залежать від правового статусу територій: або це самостійний розвиток (доба Київської Русі; Козацька доба, УНР, сучасний період), або підлегле становище (перебування українських земель у складі інших держав: Литви, Польщі, Угорщини, Австро-Угорщини, Росії, СРСР).

Правове регулювання відносин у сфері благоустрою не мало систематизованого характеру. Відповідні норми містили загальні документи князівської та королівської законотворчості (у добу феодалізму), реформи 60–70-х рр. XIX ст. Російської імперії, загальні й локальні акти СРСР та УРСР. У сучасній системі права України формується відповідний інститут законодавства, що потребує вдосконалення.

З проголошенням незалежності України, зі зміною моделі державного управління, в умовах ринкових перетворень організація територій і розвиток поселень за виробничою ознакою вичерпали себе й не відповідають потребам громадян у

комфортному середовищі проживання. Становлення ринкової економіки, утвердження різних форм власності, зміни в розміщенні продуктивних сил, інформаційна відкритість суспільства, його демократизація й розширення прав територіальних громад, а також підвищення вимог до якості життя, до оптимізації та раціонального використання навколишнього середовища істотно впливають на організацію територій, на потреби облаштування й упорядкування населених пунктів, актуалізують проблеми благоустрою поселень і підвищують вимоги до нього. З урахуванням цих вимог у 2005 р. прийнятий Закон України «Про благоустрій населених пунктів», який визначає правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів і спрямований на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини. Проте для сучасного етапу розвитку нашої держави характерний низький рівень благоустрою населених пунктів (міських, а тим більше сільських) через чималий відсоток старих і аварійних будинків, споруд, комунікацій, незадовільний стан доріг як у межах населених пунктів, так і магістралей, наявність несанкціонованих, хаотичних звалищ твердих побутових відходів тощо.

У підрозділі 1.3 «Нормативне забезпечення адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів в Україні» проаналізовано нормативно-правову базу адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів і виявлено її особливості, передусім перенасиченість підзаконними нормативно-правовими актами. Це пояснюється багаторівневою структурою суспільних відносин, які можуть виникати під час взаємодії їх суб'єктів, унаслідок багатогранності самого поняття благоустрою як комплексу робіт за певними напрямками: раціональне використання території населеного пункту, її забудова, утримання; санітарне очищення, осушення, озеленення, зниження рівня шуму; розміщення малих архітектурних форм та зовнішньої реклами тощо. Сфера благоустрою включає в себе велику кількість напрямів (доволі різнопланових та не пов'язаних між собою), тож здійснювати адміністративно-правове регулювання лише нормативними актами, дія яких поширюється на всіх суб'єктів господарювання, неможливо, хоча зміни в територіальній організації влади, делегування ряду повноважень до місцевих органів, проведення реформ у житлово-комунальній сфері потребують оперативного, професійного та компетентного вирішення питань, що виникають у сфері благоустрою, для захисту навколишнього природного середовища та створення комфортних, безпечних умов життєдіяльності людини. Усе це викликає необхідність прийняття низки підзаконних нормативних актів, які регулюватимуть сферу благоустрою за кожним напрямом.

Запропоновано таку класифікацію нормативно-правових актів у сфері благоустрою:

за юридичною силою: закони та підзаконні нормативні акти;

за суб'єктами правотворчості: видані Президентом України; прийняті органами законодавчої влади; видані органами виконавчої влади; прийняті органами місцевого самоврядування;

за обсягом і характером дії: нормативні акти загальної дії; нормативні акти обмеженої дії;

за напрямками регулювання сфери благоустрою: нормативні акти, що регулюють: раціональне використання землі для потреб благоустрою; раціональне

використання території населеного пункту для її забудови; санітарне очищення території населеного пункту; осушення території населеного пункту; озеленення території; зниження рівня шуму; розміщення малих архітектурних форм; розміщення зовнішньої реклами;

за зовнішньою формою вираження: закони; укази Президента України; постанови (Кабінету Міністрів України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг); рішення; розпорядження; накази.

Виділено класифікаційні ознаки для підзаконних нормативних актів, що регулюють суспільні відносини у сфері благоустрою, – за об'єктом регулювання та призначенням.

За об'єктом регулювання – ті, що регулюють: забудову території населеного пункту її раціональне використання; санітарне очищення території населеного пункту; осушення території населеного пункту; озеленення території населеного пункту; зниження рівня шуму; освітлення території; утримання автомобільних доріг і тротуарів.

За призначенням – ті, що регулюють: контроль якості; захист навколишнього природного середовища; захист здоров'я та життя людей.

Проте існують підзаконні нормативні акти, що здійснюють адміністративно-правове регулювання всіх напрямів благоустрою в сукупності, які за своїм змістом є техніко-юридичними та поділяються на державні будівельні норми (далі – ДБН) Б.2.2-5:2011 «Благоустрій територій», будівельні норми і правила БНіП Ш-10-75 «Благоустрій територій», державні стандарти України (ДСТУ) ДСТУ 2587:2010 «Споруди транспорту. Розмітка дорожня».

У підрозділі 1.4 «Адміністративно-правовий статус суб'єктів управлінських відносин у сфері благоустрою населених пунктів» встановлено, що головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері благоустрою населених пунктів, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України. До компетенції Мінрегіону належить визначення складу, змісту, порядку розроблення та оновлення містобудівної документації на місцевому рівні з урахуванням даних державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі. Мінрегіон визначає параметри використання території та будівель, запропонованих органами місцевого самоврядування для розташування в межах декількох земельних ділянок, зокрема їх функціональне призначення, граничні поверховість та площу забудови, а також взаємодіє з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань застосування єдиної державної геодезичної системи координат і картографічної основи для розроблення містобудівної документації та встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, Мінрегіон взаємодіє «по горизонталі» з іншими державними органами влади, допоміжними органами й службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими, утвореними Кабінетом Міністрів України, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками

та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав, а також підприємствами, установами, організаціями.

Доведено, що перелік суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів потребує уточнення, зокрема до нього потрібно віднести:

– державу, яка, згідно зі ст. 3 Конституції України, відповідає перед людиною за свою діяльність, зміст і спрямованість котрої визначають права і свободи людини та їх гарантії. Благоустрій населених пунктів безпосередньо пов'язаний з виконанням державою головного обов'язку;

– Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, як главу держави, що підписує закони, прийняті Верховною Радою України, та видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, зокрема у сфері благоустрою населених пунктів;

– Верховну Раду України, яка на виконання своїх повноважень приймає закони, що визначають правові та організаційні засади функціонування й розвитку сфери благоустрою населених пунктів, затверджує загальнодержавні програми економічного, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, зокрема заходи з благоустрою;

– судові органи, які стають суб'єктами відносин у сфері благоустрою населених пунктів з тієї причини, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення, зокрема в досліджуваній сфері.

Проте основну роль у сфері благоустрою населених пунктів відіграють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення, які також здійснюють управління у сфері благоустрою населених пунктів у межах власних повноважень.

Перелік суб'єктів у сфері благоустрою, визначених у Законі України «Про благоустрій населених пунктів», не охоплює всіх суб'єктів (наприклад, об'єднання підприємств, громадські об'єднання, іноземців, осіб без громадянства), які можуть бути учасниками правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів. Цей перелік має відповідати нормам базових нормативно-правових актів (Цивільного та Господарського кодексів), тому запропоновано таке формулювання: юридичні особи, створені відповідно до норм Цивільного та Господарського кодексів України; фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства).

Суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою класифіковано за певними ознаками:

за спрямованістю компетенції: а) органи, що мають права законодавчої ініціативи у сфері благоустрою; б) органи виконавчої влади;

за зв'язком з елементами благоустрою – органи, що здійснюють діяльність у сфері: а) архітектури й містобудування; б) раціонального використання земельних ресурсів та охорони земель; в) поведження з побутовими відходами й санітарного очищення території; г) озеленення території; д) розміщення зовнішньої реклами; е) управління автомобільними дорогами; е) забезпечення зовнішнього освітлення.

за реалізацією владних повноважень: а) суб'єкти публічного права; б) суб'єкти приватного права.

Розділ 2 «Напрями адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів» містить 9 підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Визначення містобудівних потреб як підстави формування та реалізації політики у сфері благоустрою населених пунктів» встановлено, що на сьогодні, незважаючи на належне нормативно-правове регулювання раціонального використання території населеного пункту в процесі здійснення благоустрою, зміст терміна «містобудівні потреби», який законодавець часто вживає в чинних нормативно-правових актах щодо регулювання містобудування та благоустрою населених пунктів, не визначено.

Сутність поняття «містобудівні потреби» доцільно трактувати через потреби, тобто хто саме потребує й чого конкретно (які об'єкти) у будівництві на території населеного пункту. Зацікавлені суб'єкти – насамперед, жителі населеного пункту (фізичні особи), підприємства, організації, установи, що розташовані на його території. Тож містобудівні потреби запропоновано розуміти як соціальні, економічні, екологічні, енергетичні, культурні потреби жителів населеного пункту, а також потреби підприємств, установ, організацій, що зможуть забезпечити їх повноцінне функціонування для задоволення споживачів товарів, робіт і послуг, що визначені затвердженою містобудівною документацією та необхідні для створення й підтримання повноцінного життєвого середовища на території населеного пункту.

У підрозділі 2.2 «Адміністративно-правове регулювання раціонального використання території населеного пункту» встановлено, що правові та організаційні основи планування, забудови й іншого використання територій населених пунктів, забезпечення їх сталого розвитку з урахуванням громадських і приватних інтересів здійснюється відповідно до Закону України «Про планування і забудову територій». Забезпечення раціонального розселення на території населених пунктів здійснюється відповідно до містобудівної документації, тобто затверджених текстових і графічних матеріалів, які регулюють планування, забудову та інше використання територій, такими може бути схема планування території на регіональному рівні.

Сутність раціонального використання території та адміністративно-правового регулювання цього процесу розкрито через коло завдань, покладених в основу планування й забудови території, серед яких головне місце належить обґрунтуванню та встановленню режиму раціонального використання земель і забудови територій, на яких передбачено перспективну містобудівну діяльність.

Забезпечення раціонального використання та охорони земель є основою земельного законодавства як один з основних принципів. Безпосередня участь у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель належить до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин, Державного агентства земельних ресурсів України.

Адміністративно-правове регулювання у сфері охорони земель покладено на Державне агентство земельних ресурсів України. Саме воно має цілий ряд повноважень у цій сфері, зокрема щодо здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства. Принципове значення стосовно раціонального використання земельної ділянки має дотримання в процесі її користування цільового призначення.

Однак, незважаючи на наявність актів щодо реалізації норм права з

урегулювання суспільних відносин з планування та використання територій, на регіональному та місцевому рівнях мають місце проблеми державного рівня, як-от: неврахування Генеральною схемою планування особливостей окремих населених пунктів, зокрема щодо територіальної організації, використання приміських та рекреаційних зон; наявного природно-ресурсного потенціалу; економіко-географічного розташування, демографічної складової тощо.

На місцевому рівні залишаються проблеми порушення суб'єктами правовідносин установлених норм забудови територій; її нецільового використання; недотримання містобудівних та санітарних норм; стихійної забудови рекреаційних та природоохоронних зон.

Під поняттям раціонального використання території населеного пункту запропоновано розуміти *діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регулювання забудови населених пунктів; раціонального розселення на території населених пунктів; обґрунтування майбутніх потреб і визначення переважних напрямів використання територій у поєднанні зі здійсненням контролю за дотриманням режиму розподілу земель та їх використанням за цільовим призначенням*. Чітке визначення цього поняття надасть змогу усвідомити сутність і зміст раціонального використання території населеного пункту, чіткіше зрозуміти зміст прав і обов'язків у цій сфері й уникнути правопорушень усім суб'єктам правовідносин, а саме: органам державної влади, що встановлюють нормативи й стандарти у сфері благоустрою населених пунктів, та тих, що здійснюють контроль за їх дотриманням, а також органам місцевого самоврядування, що здійснюють регулювання сфери благоустрою на місцевому рівні, інститутам громадянського суспільства, фізичним і юридичним особам – суб'єктам господарювання, які здійснюють підприємницьку діяльність за секціями F «Будівництво», H «Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність», E «Водопостачання; каналізація, поводження з відходами» відповідно до Класифікації видів економічної діяльності (КВЕД-2010). Рекомендовано законодавчо закріпити це визначення як правову норму шляхом внесення змін до ст. 1 Закону України «Про планування і забудову територій».

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-правове регулювання раціонального використання землі як складової благоустрою населеного пункту» доведено, що від раціонального використання земельно-ресурсного потенціалу залежать структурна й екологічна збалансованість земельного фонду, цілеспрямованість його використання, відновлення родючості ґрунтів, функціонування ландшафтів, ефективність використання земельних угідь у сільському господарстві, тому серед основних цілей, яких досягають завдяки плануванню та забудові території населених пунктів, превалюють ті, що стосуються встановлення режиму раціонального використання земель.

Безпосередня участь у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель належить до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин, тобто Державного агентства земельних ресурсів України.

Встановлено відсутність юридичної норми, яка надає визначення поняття

раціонального використання земель, що створює складнощі фактичного втілення приписів правових норм у відносини суб'єктів адміністративного права, що виникають у сфері благоустрою.

Принципове значення стосовно раціонального використання земельної ділянки має її цільове використання. У ст. 1 Закону України «Про землеустрій» розкрито поняття цільового призначення земельної ділянки як використання її за призначенням, визначеним на підставі документації з землеустрою. Сьогодні види цільового призначення земель виділяють на підставі затверджені Класифікації видів цільового призначення земель, яка визначає поділ земель на окремі види цільового призначення, які характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів. Однак, в Україні немає нормативно-правового акта, в якому було б визначено поняття раціонального використання земель, що ускладнює процес адміністративно-правового регулювання використання земель, зокрема контроль за їх цільовим використанням. Запропоновано визначати раціональне використання земель як *провадження фізичними та юридичними особами – суб'єктами господарювання – діяльності відповідно до цільового призначення землі, з ужиттям заходів, спрямованих на відновлення якості земель і запобігання негативному, екологонебезпечному впливу на земельні ділянки в процесі здійснення такої діяльності*. Це визначення доцільно взяти за основу для внесення змін до ст. 1 «Охорона земель та інші основні поняття і терміни» Закону України «Про охорону земель».

У підрозділі 2.4 *Санітарне очищення території населеного пункту: сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання* встановлено, що правове регулювання порядку створення та розташування контейнерних майданчиків, порядку роздільного збирання побутових відходів, відбору вторинної сировини; порядку влаштування, експлуатації, дезінфекції сміттєпроводів; порядку розміщення вигребів; відведення стічних вод, що утворилися в процесі господарсько-побутової, виробничої діяльності, на забудованій території внаслідок випадання атмосферних опадів, здійснюється на підставі Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць».

Державними будівельними нормами встановлено обов'язок забудовника щодо обладнання території підприємств і майданчиків для стоянки транспортних засобів пристроями для збирання та відведення стічних вод, що утворюються внаслідок випадання атмосферних опадів, і спорудами з їх очищення. При виборі схеми поверхневого водовідведення потрібно враховувати щільність забудови, рельєф території, функціональне призначення, кліматичні умови, загальний рівень благоустрою території. Наразі чинний порядок санітарного очищення території населених пунктів є недосконалим, оскільки він не забезпечує достатнього рівня контролю за санітарним станом територій, збиранням, вивезенням, знешкодженням і захороненням побутових відходів, а однією з причин такого стану справ є відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання щодо організації заходів поводження з відходами.

Відповідно до ст. 35-1 Закону України «Про відходи», послуги зі збирання та

вивезення побутових відходів має право здійснювати лише юридична особа, уповноважена на такі дії органом місцевого самоврядування лише на конкурсних засадах. Однак не врегульовано правовий механізм утилізації відходів у сільській місцевості, відповідно до якого на конкурсних засадах визначається особа, що повинна збирати та вивозити побутові відходи, проте жителі населеного пункту відмовляються укладати договір з виконавцем, пояснюючи відсутністю потреби в цьому. Для вирішення цієї проблеми запропоновано внести зміни до окремих нормативно-правових актів, зокрема до ст. 35-1 Закону України «Про відходи» додати фразу:

«Жителі сіл, селищ зобов'язані укладати договори з юридичною особою, яка визначена виконавцем послуг на вивезення побутових відходів та забезпечує роздільне збирання твердих побутових відходів на безоплатній основі».

А також до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» додати п. 3-1, виклавши його в такій редакції:

3-1. Жителі сіл, селищ зобов'язані укладати договори з юридичною особою, яка визначена виконавцем послуг на вивезення побутових відходів та роздільне збирання твердих побутових відходів.

Аналіз досвіду Франції, де в сільських місцевостях немає сервісу з утилізації сміття, свідчить, що держава дозволила створювати спеціальні прийомні пункти, і більшість послуг зі збирання та сортування сміття виконують приватні компанії під керівництвом місцевих органів влади, які оплачують відповідні послуги за рахунок коштів з податку на нерухомість. Для підвищення мотивації вітчизняних платників податків щодо раціонального поводження з відходами доцільно застосовувати податкові стимули, зокрема:

– з податку на прибуток та податку на додану вартість шляхом застосування зниженої ставки податку на прибуток підприємств, які здійснюють реалізацію продукції, виготовленої з використанням відходів; звільнення від сплати податку на додану вартість суб'єктів господарювання при здійсненні операцій з постачання такої продукції на митну територію України, а також звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання устаткування, яке передбачено використовувати для цілей виготовлення продукції з відходів;

– з податку на прибуток підприємств, які здійснюють діяльність у сфері утилізації відходів, у частині зменшення отриманого ними доходу на суму витрат, пов'язаних із закупівлею устаткування, обладнання, транспортних засобів, що використовують для перевезення, сортування, зберігання відходів з метою їх утилізації; податку на додану вартість щодо звільнення від оподаткування операцій з постачання на митну територію країни устаткування, обладнання, транспортних засобів, які використовуються для вище наведених цілей;

– з податку на доходи фізичних осіб платників податків у разі здійснення ними сортування побутових відходів шляхом створення контейнерів для розподільного збирання на власній території, у частині зменшення оподаткованого доходу на суму витрат, пов'язаних із купівлею/створенням, встановленням таких контейнерів, та витрат, пов'язаних з оплатою підприємствам, які здійснюють вивіз сміття;

– з податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість, земельного податку (плати за землю) у вигляді надання податкових канікул на певний період

часу вітчизняним промисловим підприємствам, які активно сприяють залученню інвестицій для виготовлення контейнерів, сміттевозів та будівлі сміттесортувальних заводів;

– з податку на доходи фізичних осіб платників податків, що здійснюють збирання й заготівлю окремих видів відходів як вторинної сировини в частині звільнення від сплати податку, за дохід отриманий від здавання паперу у вигляді макулатури для повторної його переробки.

Потребують узгодження й інші правові норми, що регулюють порядок здійснення санітарного очищення території. Так, норма п. 2.4 Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць» зобов'язує виконавців послуг з перевезення побутових відходів вивозити їх не раніше ніж о 7 годині і не пізніше ніж о 23 годині з метою забезпечення шумового комфорту населення. Водночас ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок здійснювати контроль щодо дотримання підприємствами, установами, організаціями та громадянами шумового режиму в частині заборони у нічний час, із двадцять другої до восьмої години на захищених об'єктах (під якими слід розуміти й прибудинкові території, на яких саме й розташовуються сміттєві контейнери), використовувати будь-які пристрої – джерела побутового шуму. Встановлено порушене право громадян на безпечні умови перебування. Запропоновано внести зміни до п. 2.4 Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць», зокрема викласти в такій редакції:

2.4. Для забезпечення шумового комфорту населення побутові відходи потрібно вивозити *не раніше ніж о 8 годині і не пізніше ніж о 22 годині*, при цьому рівні шуму не повинні перевищувати гігієнічних нормативів для відповідного часу доби.

У підрозділі 2.5 «Адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами» досліджено правове регулювання поводження з побутовими відходами крізь призму принципів реалізації державної політики в цій сфері, на яких має ґрунтуватися законодавство. Розглянуто принципи, що закріплені в ст. 5 Закону України «Про відходи», а також закордонний досвід, зокрема законодавство Республіки Білорусь у частині закладення в основу принципів поводження з побутовими відходами та країн Євросоюзу, на підставі цього запропоновано доповнити ст. 5 Закону України «Про відходи» такими принципами: «економічне стимулювання в галузі поводження з відходами»; «відповідальність за порушення природоохоронних вимог при поводженні з відходами»; «відшкодування шкоди, заподіяної при поводженні з відходами навколишньому середовищу, здоров'ю громадян, майну».

Запропоновано взяти за основу принцип, що покладений в основу законодавства країн Євросоюзу, як-то: «сплата за завдання шкоди навколишньому середовищу забруднювачем». Цей принцип уже неодноразово обговорювали на законодавчому рівні, він набув правового закріплення в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. Згідно із цим принципом основним інструментом впливу на суб'єкта

господарювання, що здійснює забруднення навколишнього середовища, повинні стати стандарти та штрафи, останні є превентивними методами виховання забруднювача для підвищення його правової свідомості щодо застосування необхідних заходів для зменшення рівня забруднення. На сьогодні в Україні передбачено притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо поводження з відходами ст. 82, 82-1–82-8, 83 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачено накладення штрафу на посадових осіб або громадян залежно від складу правопорушення. Але відкритим залишається питання щодо застосування санкцій за утилізацію вторинних матеріалів або ж за ігнорування встановленого порядку щодо роздільного збирання сміття. Тому запропоновано внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, доповнивши його ст. 82-9, де визначити склад правопорушення – «порушення порядку роздільного збирання побутових відходів, відбору вторинної сировини».

У підрозділі 2.6 *«Особливості адміністративно-правового регулювання осушення та озеленення території населеного пункту для потреб благоустрою»* встановлено, що осушення може здійснюватися різними засобами, зокрема: шляхом застосування водопонижувальних пристроїв: траншейних дренажів (відкриті траншеї й канали) або закритих дренажів (траншеї, заповнені фільтрувальним матеріалом) для осушення зсувного тіла, розраховані, як правило, на нетривалий строк служби; із використанням заходів агролісомеліорації, які здійснюються за рахунок зміцнення ґрунту кореневою системою та включають у себе: посів багаторічних трав, посадку дерев і чагарників у поєднанні з посівом багаторічних трав або обдернуванням. Але під час осушення земель, що є настільки важливим елементом будівництва будівель і споруд у процесі благоустрою населених пунктів, забудовник повинен дотримуватися норм законодавства з охорони, утримання та відновлення якості ґрунтів, зокрема Законів України «Про охорону земель», «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» тощо.

Встановлено відсутність нормативного визначення поняття «озеленення». У загальному значенні його тлумачать як культивування на незайманих ділянках території населених місць дикорослих або окультурених рослин для поліпшення якості середовища, як комплекс робіт зі створення й використання зелених насаджень у населених пунктах або як систему зелених насаджень населених пунктів. Більш сучасні джерела під озелененням пропонують розуміти комплекс робіт, який включає в себе всі роботи з опорядження прибудинкової ділянки: висадку рослин, розбивку газонів, квітників та клумб, посадку живоплоту, а також створення декоративних елементів саду, таких як альпінарії й розарії.

Запропоновано термін «озеленення території населеного пункту» визначати як комплекс робіт, що включає в себе створення, використання, проведення профілактичних, лікувальних заходів; видалення аварійних, сухостійних і фаутичних дерев відповідно до встановлених законодавством нормативів, із внесенням змін до ст. 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

Встановлено, що складовою планування та забудови території, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є збереження, створення та відновлення ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених

насаджень. Проте, норма, яка закріплює обов'язок зі здійснення забудовником озеленення в процесі здійснення комплексної забудови території, відсутня, для вирішення цієї колізії запропоновано доповнити ст. 33 частиною 6 у такій редакції:

Стаття 33. Здійснення комплексної забудови території

6. Комплексна забудова території повинна здійснюватися з дотриманням вимог законодавства з охорони, утримання та відновлення зелених насаджень. Видалення дерев, кущів, газонів і квітників здійснюється відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Проектування озеленення території потрібно здійснювати з урахуванням техногенних і кліматичних чинників території населеного пункту, а також нормативних показників рівня озеленення різних структурних елементів у межах населеного пункту, враховуючи відстань від будинків, споруд, а також об'єктів благоустрою до дерев і чагарників, параметри й вимоги до створення зелених насаджень у зонах дії теплотрас, промислових зон, автомобільних доріг тощо.

До того ж, доцільно доповнити Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» нормою стосовно вимог із розробки та затвердження Генерального плану населеного пункту в частині закріплення обов'язку центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування на регіональному рівні, враховувати при його розробці вимоги законодавства щодо захисту зелених насаджень. Запропоновано внести зміни до ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та викласти в такій редакції:

Стаття 17. Генеральний план населеного пункту

...

2. Генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів та з урахуванням вимог законодавства з охорони, утримання та відновлення зелених насаджень.

У підрозділі 2.7 «Адміністративно-правове регулювання додержання тиші в населених пунктах» встановлено, що основною проблемою адміністративно-правового регулювання зменшення рівня шуму є відсутність нормативної бази, яка б відповідала сучасним умовам господарювання, і вимушене застосування суб'єктами «Державних стандартів» та «санітарних норм», затверджених ще до набуття Україною незалежності.

На сьогодні не врегульованим залишається питання можливості притягнення до відповідальності осіб, що користуються звуковідтворювальною апаратурою та іншими джерелами шуму під час руху транспортного засобу в нічний час, із двадцять другої до восьмої години. Не існує жодної норми, яка б встановлювала подібні обмеження та захищала жителів населеного пункту від гучних звуків, що надходять з транспортних засобів у процесі їх руху чи зупинки. Для вирішення цієї проблеми запропоновано внести зміни до ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» з приводу обмеження використання звуковідтворювальної апаратури та інших джерел шуму під час руху транспортного засобу в певний час доби, додавши такий абзац:

Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані:

– здійснювати відповідні заходи щодо запобігання утворенню та зниження шуму до рівнів, установлених санітарними нормами, під час зупинки або руху транспортних засобів з використанням звуковідтворювальної апаратури та інших джерел шуму в нічний час, із двадцять другої до восьмої години, у прибудинкових територіях, парках, скверах, розташованих на території мікрорайонів і груп житлових будинків.

У підрозділі 2.8 «Адміністративно-правове регулювання розміщення малих архітектурних форм» встановлено, що питання розміщення малих архітектурних форм для здійснення підприємницької діяльності у сфері розваг, громадського харчування та інших видів залишається не врегульованим.

Аналіз норм Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про благоустрій населених пунктів», наказу «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності» та ДБН В.2.2-23:2009 «Будинки і споруди. Підприємства торгівлі» засвідчив їх неузгодженість. Так, ДБН В.2.2-23:2009 «Будинки і споруди. Підприємства торгівлі» відносить павільйони, кіоски, торговельні намети до малих архітектурних форм, проте, не згадуючи про обов'язкову наявність фундаменту. І якщо під кіоском законодавець пропонує розуміти торговельний об'єкт для організації роздрібного продажу товарів, який має постійне просторове місце, займає окрему закриту споруду *некапітального типу*, то павільйон – це торговельний об'єкт, який призначений для організації продажу товарів кінцевим споживачам, розміщений в окремій споруді полегшеної конструкції та має торговельну залу для покупців. Не врегульованим залишається питання належності до типу будівлі павільйонів, кіосків, торговельних наметів, якщо вони створені без улаштування фундаменту, через відсутність законодавчого визначення поняття «капітальна споруда». Для впорядкування нормативно-правової бази запропоновано внести зміни:

– до частини 1, статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» – шляхом додання п. 15, в якому надати визначення терміна «об'єкт капітального будівництва», та викласти в такій редакції:

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

...

15) об'єкт капітального будівництва – будівля, споруда, яка має міцний зв'язок із землею, її не можна легко перемістити в просторі без заподіяння шкоди зовнішньому вигляду та її знеціненню, вона підлягає введенню в експлуатацію; зводяться, реконструюються, реставруються, здійснюється капітальний ремонт на основі розробленої проектною документації;

– до ДБН В.2.2-23:2009 «Будинки і споруди. Підприємства торгівлі» в частині конкретизації поняття «малі архітектурні форми», додавши після слова кіоски: *крім тих, що мають ознаки об'єкта капітального будівництва.*

У підрозділі 2.9 «Адміністративно-правове регулювання розміщення зовнішньої реклами» встановлено, що, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», зовнішня реклама є елементом об'єкта благоустрою, який у поєднанні з іншими елементами бере активну участь у формуванні зовнішнього вигляду населеного пункту. Для забезпечення благоустрою

актуальним є питання адміністративно-правового регулювання розміщення не тільки зовнішньої реклами, яка розміщується на спеціальних тимчасових та/або стаціонарних конструкціях, розташованих на відкритій місцевості, а й на зовнішніх поверхнях будинків, споруд, елементах вуличного обладнання, над проїжджою частиною вулиць і доріг.

Встановлено, що розміщення зовнішньої реклами регулює велика кількість законодавчих і підзаконних нормативних актів, а в процесі здійснення адміністративно-правового регулювання бере участь велика кількість суб'єктів владних повноважень, що залежить від місця розміщення зовнішньої реклами.

Правила розміщення зовнішньої реклами прописано в ст. 16 Закону України «Про рекламу». Вони встановлюють ряд адміністративних заходів з розміщення реклами, зокрема перелік суб'єктів, з якими особа – власник рекламоносія повинен погоджувати порядок його розташування. Так, якщо здійснюється розміщення засобів реклами в межах охоронних зон інженерних комунікацій, обов'язковим є отримання погодження з утримувачем зазначених комунікацій. У разі розміщення зовнішньої реклами на перехрестях, біля дорожніх знаків, світлофорів, пішохідних переходів, залізничних переїздів та зупинок транспорту загального користування обов'язковим є погодження з підрозділом Національної поліції та з Укравтодором або власниками автомобільних доріг. Проте компетенція підрозділів Національної поліції щодо вирішення питання з погодження на розміщення зовнішньої реклами, залишається незрозумілою, адже ч. 3 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію» дає вичерпний перелік підрозділів національній поліції, а саме: кримінальна поліція; патрульна поліція; органи досудового розслідування; поліція охорони; спеціальна поліція; поліція особливого призначення, – однак, до якого саме підрозділу має звернутися особа для отримання узгодження на розміщення зовнішньої реклами, законодавством не визначено. Єдина норма, яка, начебто, встановлює обов'язок поліції з надання подібного дозволу, міститься в п. 13 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», де вказано, що до повноважень поліції належить видача дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху. Для вирішення цієї прогалини доцільно внести зміни до ст. 52-3 Закону України «Про дорожній рух» щодо конкретизації повноважень Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху при погодженні проектів документації на розміщення зовнішньої реклами шляхом доповнення абз. 4 ст. 52-3 Закону України «Про дорожній рух» словосполученням *«у тому числі рекламоносіїв»*.

Встановлено багатозначність формулювання поняття «рекламоносії», що заважає суб'єкту господарювання, який здійснює розміщення зовнішньої реклами, виконувати свій законодавчо встановлений обов'язок погодження з усіма органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. У Законі України «Про автомобільні дороги» рекламоносій – спеціальна тимчасова або розташована на відкритій місцевості стаціонарна конструкція, на якій розміщується зовнішня реклама. У наказі Укравтодору міститься більш розширене поняття – спеціальні конструкції: тимчасові та стаціонарні рекламні засоби (світлові та несвітлові, наземні та не наземні (повітряні), плоскі та об'ємні стенди, щити, панно, транспаранти, троли, таблички, короби, механічні, динамічні, електронні табло, екрани, панелі, тумби, складні просторові конструкції та ін.), які використовуються

для розміщення реклами. Визначення подано й у деяких нормативно-правових актах місцевих органів влади, зокрема в Розпорядженні Київської міської державної адміністрації «Про розміщення реклами на транспорті комунальної власності м. Києва» рекламоносії – будь-які місця, які використовуються для розміщення на них реклами. Закон України «Про рекламу» надає дуже стисле визначення цього поняття – спеціальні тимчасові і стаціонарних конструкції, розташовані на відкритій місцевості, а також на зовнішніх поверхнях будинків, споруд, на елементах вуличного обладнання, над проїжджою частиною вулиць і доріг. Але цей Закон дає визначення як конкретизацію іншого терміна «зовнішня реклама», окремо не виділяючи «рекламоносії». Запропоновано внести зміни до Законів України «Про рекламу» та «Про автомобільні дороги» й закріпити в них поняття «рекламоносії» у такому вигляді, як воно подано в наказі Укравтодору «Про затвердження Порядку видачі дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію та функціонування об'єктів сервісу на землях дорожнього господарства та згод і погоджень на об'єкти зовнішньої реклами вздовж автомобільних доріг загального користування».

Розділ 3 «Адміністративно-правові засади контролю у сфері благоустрою населених пунктів» містить 4 підрозділи.

У підрозділі 3.1 «Поняття та види контролю у сфері благоустрою населених пунктів» встановлено, що у сфері благоустрою населених пунктів може здійснюватись державний, самоврядний та громадський контроль.

На основі аналізу поняття контролю у сфері благоустрою, що міститься в нормативно-правових актах та наукових працях, виділено його ознаки: 1) охоплює багато напрямів сфери благоустрою, зокрема: містобудування; охорону земель; санітарне очищення, озеленення, осушення території населеного пункту; зниження рівня шуму; розміщення малих архітектурних форм та зовнішньої реклами; 2) здійснюється в різних формах, частіше у формі перевірки, як планово, так і позапланово; 3) регламентовано не тільки законодавчими актами, а й підзаконними, особливо це стосується сфери містобудування, озеленення, зниження рівня шуму; 4) здійснюється не тільки органами державної виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування, а також представниками громадськості; 5) поширюється на всіх суб'єктів (фізичних та юридичних осіб), які здійснюють будь-яку діяльність у сфері благоустрою або ж користуються об'єктами благоустрою; 6) має комплексний характер і включає в себе моніторинг, ревізію, інвентаризацію.

Під контролем у сфері благоустрою населених пунктів запропоновано розуміти функцію держави із забезпечення законності й дисципліни, що реалізується у формі проведення спостереження та перевірки підконтрольних об'єктів (суб'єктів господарювання) щодо дотримання ними під час здійснення господарської діяльності вимог законодавства, норм, стандартів і правил будівництва, реконструкції, ремонту, використання об'єктів благоустрою, а також дотримання встановлених вимог законодавства й правил користування фізичними особами об'єктами благоустрою з метою усунення виявлених правопорушень.

Враховуючи те, що благоустрій є комплексом робіт, який здійснюється за різними напрямками, суб'єктами контролю є велика кількість органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Контроль у сфері архітектури та містобудування повинні здійснювати органи

державного архітектурно-будівельного контролю, на яких покладено обов'язок: здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль за дотриманням будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектною документації щодо об'єктів, які розташовані у межах населених пунктів. Він здійснюється в порядку проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом.

Державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються також шляхом проведення перевірок державними інспекторами.

Інспекції з благоустрою, створені при міських радах, вживають заходів із проведення самоврядного контролю за дотриманням законодавства України про благоустрій населених пунктів. Зокрема, до їх компетенції належить: контроль за дотриманням правил благоустрою; сприяння розвитку та поліпшенню стану благоустрою; притягнення винних осіб до відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою; профілактика запобігання подальших правопорушень.

Особливу увагу приділено порядку проведення архітектурно-будівельного контролю як такого, що найчастіше здійснюється у сфері благоустрою.

Досліджено принципи, на яких має ґрунтуватися архітектурно-будівельний контроль, і згруповано їх таким чином: *основні принципи, які є правовими презумпціями та аксіомами* (законність; можливість судового захисту об'єкта контролю); *загальні принципи, які є загальноживаними в системі діяльності органів державної влади* (взаємодія суб'єктів та об'єктів контролю; обмеженість; плановість проведення; періодичність проведення); *спеціальні принципи, що характеризують порядок здійснення контрольної діяльності саме у сфері благоустрою населених пунктів* (відповідальність органу архітектурно-будівельного контролю та його посадових осіб за заподіяну шкоду; тісна взаємодія з іншими суб'єктами контролю; створення зручних умов для проведення перевірки; чітка ідентифікація суб'єктів контролю).

Встановлено, що законодавство у сфері благоустрою населених пунктів у розрізі його напрямів (елементів) передбачає здійснення як контролю, так і нагляду, і це не тотожні між собою поняття (зокрема щодо напряму містобудування), окремо виділено принципи, які мають бути закладені в основу здійснення нагляду, які об'єднано в такі групи: *основні принципи* (законність; об'єктивність; неупередженість); *загальні принципи* (можливість співпраці; професійність; плановість); *спеціальні принципи* (спрямованість на забезпечення екологічної безпеки та захист громадян; етичність та повага до суб'єктів містобудування).

У підрозділі 3.2 «Державний контроль у сфері благоустрою населених пунктів» встановлено, що правові основи здійснення державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів заклав Закон України «Про основи містобудування», зокрема, право його здійснення надано територіальним органам Державної архітектурно-будівельної інспекції України та іншим органам державної влади.

Виділено види державного архітектурно-будівельного контролю, як-от: за

виконанням підготовчих та будівельних робіт; за дотриманням порядку проведення обстеження об'єктів і реалізацією заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації. Встановлено відсутність механізму здійснення контролю (зокрема, проведення позапланових перевірок) у разі передачі права на будівництво об'єкта іншому замовнику або при коригуванні проектної документації на виконання будівельних робіт, зміні генерального підрядника чи підрядника. Враховуючи велику кількість правопорушень, які можуть бути учинені під час будівництва об'єкта, та велику ймовірність зростання їх кількості в разі змін підрядників, запропоновано внести зміни до п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» та викласти в такій редакції:

7. Позаплановою перевіркою вважається перевірка, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Підставами для проведення позапланової перевірки є:

– передача права на будівництво об'єкта іншому замовнику, здійснення коригування проектної документації на виконання будівельних робіт, зміні генерального підрядника чи підрядника.

Доцільно посилити відповідальність фізичних та юридичних осіб за вчинення самочинного будівництва об'єкта, адже на сьогодні Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить норми, яка б передбачала притягнення до відповідальності за подібне правопорушення в результаті виключення з його змісту ст. 97 на підставі прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності». Сьогодні порушника можна притягнути до відповідальності за ст. 53-1 «Самовільне зайняття земельної ділянки», санкція якої передбачає накладення штрафу у розмірі від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (щодо фізичних осіб – громадян України) та від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів на посадових осіб.

Проте, у ч. 1–2 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» міститься санкція у вигляді знесення самочинно збудованого об'єкта із компенсацією витрат, пов'язаних із таким знесенням, за рахунок винної особи, якщо таке будівництво спричиняє порушення законних прав та інтересів інших осіб та не має можливості перебудова об'єкта будівництва. Можна зробити висновок: якщо є можливість його перебудови, то санкції застосовані не будуть. Тому запропоновано внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині закріплення правопорушення *вчинення самочинного будівництва* та як обтяжуючі обставини *«що вплинуло на порушення законних прав та інтересів інших осіб», «що спричинило істотне порушення будівельних норм»*. Визначення ступеня порушення повинно здійснюватися органами державного архітектурно-будівельного контролю.

У підрозділі 3.3 «Правове регулювання самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів» встановлено, що самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів є діяльністю сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, спрямованою на дотримання об'єктами контролю вимог законодавства у сфері містобудування; поведіння з побутовими відходами; санітарного очищення території; озеленення території; розміщення зовнішньої реклами; управління

автомобільними дорогами; забезпечення зовнішнього освітлення; дотримання земельного законодавства під час здійснення будь-якої діяльності у сфері благоустрою, що пов'язано з використанням земель, що передбачає постійне спостереження за об'єктами благоустрою, отримання інформації про їх використання, ремонт, модернізацію, спорудження нових об'єктів, із метою виявлення можливих порушень та притягнення винних осіб до відповідальності.

Самоврядний контроль має право здійснювати староста об'єднаної територіальної громади на території старостинського округу, де його обрано. Але встановлено неузгодженість між собою нормативно-правових актів, які регулюють порядок здійснення самоврядного контролю, зокрема, у сфері благоустрою. Запропоновано узгодити між собою ст. 40 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» з п. 10 ч. 1 ст. 54.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині уточнення компетенції старости. Частину 1 ст. 40 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» запропоновано викласти в такій редакції.

Стаття 40. Самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів

1. Самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами, а також старостою в межах старостинського округу.

У підрозділі 3.4 «Правова природа громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів» констатовано, що існують такі форми громадського контролю: громадські слухання, громадський моніторинг, участь громадськості в роботі колегіальних органів при органах виконавчої влади, громадські консультації, громадську експертизу, загальні збори громадян.

Стосовно сфери благоустрою обов'язковість інформування громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення важливих містобудівних об'єктів через засоби масової інформації передбачена ст. 5 Закону України «Про основи містобудування». Встановлено відсутність номи, яка б забезпечувала можливість участі у громадських слуханнях фізичних осіб, які мають на території, стосовно якої розроблено проект містобудівної документації, розташовані об'єкти нерухомого майна. Але, відповідно до ч. 1 ст. 180 Цивільного кодексу України, до нерухомого майна належать не тільки земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на такій земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни призначення. Обов'язковість урахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій; законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок і будівель, що оточують місце будівництва, закріплено й нормами Закону України «Про основи містобудування», тоді як у ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» про власників та користувачів будівель фізичних осіб нічого не вказано. З метою усунення дискримінації прав фізичних осіб запропоновано внести зміни до ч. 7 ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема викласти в такій редакції:

7. Пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні мають право надавати:

...

2) юридичні та фізичні особи, у тому числі суб'єкти підприємницької діяльності, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, для якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні...

Контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюють, крім центрального виконавчого органу влади та органів місцевого самоврядування, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів. Аналіз норм сучасного законодавства залишає велику кількість невирішених питань щодо форми здійснення громадського контролю та переліку суб'єктів, які мають права його здійснювати, запропоновано внесення змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів», зокрема, викласти п. 3 ч. 1 ст. 11 у такій редакції:

Стаття 11. Повноваження органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів

1. До повноважень органів самоорганізації населення у сфері благоустрою населених пунктів належить:

...

3) здійснення громадського контролю за дотриманням правил благоустрою територій населених пунктів через громадських інспекторів, які обираються шляхом відкритого голосування членами територіальних громад.

Враховуючи те, що Положення «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» було прийнято на підставі Закону України «Про благоустрій населених пунктів», доцільно уточнити п. 3 Положення, зокрема викласти в такій редакції:

3. Порядок призначення громадських інспекторів

3.1. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, що досягли 21 року, які спрямовуються для здійснення контролю у сфері благоустрою населених пунктів членами територіальних громад за результатами відкритого голосування. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни, які мають досвід роботи у сфері благоустрою не менше одного року, які належать відповідно до Класифікатора професій ДК 003:2010 до категорії «професіонали» або «фахівці» та пройшли співбесіду у відповідній місцевій державній адміністрації.

Розділ 4 «Загальна характеристика адміністративних та дисциплінарних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів» містить 4 підрозділи.

У підрозділі 4.1 «Адміністративні правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів» проаналізовано поняття комплексного благоустрою населених пунктів і виділено види правопорушень, що можуть бути вчинені фізичними особами та посадовими особами юридичних осіб. Склади правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів містяться в Розділі II Кодексу України про адміністративні правопорушення, де їм присвячена Глава 11, що має назву «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою». Але за результатами дослідження поняття комплексного благоустрою населених пунктів у розрізі його елементів встановлено, що з огляду на зміст цього поняття склади правопорушень, які пов'язані зі сферою благоустрою, містяться й у інших главах, зокрема 7, 8, 10, 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Рекомендовано вважати склади правопорушень, закріплених у ст. 53 «Порушення правил використання

земель», ст. 53-1 «Самовільне зайняття земельної ділянки», ст. 82 «Порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення», ст. 96 «Порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва», ст. 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови території», ст. 139 «Пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів щодо їх усунення», ст. 140 «Порушення правил, норм і стандартів при утриманні автомобільних доріг і вулиць, невжиття заходів щодо своєчасної заборони або обмеження руху чи позначення на автомобільних дорогах і вулицях місць провадження робіт», ст. 141 «Порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів», ст. 142 «Порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів», ст. 150 «Порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями», ст. 152 «Порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів», ст. 152-1 «Порушення правил паркування транспортних засобів», ст. 153 «Знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення в межах населених пунктів та за їх межами, що не віднесені до лісового фонду», ст. 156-3 «Порушення встановлених законодавством вимог щодо заборони реклами та спонсорства тютюнових виробів», ст. 160 «Торгівля з рук у невстановлених місцях», такими, що вчиняються у сфері благоустрою населених пунктів.

У підрозділі 4.2 «Об'єктивні ознаки складу адміністративних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів» встановлено, що суспільна шкідливість (небезпека) дії чи бездіяльності вчинення правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів має виражатися у створенні загрози об'єктам адміністративно-правової охорони, якими, відповідно до положень п. 1 ст. 1 та п. 1 ст. 22 «Про благоустрій населених пунктів», мають бути територія населеного пункту, зокрема її естетичний вигляд, якість ґрунту та атмосферного повітря, що безпосередньо впливає на створення умов для сприятливого довкілля для життєдіяльності її мешканців.

Охарактеризовано загальний об'єкт адміністративних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів. Встановлено, що загальним об'єктом правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення певної діяльності або в певній сфері, зокрема: за ст. 53 та ст. 53-1 – між суб'єктами правовідносин в процесі використання землі; за ст. 82 – в процесі поводження з відходами; за ст. 96 – в процесі здійснення будівництва, ремонту, реконструкції будівель та споруд; за ст. 96-1 – в процесі здійснення планування та забудови території; за ст. 139 – у сфері забезпечення безпеки дорожнього та залізничного руху; за ст. 140 – у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; за ст. 141 – з приводу охорони земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства; за ст. 142 – з приводу охорони земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства; за ст. 150 – з приводу реалізації житлових потреб; за ст. 152 – у сфері благоустрою населених пунктів; за ст. 152-1 – у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху; ст. 153 – у сфері реалізації право громадян

на чисте довкілля; за ст. 156-3 – з приводу захисту прав споживачів на отримання якісних продуктів та послуг; за ст. 160 – у сфері торгівлі та захисту прав споживачів на якісну продукцію Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Встановлено, що за кожним складом правопорушень можна виділити декілька родових об'єктів, зокрема: навколишнє природне середовище (ст. 53, 82, 96, 96-1, 142, 152, 153 Кодексу України про адміністративні правопорушення); естетичний вигляд території (ст. 92, 96, 96-1, 139, 140, 141, 150, 152, 152-1, 153, 156-3, 160 Кодексу України про адміністративні правопорушення); здоров'я та життя мешканців території населеного пункту (ст. 82, 96, 96-1, 139, 140, 141, 150, 152, 152-1, 153, 156-3, 160 Кодексу України про адміністративні правопорушення); законні права та інтереси фізичних та юридичних осіб (ст. 53, 53-1, 96, 96-1, 142, 150, 152, 152-1, 156-3, 160 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Великого значення для правильної кваліфікації правопорушення, відмежування його від інших видів і з'ясування характеру та його шкідливості має визначення безпосереднього об'єкта, під яким мають на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюють шкоду правопорушенням, що підпадає під ознаки конкретного складу проступку. Встановлено, що склади правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів можуть містити й додаткові безпосередні об'єкти, як-то:

– ст. 140 Кодексу України про адміністративні правопорушення:

1) *безпосередній об'єкт* – дорожнє полотно, якому може бути спричинено шкоду у разі порушення правил, норм і стандартів при утриманні доріг; 2) *додаткові безпосередні об'єкти* – транспортні засоби, яким може бути заподіяно шкоду у разі вчинення цього правопорушення, що могло спричинити дорожньо-транспортну пригоду та здоров'я та життя громадян, які могли постраждати у разі потрапляння у ДТП;

– ст. 141, 142 Кодексу України про адміністративні правопорушення:

1) *безпосередній об'єкт* – земельна ділянка, прилегла до автомобільного шляху, бо саме їй може бути завдана шкода вчиненими діями: звалювання снігу, сміття, скидання каналізаційних, промислових, меліоративних та стічних вод; 2) *додаткові безпосередні об'єкти* – зелені насадження, яким може бути спричинена шкода у разі їх неналежного утримання;

– ст. 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення: 1) *основні безпосередні об'єкти* – певна територія (район, мікрорайон, вулиця); 2) *додаткові безпосередні об'єкти* – будівлі та споруди, у тому числі інженерні споруди, які було побудовано з недотриманням державних норм, стандартів, правил благоустрою; земельна ділянка, яка була використана не за цільовим призначенням або на якій відбувалося зберігання, знищення, захоронення побутових відходів; зелені насадження, у разі їх знищення; здоров'я та життя мешканців населеного пункту, яким може бути спричинено шкоду.

Об'єктивна сторона правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів може характеризуватися наявністю суспільно небезпечного або шкідливого діяння з боку суб'єктів правовідносин, або ж бездіяльності, якщо суб'єкти, відповідно до законодавства, повинні були вчинити якісь дії, та не вчинили їх. Проте, склади деяких правопорушень можуть вчинятися як у вигляді активних протиправних дій,

так і у формі бездіяльності, зокрема:

– ст. 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення: 1) протиправні дії у вигляді використання земель не за цільовим призначенням; або ж розміщення, проектування, будівництво, та введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель; 2) бездіяльність особи у вигляді невиконання природоохоронного режиму використання земель;

– ст. 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення – 1) протиправні дії як-то: здійснення будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів без дотримання будівельних норм, стандартів і правил, або ж експлуатація об'єктів, не прийнятих в експлуатацію; 2) бездіяльність – незабезпечення замовником здійснення авторського чи технічного нагляду;

– ст. 139 Кодексу України про адміністративні правопорушення: 1) протиправні дії – пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів, забруднення дорожнього покриття; 2) бездіяльність – невжиття посадовими особами, відповідальними за технічний стан заходів щодо усунення перешкод для дорожнього руху;

– ст. 140 Кодексу України про адміністративні правопорушення: 1) протиправні дії – провадження дорожніх робіт з порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; 2) бездіяльність – як-то: невжиття заходів зі своєчасної заборони або обмеження руху при виникненні умов, які загрожують його безпеці;

– ст. 150 Кодексу України про адміністративні правопорушення: 1) протиправні дії – користування жилими приміщеннями, сходовими клітинками, ліфтами, під'їздами, прибудинковими територіями з порушенням встановлених вимог, здійснення самовільного перепланування жилих будинків і приміщень; 2) бездіяльність – з боку посадових осіб щодо невиконання вимог із планових, профілактичних оглядів, організації здійснення поточного ремонту, або обстеження інженерного обладнання;

– ст. 152-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення: 1) протиправні дії – паркування транспортних засобів на місцях, призначених для безоплатного паркування; 2) бездіяльність – з боку фізичних осіб (несплата водієм транспортного засобу вартості послуг з користування майданчиками для платного паркування); посадових осіб – необладнання майданчиків для платного паркування паркувальними автоматами, автоматичними в'їзними та виїзними терміналами.

У підрозділі 4.3 «Суб'єктивні ознаки складу адміністративних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів» проведено дослідження кожного окремого складу правопорушення, що має стосунок до сфери благоустрою, із дослідженням суб'єктивної сторони.

Встановлено, що у сфері благоустрою населених пунктів зазвичай суб'єктом правопорушення може бути фізична особа, що досягли віку 16 років (це стосується таких складів правопорушення: ст. 53, ст. 53-1, ч. 1 ст. 96, ч. 3 ст. 96, ст. 139, ч. 2 ст. 140, ст. 141, ст. 142, ст. 150, ст. 152, ст. 152-1, ст. 153, ст. 156-3, ст. 160 Кодексу України про адміністративні правопорушення), або посадова особа (ст. 53, ст. 53-1, ч. 1 ст. 96, ч. 2 ст. 96, ч. 3 ст. 96, ст. 96-1, ст. 141, ст. 142, ст. 150, ст. 153 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Проте, дуже часто суб'єктом правопорушення може бути спеціальний суб'єкт: ст. 96-1 (головний архітектор проекту; головний інженер проекту; експерт, відповідальний за виконання будівельних робіт; особа, яка здійснює технічний нагляд; відповідальний виконавець будівельних робіт); ст. 140 (посадова особа, що відповідальна за технічний стан, експлуатацію та утримання автомобільних доріг та вулиць); ст. 156-3 (посадова особа рекламодавця та/або розповсюджувача реклами, які вчинили правопорушення у вигляді рекламування алкогольних напоїв та тютюнових виробів, знаків для цих товарів з порушенням вимог законодавства про рекламу).

Встановлено, що у сфері благоустрою населених пунктів більша частина складів правопорушень вчиняється як за наявності умислу, так і через необережність, це стосується таких складів, як: ст. 53, ст. 53-1, ст. 82, ч. 1 ст. 96, ч. 3 ст. 96, ст. 96-1, ст. 139, ч. 2 ст. 140, ст. 141, ст. 142, ст. 150, ст. 152, ст. 152-1, ст. 153, ст. 156-3, ст. 160 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Лише з прямим умислом можуть вчинятися правопорушення, передбачені ст. 53 (щодо вчиненого правопорушення у вигляді використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму їх використання), ст. 53-1 (стосовно правопорушення у вигляді самовільного зайняття земельної ділянки).

У підрозділі 4.4 *«Характеристика дисциплінарних правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів»* встановлено, що великий обсяг повноважень у сфері благоустрою надано сільським, селищним та міським радам. Зокрема, вони вирішують питання щодо встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти й порядку, здійснення торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях.

Виділено окремі напрями, де можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення, зокрема через вчинення порушення посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю під час здійснення перевірки суб'єкта господарювання або ж державного реєстратора в частині внесення відомостей щодо земельної ділянки.

Велику роль у сфері благоустрою відіграє головний архітектор. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посада головного архітектора належить до посади в органах місцевого самоврядування, тому порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності регламентовано як нормами Кодексу законів України про працю, так і Законом України «Про державну службу». Головний інженер може бути потягнутий до дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання покладених на нього обов'язків у сфері містобудування, а також за невикористання або неповне використання своїх функціональних прав, що передбачені посадовою інструкцією (наприклад, невиконання вимог щодо здійснення авторського нагляду, якщо такий нагляд є обов'язковим). До архітектора за порушення трудової дисципліни можуть бути застосовані засоби дисциплінарного стягнення, що передбачені ст. 147 КЗпП, у вигляді догани або звільнення. Можуть бути застосовані такі заходи дисциплінарного впливу, як: попередження про неповну службову відповідність; затримка призначення на вищу посаду або затримка до одного року щодо

присвоєння чергового рангу (ст. 66 Закону України «Про державну службу»).

До категорії дисциплінарних правопорушень, учинених у сфері благоустрою населених пунктів, можна віднести ті, що пов'язані із використанням земельної ділянки. Так, ст. 39 Закону України «Про Державний земельний кадастр» передбачає можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності виконавців робіт із землеустрою та здійснення землеоціночних робіт, а також посадових осіб, які здійснюють формування та/або внесення до Державного земельного кадастру відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру та державні кадастрові реєстратори. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу» та ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр», державний кадастровий реєстратор належить до категорії державних службовців. Тому він може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за дисциплінарний проступок, який передбачений у ст. 65 Закону України «Про державну службу», з урахуванням положень, визначених у ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу», в якому окреслено обов'язки державного службовця. Зокрема, може бути встановлено факт неналежного невиконання державним реєстратором своїх посадових обов'язків, наприклад: порушення строку внесення відомостей до Державного земельного кадастру; порушення терміну здійснення державної реєстрації земельної ділянки, реєстрація земельної ділянки на підставі документів, що не відповідають встановленим вимогам; порушення строку внесення інформації про зміну відомостей про земельну ділянку до Поземельної книги тощо.

Винна особа може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності в разі використання наданих повноважень в особистих інтересах або в неправомірних інтересах інших осіб, приміром, занесення відомостей до Державного земельного кадастру щодо здійснення нормативної грошової оцінки земель із фальсифікацією даних з метою її заниження.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та вирішення наукової проблеми, що полягає у визначенні сутності, змісту й особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів, а також визначено шляхи підвищення його ефективності. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій. Основні з них такі.

1. Адміністративно-правові відносини у сфері благоустрою населених пунктів визначено як різновид адміністративно-правових відносин, що врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами та обов'язками для забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування організації та реалізації заходів з благоустрою населених пунктів. Ці відносини мають місце при нормотворчій діяльності із встановлення правил, порядку тощо у сфері благоустрою населених пунктів; реалізації різних форм державного регулювання, заходів у зазначеній сфері; координації діяльності всіх суб'єктів відносин, зокрема органів публічної влади; забезпеченні технічного та цінового регулювання, дозвільної діяльності, контролю тощо.

2. За результатами дослідження нормативно-правових засад адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів зроблено висновок про відсутність систематизації нормативно-правової бази та наявність великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, чимало з яких є чинними з кінця 80-х рр. минулого століття. Проте, вони вже не здатні забезпечити вимог сьогодення щодо запровадження інноваційних технологій будівництва, реконструкції будівель та споруд, проведення геодезичних робіт, створення інженерних споруд і комунікацій. Тому нормативна база, зокрема великий масив підзаконних нормативно-правових актів, потребує оновлення й чіткої систематизації.

3. Проаналізовано систему та адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів і встановлено, що вона включає такі елементи, як: держава, Президент України, органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, юридичні особи, створені відповідно до Цивільного та Господарського кодексів України; фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Тож доцільним видається внесення змін до ст. 12 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» у частині уточнення правового статусу суб'єктів відносин.

4. Виявлено, що повноваження сільського, селищного або міського голови поширюється на територію всієї об'єднаної територіальної громади, тоді як юрисдикція старости – лише на територію старостинського округу. Законодавець наділив старосту, крім представницьких, ще й контролюючими функціями, зокрема здійснення контролю за станом благоустрою підконтрольного йому населеного пункту, а також за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території його округу, тоді як сільський, селищний, міський голова має лише представницькі функції та позбавлений функцій контролю, що в цьому разі й буде відрізняти його правовий статус від статусу старости. Отже, відповідно до цієї норми Закону, староста є суб'єктом здійснення самоврядного контролю, але лише в старостинському окрузі. Наявна колізія щодо повноважень старости та органів місцевого самоврядування, зокрема в частині реалізації повноважень зі здійснення самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів. Для усунення цієї колізії запропоновано внести зміни до п. 1 ст. 40 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», доповнивши його новою категорією суб'єктів здійснення самоврядного контролю – *старостами*.

5. Розглянуто адміністративно-правове регулювання раціонального використання території населеного пункту як складової благоустрою. Встановлено відсутність законодавчого визначення цього поняття та запропоновано власне визначення, а саме як діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регулювання забудови населених пунктів; раціонального розселення на території населених пунктів; обґрунтування майбутніх потреб і визначення переважних напрямів використання територій у поєднанні зі здійсненням контролю за дотриманням режиму розподілу земель та їх використанням за цільовим призначенням.

6. Досліджено адміністративно-правове регулювання раціонального використання землі в Україні як складової благоустрою та встановлено відсутність законодавчого визначення поняття раціонального використання землі, що

ускладнює процес адміністративно-правового регулювання її використання. Запропоновано визначати його як провадження фізичними та юридичними особами – суб'єктами господарювання – діяльності відповідно до цільового призначення землі, з ужиттям заходів, спрямованих на відновлення якості земель та запобігання негативному, екологонебезпечному впливу на земельні ділянки в процесі здійснення такої діяльності.

7. Встановлено відсутність законодавчо врегульованого механізму утилізації відходів у сільській місцевості й закріплення обов'язку жителів населеного пункту укладати договір з виконавцем послуг на вивезення побутових відходів та забезпечення роздільного збирання твердих побутових відходів. Для вирішення цієї проблеми запропоновано внести зміни до ст. 35-1 Закону України «Про відходи» та до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів».

8. Наголошено на відсутності норми законодавства, яка б передбачала можливість притягнення до відповідальності осіб, що користуються звуковідтворювальною апаратурою та іншими джерелами шуму під час руху транспортного засобу в нічний час (із двадцять другої до восьмої години), у процесі їх руху чи зупинки. Для вирішення проблеми запропоновано внести зміни до ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» з приводу обмеження використання звуковідтворювальної апаратури та інших джерел шуму під час руху транспортного засобу в певний час доби.

9. За результатами аналізу норм законодавчих актів, що регулюють порядок розміщення тимчасових споруд, як-то: Законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про благоустрій населених пунктів»; наказу «Про затвердження Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності» та ДБН В.2.2-23:2009 «Будинки і споруди. Підприємства торгівлі», – встановлено неузгодженість між ними щодо належності до типу будівлі павільйонів, кіосків, торговельних наметів. Для впорядкування нормативно-правової бази запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» шляхом додання п. 15, в якому надати визначення терміна «об'єкт капітального будівництва».

10. Встановлено багатозначність формулювання поняття «рекламоносії», що заважає суб'єкту господарювання, який здійснює розміщення зовнішньої реклами, виконувати свій законодавчо встановлений обов'язок погодження з усіма органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Запропоновано внести зміни до Законів України «Про рекламу» та «Про автомобільні дороги» й закріпити в них поняття «рекламоносії» в такому вигляді, як подано в наказі Укравтодору «Про затвердження Порядку видачі дозволів на розміщення, будівництво, реконструкцію та функціонування об'єктів сервісу на землях дорожнього господарства та згод і погоджень на об'єкти зовнішньої реклами вздовж автомобільних доріг загального користування».

11. Під контролем у сфері благоустрою населених пунктів запропоновано розуміти функцію держави із забезпечення законності й дисципліни, що реалізується у формі проведення спостереження та перевірки підконтрольних об'єктів (суб'єктів господарювання) щодо дотримання ними здійснення

господарської діяльності вимог законодавства, норм, стандартів і правил під час будівництва, реконструкції, ремонту, використання об'єктів благоустрою, а також дотримання встановлених вимог законодавства і правил користування фізичними особами об'єктами благоустрою з метою усунення виявлених правопорушень.

12. Встановлено, що правові основи державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів визначено в Законі України «Про основи містобудування», зокрема, право його здійснення надано територіальним органам Державної архітектурно-будівельній інспекції України та іншим органам державної влади. Наголошено на відсутності механізму здійснення контролю (зокрема, проведення позапланових перевірок) у разі передачі права на будівництво об'єкта іншому замовнику або при коригуванні проектної документації на виконання будівельних робіт, зміні генерального підрядника чи підрядника. Запропоновано внести зміни до п. 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю».

13. Досліджено особливості здійснення самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів і виділено суб'єктів здійснення цього виду контролю, таких як: сільські, селищні, міські ради та їх посадові особи. Визначено їх правовий статус. Установлено наявність колізій у чинному законодавстві щодо здійснення самоврядного контролю такими суб'єктами, як старости, які є відносно новими суб'єктами системи місцевого самоврядування, що реалізують власні повноваження в підконтрольних їм старостинських округах. Для усунення такої колізії запропоновано внесення змін до п. 1 ст. 40 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

14. Під самоврядним контролем у сфері благоустрою населених пунктів запропоновано розуміти діяльність сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, спрямованої на дотримання об'єктами контролю вимог законодавства у сфері містобудування; поводження з побутовими відходами; санітарного очищення території; озеленення території; розміщення зовнішньої реклами; управління автомобільними дорогами; забезпечення зовнішнього освітлення; дотримання земельного законодавства під час здійснення будь-якої діяльності у сфері благоустрою, пов'язаної з використанням земель, що передбачає постійне спостереження за об'єктами благоустрою, отримання інформації про їх використання, ремонт, модернізацію, спорудження нових об'єктів з метою виявлення можливих порушень та притягнення винних осіб до відповідальності.

15. Досліджено сутність і зміст громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів, запропоновано його визначення як виду соціального контролю, який здійснюється окремими громадянами та/або їх об'єднаннями за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування і їх посадових осіб шляхом спостереження та перевірки за дотриманням ними чинного законодавства у сфері благоустрою населених пунктів.

16. Встановлено, що до складів адміністративних правопорушень, які можуть бути вчинені фізичними особами та посадовими особами юридичних осіб у цій сфері, варто віднести не тільки ті, що містяться в Розділі II Глави 11 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а й ті, що подані в інших главах, зокрема 7, 8, 10, 12 КУпАП, закріплені в ст. 53, 53-1, 82, 96, 96-1, 139, 140, 141, 142, 150, 152, 152-1, 153, 156-3, 160 КУпАП.

17. За результатами дослідження об'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері благоустрою встановлено, що загальний об'єкт являє собою сукупність суспільних відносин, які охороняються нормами адміністративного права, зокрема, це можуть бути відносини, що виникають у сфері благоустрою населених пунктів залежно від комплексу робіт, що проводиться в цій сфері. Родовим об'єктом правопорушення можуть бути: навколишнє природне середовище; естетичний вигляд території; здоров'я та життя мешканців території населеного пункту; законні права та інтереси фізичних і юридичних осіб. Проте, кожний зі складів адміністративних правопорушень може мати декілька родових об'єктів. Дослідивши об'єктивну сторону правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів, можна зробити висновок, що зазвичай вона полягає в бездіяльності посадових осіб, відповідальних за утримання об'єктів благоустрою.

18. Встановлено, що у сфері благоустрою населених пунктів зазвичай суб'єктом адміністративного правопорушення може бути фізична особа, яка досягла віку 16 років, або посадова особа. Проте, дуже часто суб'єктом правопорушення може бути спеціальний суб'єкт, як-то: головний архітектор проекту; головний інженер проекту; експерт, відповідальний за виконання будівельних робіт; особа, яка здійснює технічний нагляд; відповідальний виконавець будівельних робіт, посадова особа, що відповідальна за технічний стан, експлуатацію та утримання автомобільних доріг і вулиць; посадова особа рекламодавця та/або розповсюджувача реклами, які вчинили правопорушення у вигляді рекламування алкогольних напоїв та тютюнових виробів, знаків для цих товарів з порушенням вимог законодавства про рекламу. У сфері благоустрою населених пунктів більша частина складів правопорушень вчиняється як за наявності умислу, так і з необережності. Але правопорушення, що передбачені ст. 53 (щодо вчиненого правопорушення у вигляді використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму їх використання) та ст. 53-1 (стосовно правопорушення у вигляді самовільного зайняття земельної ділянки), вчиняються лише з прямим умислом.

19. Виявлено, що порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб у разі вчинення дисциплінарного проступку, пов'язаного зі сферою благоустрою, буде залежати від того, чи винні особи належить до категорії державних службовців, чи до осіб, які проходять службу в органах місцевого самоврядування. Щодо останніх, то до них можуть бути застосовані заходи дисциплінарного стягнення, передбачені ст. 147 КЗпП, – догана або звільнення, а також попередження про неповну службову відповідність; затримка призначення на вищу посаду або затримка до одного року щодо присвоєння чергового рангу. Варто зауважити, що особи, які можуть вчиняти дисциплінарні проступки у сфері благоустрою, здебільшого належать саме до категорії тих, що проходять службу в органах місцевого самоврядування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія

1. Покатаєв П. С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів:

адміністративно-правовий аспект: монографія. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. 430 с.

Статті в наукових фахових виданнях

2. Покатаєв П. С. Адміністративно-правове регулювання раціонального використання території населеного пункту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 43. Т. 3. С. 128–133.

3. Покатаєв П. С. Адміністративно правове регулювання раціонального використання землі, як елементу благоустрою населеного пункту. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. С. 136–142.

4. Покатаєв П. С. Історико-правовий аспект регулювання сфери благоустрою населених пунктів. *Правові новели*. 2017. № 3. С. 188–194.

5. Покатаєв П. С. Проблемні аспекти правореалізації повноважень суб'єктів у сфері благоустрою населених пунктів в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 1. Ч. 2. С. 288–291.

6. Покатаєв П. С. До проблеми кримінально-правової характеристики злочинів проти довкілля, вчинених під час проведення робіт з благоустрою населених пунктів. *Вісник Херсонського державного університету*. 2017. № 2. Т. 4. С. 236–240.

7. Покатаєв П. С. До питання відсутності законодавчого визначення терміну «містобудівні потреби». *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 2 (60). С. 39–45.

8. Покатаєв П. С. Правове регулювання зниження рівня шуму як елементу благоустрою населеного пункту. *Право та державне управління: зб. наук. пр.* 2018. № 2 (31). С. 132–140.

9. Покатаєв П. С. Адміністративно-правове регулювання громадського контролю у сфері містобудівної діяльності. *Jurnalul juridic national teorie și practică*. 2018. № 3. С. 55–58.

10. Покатаєв П. С. Правова природа громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. Vol. 1. С. 160–165.

11. Покатаєв П. С. Правове регулювання озеленення території як елементу благоустрою населеного пункту. *Вісник Херсонського державного університету*. 2018. № 3. С. 65–70.

12. Покатаєв П. С. Санітарне очищення території населеного пункту: сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання. *Вісник Одеської юридичної академії*. 2018. Т. 21. С. 92–102.

13. Покатаєв П. С. Принципи поводження з побутовими відходами на яких ґрунтується законодавство. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 3 (61). С. 100–111.

14. Покатаєв П. С. Адміністративно-правове регулювання розміщення малих архітектурних форм, як елементу благоустрою населених пунктів. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2018. № 4. С. 125–129.

15. Покатаєв П. С. Адміністративно-правове регулювання розміщення зовнішньої реклами, як елементу благоустрою населених пунктів. *Підприємництво, господарство, право*. 2018. № 8 (270). С. 95–100.

16. Pokataiev P., Syniavska O., Pokataieva O. On the expediency of granting tax exemptions in the sphere of settlements improvement. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 4. P. 321–325.

17. Покатаєв П. С. Правовий статус громадських інспекторів у сфері благоустрою населених пунктів. *Право та державне управління*: зб. наук. пр. 2018. № 3 (32). С. 68–73.

18. Покатаєв П. С. Особливості адміністративних правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів. *Науковий вісник Ужгородського державного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 52. Т. 2. С. 69–72.

19. Покатаєв П. С. Система та адміністративно-правовий статус суб'єктів відносин у сфері благоустрою населених пунктів. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 4 (62). С. 88–93.

20. Покатаєв П. С. Правове регулювання самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів. *Право та державне управління*: зб. наук. пр. 2018. № 4 (33). С. 83–89.

21. Покатаєв П. С. Правове регулювання державного контролю у сфері містобудування як елементу благоустрою населених пунктів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Вип. 6. Т. 2. С. 104–110.

22. Покатаєв П. С. Адміністративні правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 35. Т. 1. С. 56–61.

Матеріали конференцій

23. Покатаєв П. С. Узгодження норм окремих нормативно-правових актів щодо санітарного очищення території населеного пункту. *Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (14–15 жовтня 2016 р.). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2016. С. 76–79.

24. Покатаєв П. С. Правові основи осушення території населеного пункту для потреб благоустрою. *Перспективи розвитку сучасної науки*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (6–7 липня 2018 р.). Київ, 2018. С. 73–75.

25. Покатаєв П. С. До питання визначення поняття «тимчасові споруди для провадження підприємницької діяльності». *Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (24–25 серпня 2018 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2018. С. 77–80.

26. Покатаєв П. С. До питання надання податкових пільг у сфері санітарного очищення території населеного пункту як елементу благоустрою. *Вороновські читання (Єдність адміністративних та фінансових процедур)*: зб. статей, доповідей та тез учасників Міжнар. наук.-практ. конф, м. Львів, 5–6 жовтня 2018 р. / редкол.: М. Кучерявенко, Й. Пуделька, О. Головашевич. Харків: Асоціація фінансового права України, 2018. С. 474–477.

27. Покатаєв П. С. Чи мають бути об'єктом оподаткування малі архітектурні форми? *Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (23 листопада 2018 р.). Ірпінь: Університет ДФС України, 2018. Ч. 1. С. 211–213.

28. Покатаєв П. С. Правовий статус старости у сфері благоустрою населених пунктів. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (7–8 грудня 2018 р.). Херсон, 2018. С. 71–73.

29. Покатаєв П. С. Правове регулювання державного контролю за санітарним

очищенням території як елементу благоустрою населених пунктів. *Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (8–9 вересня 2017 р.). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2017. С. 84–87.

30. Покатаєв П. С. Правові підстави здійснення державного контролю за розміщенням зовнішньої реклами як елементу благоустрою населених пунктів: *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16–17 лютого 2018 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2018. С. 111–114.

АНОТАЦІЯ

Покатаєв П. С. Адміністративно-правове регулювання сфери благоустрою населених пунктів. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2019.

У дисертації досліджено сутність та особливості адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів, надано історико-правову характеристику регулювання в цієї сфері. Розглянуто нормативно-правові засади адміністративно-правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів, уточнено систему та адміністративно-правовий статус суб'єктів відносин у цій сфері.

Розглянуто адміністративно-правове регулювання раціонального використання землі та території населеного пункту як складової благоустрою населеного пункту. Досліджено сучасні проблеми адміністративно-правового регулювання санітарного очищення території населеного пункту та поводження з побутовими відходами. Уточнено правові основи осушення та озеленення території населеного пункту для потреб благоустрою. Розглянуто адміністративно-правове регулювання зниження рівня шуму як складової благоустрою. Досліджено адміністративно-правове регулювання розміщення малих архітектурних форм та зовнішньої реклами як елементів благоустрою.

Уточнено поняття та види контролю у сфері благоустрою населених пунктів. Досліджено правове регулювання здійснення державного, самоврядного та громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів. Виділено склади адміністративних правопорушень у сфері благоустрою, досліджено об'єктивну й суб'єктивну сторону правопорушень, вчинених у цій сфері. Надано загальну характеристику кримінальної відповідальності за злочини, вчинені у сфері благоустрою, та розглянуто можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності за правопорушення в цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий статус суб'єктів, сфера благоустрою населених пунктів, елементи благоустрою, контроль у сфері благоустрою, адміністративні правопорушення, містобудівні потреби, озеленення території, раціональне використання території, розміщення малих архітектурних форм, розміщення зовнішньої реклами, поводження з побутовими відходами.

АННОТАЦИЯ

Покатав П. С. Административно-правовое регулирование сферы благоустройства населенных пунктов. – *Квалификационная научная работа на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2019.

В диссертации впервые дано определение понятия «градостроительные нужды». Предложен порядок привлечения к административной ответственности лиц, осуществляющих нарушение установленных норм шума, которые используют звуковоспроизводящую аппаратуру и другие источники шума во время движения транспортного средства в ночное время. Предложен порядок привлечения к административной ответственности лиц, нарушающих требования законодательства относительно раздельного сбора мусора, путем дополнения Кодекса Украины об административных правонарушениях ст. 82.9, где составом правонарушения должно быть «Нарушение порядка раздельного сбора бытовых отходов, отбора вторичного сырья». Предложено устранить коллизию в отношении правового статуса старосты.

Разработан механизм осуществления общественного контроля за состоянием благоустройства населенного пункта общественными инспекторами в части уточнения порядка их назначения путем внесения изменений в п. 3 Положения «Об общественном контроле в сфере благоустройства населенных пунктов». Усовершенствован механизм утилизации отходов в сельской местности в части закрепления обязанности жителей населенного пункта заключать договор с исполнителем услуг на вывоз бытовых отходов и обеспечения раздельного сбора твердых бытовых отходов. Разработана система принципов, на которых должны основываться архитектурно-строительный контроль и архитектурно-строительный надзор. Разработан юридический механизм осуществления архитектурно-строительного контроля путем проведения внеплановых проверок в случае передачи права на строительство объекта другому заказчику.

Предложена классификация нормативно-правовой базы в сфере благоустройства населенных пунктов, а также классификация субъектов правоотношений. Уточнен ряд понятий, а именно: «административно-правовые отношения в сфере благоустройства населенных пунктов», «контроль в сфере благоустройства населенных пунктов», «рациональное использование территории населенного пункта», «рациональное использование земель», «озеленение территории населенного пункта», «общественный контроль в сфере благоустройства населенных пунктов».

Уточнено понимание объективной стороны преступлений в сфере благоустройства населенных пунктов как совершаемых путем активных действий и имеющих материальный состав, а также субъективной стороны – характеризуются неосторожной или смешанной формой вины. Выделены основания привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, совершивших проступок при исполнении своих должностных обязанностей, имеющих отношение к сфере благоустройства, которые зависят от того, принадлежит лицо к должностным, проходящим службу в

органах местного самоуправления, или является государственным служащим.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административно-правовой статус субъектов, сфера благоустройства, элементы благоустройства, контроль в сфере благоустройства, административные правонарушения, градостроительные нужды, озеленение территории, рациональное использование территории, размещение малых архитектурных форм, размещение наружной рекламы, обращение с бытовыми отходами.

SUMMARY

Pokataiev P. S. Administrative and legal regulation of the sphere of settlements improvement. – *On the rights of the manuscript.*

Thesis for a Doctor of Law Degree, Specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law. – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2019.

In the dissertation the nature and peculiarities of administrative and legal regulation in the sphere of settlement improvement are investigated, the historical and legal characteristic of regulation in this sphere is made. Regulatory principles of administrative and legal regulation in the sphere of urban settlements improvement are considered, the system and administrative and legal status of the subjects of relations in this sphere are specified.

The administrative and legal regulation of the rational use of land and territory of the settlement as a component of the settlement improvement is considered. The modern problems of administrative and legal regulation of sanitary purification of the territory of the settlement and the management of household waste have been investigated. Legal bases of drainage and landscaping of the territory of the settlement for the needs of improvement have been clarified. The administrative and legal regulation of noise reduction as a component of improvement is considered. The administrative and legal regulation of placement of small architectural forms and outdoor advertising as elements of improvement is investigated.

The concepts and types of control in the sphere of settlement improvement are clarified. Legal regulation of exercising state, self-governing and public control in the sphere of settlements improvement is investigated. The composition of administrative offenses in the sphere of public works is singled out, the objective and subjective side of offenses committed in this sphere are investigated. The general characteristics of criminal liability for crimes committed in the sphere of public works are given and the possibility of disciplinary liability for offenses in this sphere is considered.

Key words: administrative-legal regulation, administrative-legal status of subjects, sphere of settlement improvement of settlements, elements of improvement, control in sphere of improvement, administrative offenses, town-planning needs, gardening of territory, rational use of territory, placement of small architectural forms, placement of outdoor advertising, placement of outdoor advertising household waste.

Підписано до друку 12.09.2019.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк різнографний. Гарнітура Times.
Умовн.-друк. арк. 1,8. Обл.-вид. арк. 1,8. Тираж 150 пр. Зам. № 38-19А.

Видавець та виготовлювач
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
серія ДК, № 3321 від 25.11.2008.