

УДК 342.951

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

### PARTICULAR ASPECTS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE HOUSING AND UTILITY SECTOR

**Зозуля І.В.,**

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри загальноправових дисциплін  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

**Синельникова Г.В.,**

*здобувач  
Харківського національного університету внутрішніх справ,  
прокурор прокуратури м. Черкаси*

В статті аналізуються теоретичні положення та нормативні засади адміністративної відповідальності в галузі житлово-комунального господарства. Особливу увагу приділено адміністративній відповідальності юридичних осіб. Піднімається питання недосконалості правового регулювання процесу застосування до них заходів відповідальності. Розглянуті деякі суперечливі питання щодо притягнення до відповідальності фізичних осіб за правопорушення, передбачені нормами глави 11 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Ключові слова:** житлово-комунальне господарство, адміністративний примус, адміністративна відповідальність, проступок, протидія правопорушенням.

В статье анализируются теоретические положения и нормативные основания административной ответственности в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Отдельное внимание уделено административной ответственности юридических лиц. Поднимается вопрос несовершенства правового регулирования процесса применения к ним мер ответственности. Рассмотрены некоторые спорные моменты привлечения к ответственности физических лиц за правонарушения, предусмотренные нормами главы 11 Кодекса Украины про административные правонарушения.

**Ключевые слова:** жилищно-коммунальное хозяйство, административное принуждение, административная ответственность, проступок, противодействие правонарушениям.

This article covers theoretical provisions and regulatory principles of administrative responsibility in the housing and utility sector. A special attention is paid to administrative responsibility of the legal entities. In particular, the author mentions about the gaps in legal regulation of sanctions applied to the legal entities. The article also covers some contradictory issues related to the imposition of administrative sanctions against individuals responsible for administrative offences as envisaged by Section 11 of Code of Ukraine on Administrative Offences.

**Key words:** housing and utility sector, administrative enforcement remedies, administrative responsibility, offense, suppression of offences.

**Постановка проблеми.** Ефективним засобом підтримання в суспільстві законності та правопорядку як елементів правової держави є юридична відповідальність взагалі та адміністративна зокрема. На сьогодні адміністративні правопорушення набули масового характеру, стали одним з найпоширеніших антисоціальних явищ. Відповідно до статистичних даних щодо розглянутих за 2008–2012 роки

справ, по яких винесено постанови про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), середня кількість усіх правопорушень склала близько 8 млн. за рік (найбільше – в 2008 році – 10417859, найменше – в 2012 – 4813640). Серед них розглянуто в середньому 96 тис. на рік справ про

правопорушення, передбачені главою 11 КУпАП (у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою), що складає в середньому 1,2 % від загальної кількості.

Як відомо, наряду з класиками адміністративного права В. Авер'яновим, Ю. Битяком, І. Голосніченком, С. Ківаловим, Т. Коломoeць, В. Колпаковим, Н. Тищенко та ін., які обґрунтовували засади адміністративно-деліктного законодавства у зміцненні законності та правопорядку, специфіка адміністративних правопорушень у житлово-комунальному господарстві (далі – ЖКГ) досліджувалася О.М. Соколовською, О.Є. Кушем, Є.В. Пряхіним, С.М. Щербиною, І.В. Чеховською. Разом із тим на практиці та в науці досі наявними є суперечливі питання, що потребують більш детального розгляду. Тому **метою статті** є аналіз деяких особливостей адміністративної відповідальності як засобу протидії правопорушенням у сфері ЖКГ.

**Виклад основного матеріалу.** За визначенням І. Голосніченка, адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, яка є сукупністю адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [1, с. 430-432]. При цьому, стосовно ЖКГ, можна вважати, що адміністративна відповідальність за правопорушення в ньому регулюється відособленою сукупністю нормативних актів, серед яких, наприклад, Закони України «Про засади функціонування ринку природного газу», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про теплопостачання» та ін.

Вважаємо цілком обґрунтованими в якості критеріїв, за якими діяння особи визнаються адміністративним проступком, ті, що свого часу були запропоновані В. Колпаковим: 1) наявність у діянні суспільної небезпеки і її ступінь; 2) порушення діяннями особи суспільних інтересів; 3) відсутність у діянні такої ознаки, як порушення фактично існуючих договірних зобов'язань [2, с. 87-88]. До того ж, склад адміністративного проступку складають сукупність встановлених законом ознак, які притаманні об'єкту, об'єктивній стороні проступків, суб'єкту та його суб'єктивній стороні.

Щодо ЖКГ, то об'єктом посягань у цій сфері є суспільні відносини, які охороняються відповідними нормативними актами. Зокрема, проступки в ній регламентуються КУпАП з главою 11 «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою». Не дивлячись на те, що в КУпАП передбачені 7 складів правопорушень, але, на нашу думку, вони сьогодні просто не в змозі охопити усі суспільні відносини, на які посягають правопорушення в сфері ЖКГ. Так, до правопорушень в ЖКГ можна віднести порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, порушення в галузі охорони природи, у сфері викорис-

тання паливно-енергетичних ресурсів, норм містобудування, захисту прав споживачів, громадського порядку і громадської безпеки, встановленого порядку управління сферою ЖКГ, та мають безпосереднє відношення до охорони даних суспільних відносин.

Окремим є питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб, норми щодо встановлення відповідальності яких у ЖКГ містять Закони України «Про теплопостачання», «Про електроенергетику», «Про засади функціонування ринку природного газу», «Про забезпечення комерційного обліку природного газу», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про природні монополії». Зокрема, цими законами передбачено накладення таких санкцій, як застереження, штраф, зупинення дії ліцензії, анулювання відповідної ліцензії. При цьому порядок накладення штрафів, які мають право накладати уповноважені особи на юридичних осіб, здебільшого врегульований підзаконними нормативними актами. Стосовно Законів України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та про «Природні монополії», специфіка порядку притягнення осіб до відповідальності також визначена профільними підзаконними нормативними актами.

Такий склад речей, на нашу думку, є неприпустимим, оскільки зацікавлене відомство в будь-який час може «прилаштувати» підзаконні нормативні акти відповідно до власних потреб та інтересів. Тобто актуальним є винесення встановленого порядку притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб (на відміну від фізичних осіб) на рівень Закону України.

Те, що деякі загальні питання частково врегульовані Господарським кодексом України в главі 27 «Адміністративно-господарські санкції», стаття 239 якої встановлює види адміністративно-господарських санкцій, що відповідно до своїх повноважень можуть застосовувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування до суб'єктів господарювання, не дозволяє вважати зазначений перелік вичерпним. Тим більш, що серед них обмежено позначені тільки: вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання [3].

Стосовно змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України про встановлення заходів кримінально-правового характеру

щодо юридичних осіб та процесуальних моментів, пов'язаних з ними, то норми Кримінального кодексу України щодо застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру (штрафу, конфіскації майна, ліквідації) за певні злочини, в переліку яких є злочини корупційного характеру, що теоретично можуть бути пов'язані зі сферою ЖКГ, почнуть діяти тільки з 01.09.2014 року [4]. Так, Закон встановлює юридичних осіб, до яких застосовуються заходи кримінально-правового характеру; строки давності; види заходів та загальні правила їх застосування.

Все це свідчить про необхідність подальшої систематизації загальних норм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, а механізм правового регулювання, загальні принципи, правила і порядок, вичерпний перелік санкцій можна запровадити шляхом внесення відповідних змін в КУпАП.

Щодо наведеної на початку статті статистики розглянутих за 2008-2012 роки справ, по яких винесено постанови про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, що зазначені в Главі 11 КУпАП [5], то найбільша кількість осіб притягається за порушення вимог ст. 152 КУпАП (в середньому близько 65 тисяч за 5 років). Найменше зареєстровано порушень порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень (у 2010 та 2012 роках таких правопорушень не зареєстровано, в 2008 та 2009 – по одному на всю країну, а в 2011 – 14). На нашу думку, норми статті 149 КУпАП давно застаріли, по-перше, через невідповідність вимогам сьогодення самих Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання житлових приміщень [6]. Так, навіть не дивлячись на те, що даний нормативний Акт було прийнято ще в 1984 році та при зовсім інших соціально-економічних умовах, поряд із ним відносини щодо обліку даної категорії громадян та надання житлових приміщень і порядку їх заселення регулює ціла ланка інших радянських нормативних актів, в тому числі й Житловий кодекс Української РСР, які діють і на даний час. А те, що протоколи про правопорушення, передбачені ст. 149 КУпАП, мають право складати посадові особи, уповноважені на це виконавчими комітетами відповідних рад, розглядають справи адміністративні комісії цих рад, і обов'язок вести відповідні обліки також покладений на працівників цих самих органів, прямо призводить до відсутності дієвого контролю за станом законності в цій сфері. Вважаємо, що коли мова йде не про житловий облік на підприємствах, установах та організаціях, то в КУпАП треба передбачити, що протоколи про ці правопорушення мають право складати уповноважені особи вищестоящих рад. Переглянути необхідно й орган, що має право розглядати ці справи.

Також слід звернути увагу, що за ст. 152 КУпАП притягаються до відповідальності особи, винні у порушенні державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою населених пунктів. Серед нормативних

документів, як регулюють вказані відносини, є Порядок утримання кладовищ та інших місць поховань [7]. Порушення вимог цього нормативного акту, в першу чергу, стосуються розміщення на території місць поховань освітлення, каналізованих громадських туалетів, водопостачання для поливання зелених насаджень, спеціальних місць для розміщення контейнерів зі сміттям, інформаційного щиту зі схемою кладовища та відповідними положеннями нормативних актів. Більш-менш цих норм дотримуються при облаштуванні великих міських кладовищ, але в сільській зоні та невеликих містах вони не виконуються взагалі. Зокрема, суттєвим порушенням є невиконання вимог Закону України «Про поховання та похоронну справу» та вищевказаного Порядку утримання кладовищ та інших місць поховань у частині обов'язку спеціального комунального підприємства (а в разі його відсутності – виконавчого органу сільської, селищної, міської ради) видати свідоцтво про поховання спеціального зразка, яке надає право його пред'явнику на встановлення надмогильних споруд у межах могили (родинного поховання), вирішення питання про проведення підпоховання [8]. Вказане призводить до можливих порушень із боку відповідних органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств при виділенні місць для поховання, а з боку користувачів місць поховання – до самозахватів прилеглої до могили території. Крім того, повсюдно мають місце випадки неналежного ведення реєстрів поховань і перепоховань померлих і, тим більше, обліку надмогильних споруд. У першу чергу, значна кількість цих порушень пояснюється відсутністю фінансування подібних робіт, великим навантаженням відповідальних службових осіб (і, при цьому, низьким рівнем заробітної плати). Але вагому роль відіграє й відсутність належного контролю, небажання виявляти дані правопорушення. Так, вищевказані обліки та реєстри мають вести уповноважені особи відповідних рад, протоколи мають право складати також уповноважені особи цих рад, і розглядати справи про правопорушення мають право адміністративні комісії або виконавчі комітети рад. Вважаючи малочисельність штату виконавчих комітетів, наприклад, сільських рад, існує можливість збігу всіх цих функцій до повноважень однієї особи. А в разі, коли йде мова про місто зі значним штатом працівників виконавчого комітету, спрацює так звана «кругова порука», коли своїх не карають. Наприклад, у місті Черкаси фактів притягнення до адміністративної відповідальності за вказані правопорушення протягом останніх років не зареєстровано. Засобом протидії таким правопорушенням має стати надання права складання протоколів і розгляду справ вищестоящим органам влади, ініціювання перевірок дотримання даного законодавства з боку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та його управлінь на місцях.

Ще одним спірним питанням є притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 154 КУпАП, яка встановлює відповідальність за порушен-

ня правил тримання собак і котів. Законом України від 18.09.2013 № 578-VII ратифіковано Європейську конвенцію про захист домашніх тварин [9]. Під домашньою твариною мається на увазі будь-яка тварина, яку утримує чи збирається утримувати людина, зокрема, у своїй оселі для власного задоволення й товариства. Враховуючи, що останнім часом люди тримають у себе в оселях різних екзотичних тварин, починаючи від отруйних павуків і закінчуючи навіть крокодилами, вважаємо, що в статті 154 КУпАП необхідно встановити відповідальність за порушення правил утримання тварин, а не лише собак і котів. У переважній більшості населених пунктів України діють правила утримання і поводження з тваринами (ссавцями, птахами, плазунами), які встановлюють органи місцевого самоврядування. Вони є типовими для всіх населених пунктів. Але за порушення вказаних правил особами, що є власниками інших (крім собак і котів) тварин, вони не можуть бути притягнуті до відповідальності за ст. 154 КУпАП, а мають нести відповідальність за ст. 152 КУпАП. Санкції цих двох статей дуже різні за розміром штрафу. Так, за правопорушення, передбачене ст. 152, на громадян накладається штраф від 20 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів

громадян, а на посадових осіб, громадян-суб'єктів підприємницької діяльності – від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А за ч. 1 ст. 154 на громадян накладається штраф від 1 до 3 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і попередження, і на посадових осіб – від 3 до 5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Затверджені органами місцевого самоврядування Правила передбачають велику кількість незначних порушень щодо утримання тварин. Загальновідомо, що всі ці настанови порушуються повсякчасно. Велика кількість малозабезпечених громадян нашої держави, тримаючи невеличких домашніх тварин, є потенційними правопорушниками, а в разі, якщо це не собаки та коти, то суми штрафів, при притягненні до відповідальності за ст. 152 КУпАП, вважаємо непомірно високими. Тому пропонуємо внести зміни до ст. 154 КУпАП, передбачивши відповідальність за порушення правил утримання усіх домашніх тварин, а не тільки собак і котів.

Вважаємо, що позитивне вирішення даних питань на законодавчому рівні врегулює спірні суспільні відносини та сприятиме стабілізації стану законності в ЖКГ, зміцненню дисципліни і правопорядку в державі та протидії правопорушенням.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підр.: у двох томах / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Колпаков В. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми / В. Колпаков // Право України. – 2004. – № 7. – С. 85–89.
3. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р., № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб : Закон України : від 23.05.2013 р., № 314-VII // Офіційний вісник України. – 2013. – № 47. – Ст. 9.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 112.2
6. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок : від 11 грудня 1984 р., № 470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/470-84-p>.
7. Про затвердження нормативно-правових актів щодо реалізації Закону України «Про поховання та похоронну справу» : Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства : від 19.11.2003 р., № 193 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 36. – Ст. 252.
8. Про поховання та похоронну справу : Закон України : від 10.07.2003 р., № 1102-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 7. – Ст. 47.
9. Про ратифікацію Європейської конвенції про захист домашніх тварин : Закон України : від 18.09.2013 р., № 578-VII // Офіційний вісник України. – 2013. – № 82. – Ст. 12.