

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ГОЛОДНИК ЮРІЙ АНДРІЙОВИЧ

УДК 342.951:351.82

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
СФЕРИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
В УКРАЇНІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2020

Дисертацією є кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

Роботу виконано в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник доктор юридичних наук, доцент
Світличний Олександр Петрович,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
професор кафедри цивільного
та господарського права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Теремецький Владислав Іванович,
Тернопільський національний
економічний університет,
професор кафедри цивільного права
і процесу

кандидат юридичних наук, доцент
Куш Олексій Євгенович,
Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного, трудового
та екологічного права

Захист відбудеться «25» вересня 2020 року о 14⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 15, навчальний корпус № 3, кімната 301

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната № 41а

Автореферат розіслано «21» серпня 2020 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. О. Панькова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Пріоритетним завданням усіх органів публічної влади є забезпечення прав і законних інтересів громадян. Важливим фактором для цього є належне функціонування житлово-комунального господарства. Водночас, неефективна державна політика призвела до того, що сьогодні ця сфера суспільних відносин неспроможна забезпечити належний стан функціонування житлово-комунального господарства. Сучасний стан житлово-комунального господарства характеризується негативними тенденціями, зміна структури житлового фонду за формами власності призвела до зміни в управлінні, обслуговуванні і експлуатації, при цьому адміністративно-правові засоби правового впливу були і залишаються важливим механізмом впровадження необхідних реформ. Саме адміністративними нормами права регулюються найбільш важливі відносини в галузі житлово-комунального господарства, а адміністративні форми і методи правового впливу дозволяють максимально ефективно впроваджувати у життя державну політику у цій сфері.

Основними засобами державного впливу на суспільні відносини у сфері житлово-комунального господарства є розроблення та затвердження державних стандартів, норм, правил, надання дозволів, формування і реалізація тарифної політики, що потребують регулювання нормами адміністративного права.

Ключовою проблемою сучасного державного управління у сфері житлово-комунального господарства є, по-перше, відсутність виваженої державної політики та, по-друге, неефективність використовуваних організаційних форм управління як на рівні центральних і місцевих органів виконавчої влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Очевидним є необхідність вдосконалення адміністративно-правового регулювання функціонування житлово-комунального господарства.

Стан досліджень суспільних відносин у сфері житлово-комунального господарства ще не відповідає вимогам сьогодення, наявні значні недоліки у їх нормативній урегульованості, потреба розроблення нових підходів до реформування системи державного управління, вдосконалення взаємовідносин громадян з суб'єктами публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства, а також питання адміністративної відповідальності учасників правовідносин в аналізованій сфері зумовили вибір теми дослідження.

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених-правознавців, таких як В. Б. Авер'янов, Т. О. Барабаш, О. А. Гавінська, В. М. Гаращук, В. П. Грибанов, В. В. Галуцько, Е. Ф. Демський, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Р. А. Калюжний, С. В. Петков, О. В. Петришин, О. П. Світличний, П. І. Седугін, В. В. Теремецький, В. П. Тимощук, Г. Й. Ткач, Ю. А. Тихомиров, М. В. Цвік, Ю. С. Шемшученко та ін.

Важливе значення для порівняльного аналізу доктринальних положень мають роботи вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів, таких як В. М. Бабаєва, А. І. Безлюдова, О. В. Димченко, Ю. Л. Петрушевський та ін.

Результати їх досліджень одночасно дають можливість отримати більш чітке уявлення окремих аспектів діяльності житлово-комунального господарства.

Деякі адміністративно-правові аспекти проблемних питань житлово-комунального господарства розглядалися у працях О. М. Буханевича «Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні» (2009), О. Є. Куща «Адміністративно-правове регулювання у сфері житлово-комунального господарства України в сучасних умовах» (2010), О. М. Соколовської «Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі житлово-комунального господарства» (2011), П. О. Яковлева «Адміністративно-правові засади регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги» (2016). Однак, в умовах здійснення адміністративно-правової реформи, реформування житлово-комунального господарства в Україні, питання адміністративно-правових засад функціонування житлово-комунального господарства не отримало належного висвітлення у науці адміністративного права, що поглиблює актуальність обраної теми.

Емпіричну базу дослідження представлено адміністративним, цивільним, господарським законодавством України, міжнародними правовими актами, що регулюють діяльність учасників правовідносин у галузі житлово-комунального господарства.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано у відповідності до положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5) та межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024), де здобувачем опрацьовано питання правового регулювання житлово-комунального господарства України.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правових засад функціонування житлово-комунального господарства в Україні та формування науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання відносин у зазначеній сфері.

Досягнення поставленої мети зумовило виокремлення основних завдань дисертаційного дослідження:

- з'ясувати особливості та зміст житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання та надати авторське визначення цього поняття;
- проаналізувати стан правового регулювання житлово-комунальним господарством, виявити недоліки законодавчого регулювання та напрями вдосконалення;
- з'ясувати систему та структуру органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства в Україні;
- охарактеризувати адміністративні процедури у сфері житлово-комунального господарства та визначити напрями їх вдосконалення;

- проаналізувати склади адміністративних проступків та визначити напрями удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення відносин у сфері житлово-комунального господарства України;

- виявити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством;

- розробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення теоретичних та практичних засад адміністративно-правового функціонування відносин у сфері житлово-комунального господарства України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-правового регулювання житлово-комунального господарства України.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади функціонування житлово-комунального господарства в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації стали діалектичний метод наукового пізнання, загальнонаукові (формально-логічний, методи аналізу й синтезу) та спеціально-наукові методи (історико-правовий, формально-юридичний, порівняльно-правовий). Діалектичний метод, який використано на всіх етапах дослідження, дозволив розглянути правові явища та процеси у їх взаємозв'язку та розвитку соціальних, економічних і юридичних чинників, виявити основні тенденції розвитку та напрями вдосконалення, надав можливість з'ясувати суть адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством та особливості його здійснення. Формально-логічний метод сприяв визначенню системоутворюючих понять «адміністративно-правове регулювання», «житлово-комунальне господарство», «публічно-сервісні відносини» та висновків дослідження. Метод аналізу покладено в основу вивчення наукового доробку вчених-адміністративістів за темою дослідження, а також визначення колізій і прогалин нормативно-правового регулювання, надав змогу виявити недоліки інституційного і нормативного забезпечення системи органів публічної влади та розмежування їх компетенції у сфері житлово-комунального господарства України. Метод синтезу сприяв виокремленню особливостей правового регулювання, допоміг з'ясувати сутність і зміст адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством. Історико-правовий метод забезпечив можливість виокремлення правових закономірностей виникнення та розвитку законодавчого забезпечення управлінських та сервісних відносин, став основою проведення ретроспективного аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства у сфері житлово-комунального господарства, функціонування органів державного управління. Формально-юридичний метод сприяв з'ясуванню змісту правових норм адміністративного законодавства і розроблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративної відповідальності. Використання порівняльно-правового методу зумовлено необхідністю врахування особливостей функціонування міжнародних стандартів у сфері житлово-комунального господарства та перспектив розвитку національних житлово-комунально-господарських стандартів.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є комплексною науковою роботою, в якій ґрунтовно досліджено адміністративно-правові засади функціонування житлово-комунального господарства в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано і представлено засадничі аспекти, термінологічні поняття, новітні підходи й бачення адміністративно-правових засад функціонування житлово-комунального господарства, що конкретизується у висновках та пропозиціях, що виносяться на захист:

вперше:

- сформульовано авторське визначення поняття «адміністративно-правове регулювання житлово-комунальним господарством» як цілеспрямований вплив адміністративно-правових норм на суспільні відносини у сфері житлово-комунального господарства, які застосовують уповноважені посадові особи органів публічної влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності з метою задоволення інтересів суспільства і держави;

- визначено поняття адміністративної процедури як встановлений нормативно-правовими актами порядок розгляду суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері житлово-комунального господарства;

- визначено підстави об'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яке може вчинятися у формах: неправомірної відмови в наданні інформації на запит; несвоєчасному наданні інформації; наданні неповної інформації; наданні інформації, що не відповідає дійсності; навмисного приховування інформації; навмисного знищення інформації чи документів, що містять інформацію; не оприлюднення інформації відповідно до вимог Закону;

удосконалено:

- поняття «адміністративна відповідальність у сфері порушення житлово-комунального господарства», як сукупність адміністративних засобів та методів, що застосовують уповноважені органи виконавчої влади та їх посадові особи, що тягне за собою несприятливі наслідки матеріального чи морального характеру для винної особи;

- частину 4, 5 ст. 29 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у разі несанкціонованого доступу до житла, іншого об'єкта нерухомого майна представник виконавця несе відповідальність згідно чинного законодавства);

- ст. 26-1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», п. 6 Типового порядку видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. № 870 (в частині визначення строків дії дозволу на проведення робіт);

- ст. 5 Закону України «Про відходи» доповнити принципом забезпечення життєвих потреб населення шляхом належного поводження з відходами;

– розділ VIII Закону України «Про відходи» (в частині встановлення штрафних санкцій та порядок їх накладення за порушення встановленого порядку поводження з відходами);

дістали подальшого розвитку:

– положення про: а) відповідальність за ненадання чи неналежне надання комунальних послуг та псування об'єктів комунального господарства»; б) адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства;

– пропозиції про впровадження французької моделі управління житлово-комунальним господарством, яка дозволить зберегти право комунальної власності зі збереженням матеріальних ресурсів, які входять до складу відповідного комплексу, забезпечити стимулювання розвитку житлово-комунального господарства шляхом створення прозорої конкуренції на ринку надання адміністративних послуг, що надасть можливість підвищити ефективність виробництва матеріальних ресурсів та якість надання адміністративних послуг;

– науково-правові підходи щодо прийняття Кодексу про адміністративні проступки, що сприятиме забезпеченню законності притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання викладених у роботі наукових положень, висновків та пропозицій для вдосконалення адміністративно-правового регулювання житлово-комунального господарства, що сприятиме більш ефективному врегулюванню відносин у сфері житлово-комунального господарства, забезпеченню реалізації надання якісних адміністративних послуг, застосування широкого спектру адміністративних процедур та адміністративних стягнень.

Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані в наукових дослідженнях адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством України, при підготовці навчальних посібників, методичних матеріалів, викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Господарське право».

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на: Міжнародній науково-практичній конференції «Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ у процесі євроінтеграції» (м. Дніпропетровськ, 2015 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Публічне адміністрування в умовах змін і перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 2019 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації знайшли відображення в 9 наукових працях, з яких 5 статей у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави, 3 тези наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 215 сторінок. Список використаних джерел налічує 313 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано доцільність теми дисертаційного дослідження, визначено її зв'язок з науковими планами та програмами, мету та завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача, наведено відомості про апробацію результатів дослідження та публікації за темою дослідження.

Розділ 1 «Житлово-комунальне господарство як об'єкт адміністративно-правового регулювання» складається із двох підрозділів, в яких розкрито поняття, зміст та структура житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання

У підрозділі 1.1 *«Поняття та особливості житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання»* проаналізовано нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері житлово-комунального господарства. Звертається увага, що хоча державна політика щодо розвитку житлово-комунального господарства базується на засадах розвитку ринкових відносин та відповідної інституційної інфраструктури, дерегулювання і лібералізації потенційно конкурентного ринку, адміністративно-правові методи регулювання суспільних відносин в цій сфері не втрачають своєї актуальності.

Узагальнено наукові позиції з приводу розуміння поняття «житлово-комунальне господарство», «державне регулювання житлово-комунального господарства» та надано авторське визначення поняття «адміністративно-правове регулювання житлово-комунальним господарством».

Встановлено, що безпосередній вплив на відносини у сфері житлово-комунального господарства держава чинить за допомогою різноманітних засобів адміністративно-правового регулювання, зокрема, таких як встановлення нормативів, ліцензування, стандартизація, регулювання цін і тарифів, управління державною власністю, приватизація державного майна, надання різноманітних пільг (зі сплати житлово-комунальних послуг, кредитів, оподаткування), встановлення броні житлово-комунальних послуг незалежно від платоспроможності споживачів, здійснення публічного контролю та застосування заходів адміністративної відповідальності.

У підрозділі 1.2 *«Правове регулювання житлово-комунального господарства України»* здійснено аналіз нормативно-правових актів, виявлено недоліки чинного законодавства у регулюванні відносин житлово-комунального господарства. Визначено, що основним недоліком правового регулювання житлово-комунальним господарством України є відсутність державної програми регулювання житлово-комунальним господарством. Пропонується прийняття нової програми розвитку житлово-комунального господарства з урахуванням

існуючих проблемних питань. Враховуючи сучасні соціально-економічні, організаційні та політичні умови, запропоновано зміни і доповнення до норм законів України «Про житлово-комунальні послуги», «Про благоустрій населених пунктів», «Про відходи».

Виявлено закономірності нормативно-правового регулювання житлово-комунальним господарством з урахуванням сучасних умов господарювання, діяльності органів місцевого самоврядування та державних органів, які реалізують свої функції шляхом дозвільних та контрольно-наглядових повноважень.

З огляду на дослідження житлово-комунального господарства з точки зору адміністративно-правового регулювання, розвитку науки адміністративного права, враховано сучасні тенденції такого розвитку, на цій підставі приділено увагу «публічно-сервісним» відносинам. З метою удосконалення надання публічних послуг пропонується внести зміни до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

Для комплексності правового регулювання житлово-комунальним господарством пропонується прийняти Закон України «Про житлово-комунальне господарство України».

Розділ 2 «Особливості адміністративно-правового регулювання житлово-комунального господарства України» складається із трьох підрозділів і присвячений дослідженню суб'єктів адміністративно-правового регулювання адміністративним процедурам та інституту адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства.

У підрозділі 2.1 *«Система та структура органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства в Україні»* досліджено системи та структури органів державної влади у сфері житлово-комунального господарства. В результаті здійсненого дослідження проведено систематизацію суб'єктів органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства, здійснено їх групування в залежності від їх функціонального наповнення на: органи загальної компетенції, такі як Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Державна інспекція містобудування України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна інспекція енергетичного нагляду України, місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; органи спеціальної компетенції: Міністерство розвитку громад та територій України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

На основі здійсненого аналізу нормативно-правових актів, вказується, що система органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства наразі є різнорівневою та розгалуженою. Звертається увага на недоліки в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах

енергетики та комунальних послуг і підкреслюється низька ефективність більшості органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства України.

Доведено необхідність вдосконалення діяльності існуючого інституційного механізму у сфері житлово-комунального господарства. З метою вдосконалення відносин у досліджуваній сфері аргументується необхідність здійснення перерозподілу повноважень та пропонується повноваження у сфері житлово-комунального господарства покласти на новостворений орган – Державну житлово-комунальну інспекцію, яка функціонувала з 2008 по 2011 р.

У підрозділі 2.2 *«Адміністративні процедури у сфері житлово-комунального господарства та напрями їх вдосконалення»* розглянуто питання взаємовідносин громадян з органами публічної влади, окреслено шляхи вдосконалення таких взаємовідносин.

Звертається увага на необхідності розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства за рахунок повноважень органів державної влади та вдосконалення механізму врахування громадської думки при встановленні цін та тарифів. З урахуванням підвищеної ролі договірних відносин щодо надання житлово-комунальних послуг, під критичним кутом розглядається існуюча процедура адміністративно-правового регулювання укладання такого типу договорів та надаються пропозиції щодо їх вдосконалення.

Доведено, що у сфері житлово-комунального господарства органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні діяти відповідно до певного порядку (процедури), у спосіб та у межах визначених нормативно-правовими актами повноважень, реагувати на звернення громадян та юридичних осіб. Аналіз законодавчих актів, у яких закріплено законні підстави звернення громадян та юридичних осіб до органів публічної влади, свідчить, що сьогодні в Україні не існує єдиного законодавчого акта, який би регулював питання адміністративних процедур.

Проаналізовано наукові думки щодо визначення поняття «адміністративна процедура» та надається авторське визначення поняття «адміністративна процедура у сфері житлово-комунального господарства».

За відсутності єдиного законодавчого акта, який би регулював питання адміністративних процедур, підтримується думка щодо необхідності прийняття проєкту Адміністративно-процедурного кодексу України, поданого Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

У підрозділі 2.3 *«Інститут адміністративної відповідальності як правовий механізм забезпечення правопорядку у житлово-комунальному господарстві України»* проаналізовано інститут адміністративної відповідальності та адміністративних правопорушень, узагальнюються наукові точки зору з приводу розуміння поняття «адміністративна відповідальність» та надається авторське визначення поняття «адміністративна відповідальність у сфері житлово-комунального господарства». Проаналізовано склади адміністративних проступків, передбачених нормами ст. ст. 149, 149-1, 150, 151,

152, 152-1, 153, 154 Кодексу України про адміністративні правопорушення та встановлено, що багато норм вказаних статей є застарілими і не відповідають умовам сьогодення. Наводиться низка пропозицій щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Пропонується, що ст. ст. 149-1, 151, 152, 153 ст. 153 Кодексу України про адміністративні правопорушення підлягають виключенню, оскільки правопорушення, передбачені нормами вказаних статей охоплюються іншими статтями Кодексу.

Обґрунтовується необхідність норми ст. ст. 149, 150, 154, 212-3, 212-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення викласти в інших редакціях, зокрема, ст. 152-1 викласти в редакції: «Порушення правил паркування транспортних засобів» та включити її до Глави 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку».

За відсутності встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб Кодексом України про адміністративні правопорушення, проаналізовано законодавчі акти, норми яких передбачають адміністративну відповідальність юридичних осіб. Звертається увага на необхідність врегулювання порядку притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб (ст. 14 Закону України «Про теплопостачання», ст. 244-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення) та пропонується внести зміни до ст. 244-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Встановлено, що виявлені недоліки адміністративної відповідальності юридичних осіб негативно впливають на правозастосовну діяльність. Підтримується думка про необхідність ухвалення Кодексу про адміністративні проступки, в якому передбачається в систематизованому вигляді визначити підстави застосування до юридичних осіб адміністративних стягнень, насамперед, штрафу, установити загальні правила та процедури притягнення до адміністративної відповідальності.

Розділ 3 «Загальна характеристика правового регулювання житлово-комунальним господарством в зарубіжних країнах».

Підрозділ 3.1 *«Зарубіжний досвід регулювання житлово-комунального господарства»* містить аналіз практики функціонування житлово-комунального господарства у різних країнах світу, які мали схожі з Україною проблеми в цій сфері та аргументовано можливості використання позитивного досвіду при реформування житлово-комунального господарства в нашій країні.

Встановлено три групи факторів, що впливають на процес ефективного функціонування житлово-комунального господарства: форми організації і управління житлово-комунальною сферою; приватизаційний процес у житловому та комунальному господарстві; науково-технічний прогрес.

Щодо першого фактору є підстави стверджувати про наявність трьох основних управлінських моделей відносин бізнесу та влади у сфері житлово-комунального господарства: німецької, з демонополізацією та акціонуванням надання послуг, передачею частки акції приватним підприємствам та контролю за їх діяльністю муніципалітетами; французької, зі збереженням муніципальної форми власності на інженерні об'єкти та інфраструктуру, а право керувати ними на конкурсних засадах надається представникам

приватного бізнесу під контролем муніципалітету; та англійська, де житлово-комунальна сфера передається в обслуговування приватним компаніям, а вплив регіональної та муніципальної влади обмежується у формі регулювання діяльності локальних монополій. З урахуванням проаналізованих факторів, аргументації конкретних аргументів, запропоновано доцільним для України обрати французьку побудову діяльності житлово-комунального господарства.

ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі аналізу нормативно-правових актів України та зарубіжних країн, практики його реалізації, здійснено теоретичне узагальнення та подається вирішення наукового завдання щодо адміністративно-правових засад функціонування житлово-комунального господарства в Україні.

1. Встановлено, що житлово-комунальне господарство як об'єкт адміністративно-правового регулювання охоплює широке коло впорядкованих організаційно-правових відносин покликаних забезпечити інтереси особи, суспільства, держави. Безпосередній вплив на житлово-комунальне господарство держава чинить за допомогою різноманітних засобів адміністративно-правового регулювання. Ними є: встановлення нормативів, ліцензування, стандартизація, регулювання цін і тарифів, управління державною власністю, приватизація державного майна, надання різноманітних пільг, надання адміністративних послуг, здійснення публічного нагляду (контролю), застосування заходів адміністративного примусу.

2. Надано визначення поняття «адміністративно-правове регулювання житлово-комунальним господарством», під яким розуміємо цілеспрямований вплив адміністративно-правових норм на суспільні відносини у сфері житлово-комунального господарства, які застосовують уповноважені посадові особи органів публічної влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності з метою задоволення інтересів суспільства і держави.

3. Виявлено недоліки чинного законодавства, що регулює відносини житлово-комунального господарства та на цій підставі надаються конкретні пропозиції з приведення цих норм у відповідність до вимог сьогодення та зроблено висновок, що державне управління житлово-комунальним господарством здійснюється в межах єдиної галузевої системи з урахуванням інтересів суспільства і держави. Пропонується удосконалити: частину 4, 5 ст. 29 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (у разі несанкціонованого доступу до житла, іншого об'єкта нерухомого майна представник виконавця несе відповідальність згідно чинного законодавства); ст. 26-1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», п. 6 Типового порядку видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. № 870 (в частині визначення строків дії дозволу на проведення робіт); забезпечення життєвих потреб населення шляхом належного поведіння з відходами»; розділ VIII Закону України

«Про відходи» (в частині встановлення штрафних санкцій та порядок їх накладення за порушення встановленого порядку поводження з відходами); частину 1 ст. 2 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», викласти у такій редакції: «Регулятор здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та житлово-комунальних послуг».

4. Для комплексності правового регулювання житлово-комунального господарства пропонується прийняти Закон України «Про житлово-комунальне господарство України», в якому б чітко визначалася державна політика у цій важливій соціальній сфері, принципи діяльності, суб'єкти правовідносин їх права та обов'язки, порядок надання різних видів послуг, порядок здійснення публічного нагляду (контролю), види юридичної відповідальності та суб'єктів накладання штрафних санкцій.

5. Систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством визначаємо як діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, які на принципах координації, субординації та підпорядкування взаємодіють між собою з метою задоволення публічного інтересу.

З урахуванням останніх змін в системі центральних органів виконавчої влади, до суб'єктів адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством відносимо: Кабінет Міністрів України; Міністерство розвитку громад та територій України; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Державна інспекція містобудування України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна інспекція енергетичного нагляду України; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

6. Охарактеризовано, що адміністративні процедури базуються на положеннях Конституції, нормах законів України та підзаконних нормативно-правових актах, які спрямовані на реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері житлово-комунального господарства України. Під адміністративною процедурою слід розуміти встановлений нормативно-правовими актами порядок розгляду суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері житлово-комунального господарства.

7. Доведено, що, незважаючи на існуючі законодавчі акти, що діють сьогодні, вони не зможуть повною мірою вирішити проблемні питання адміністративних процедур. Враховуючи, що це можуть бути різні види адміністративних процедур: заявні, втручальні, прості, складні, реєстраційні, дозвільні, інспекційні, притягнення до адміністративної відповідальності, підтримується думка про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

8. Поняття «адміністративна відповідальність у сфері порушення житлово-комунального господарства» характеризуємо як сукупність адміністративних засобів та методів, що застосовують уповноважені органи виконавчої влади та їх посадові особи, що тягне за собою несприятливі наслідки матеріального чи морального характеру для винної особи.

Склади адміністративних правопорушень за порушення відносин у сфері житлово-комунального господарства, закріплених у Кодексі України про адміністративні правопорушення, у своїй більшості передбачають бланкетний варіант закріплених ознак адміністративної відповідальності (ст. ст. 149, 149-1, 150, 151, 152, 152-1, 153, 154). З метою удосконалення адміністративного законодавства пропонується: ст. 149-1 виключити із Кодексу України про адміністративні правопорушення, а ст. ст. 149, 150, 151, 152-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення викласти в авторських редакціях.

Об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 154 Кодексу України про адміністративні правопорушення не охоплює порушення правил щодо тримання інших тварин. Пропонується ст. 154 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення правил тримання собак і котів» викласти у такій редакції: «Порушення правил тримання собак, котів та інших домашніх тварин».

9. Правопорушення, передбачене ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення має певні відмінності по безпосередніх об'єктах інформації (електричній енергії, природному газу, теплопостачанні, централізованому постачанні гарячої води, питного водопостачання та водовідведення), об'єктивній стороні, родовим об'єктом як складової юридичного складу адміністративного правопорушення є суспільні відносини що інформації пов'язаної із електричною енергією, природним газом, теплопостачанням, централізованому постачанні гарячої води, питним водопостачанням та водовідведенням, повинно охоронятися окремою статтею адміністративного кодексу.

Визначено підстави об'єктивної сторони правопорушення, яке може вчинятися у формах: неправомірної відмови в наданні інформації на запит; несвоєчасному наданні інформації; наданні неповної інформації; наданні інформації, що не відповідає дійсності; навмисного приховування інформації; навмисного знищення інформації чи документів, що містять інформацію; не оприлюднення інформації відповідно до вимог Закону.

Спільність характерних ознак родових об'єктів правопорушень, передбачених ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення потребує виокремити склад адміністративного правопорушення. З цією метою пропонується новостворену ст. 212-7 «Порушення права на інформацію пов'язаної із електричною енергією, природним газом, теплопостачанням, централізованим постачанням гарячої води, питним водопостачанням та водовідведенням» включити до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

10. Проаналізовано законодавчі акти, нормами яких передбачена адміністративна відповідальність юридичних осіб та виявлено недоліки такої відповідальності. Встановлено, що, на відміну від норм Закону України «Про теплопостачання», де суб'єктом відповідальності крім фізичної особи, може бути і юридична особа, суб'єктом відповідальності відповідно до норм ст. ст. 95-1, 188-20, 244-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення є громадяни, працівники та посадові особи. На цій підставі обґрунтовується, що право складати в установленому законом порядку протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення (ст. 14 Закону України «Про теплопостачання») мають інспектори з державного енергетичного нагляду, тоді ст. 244-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає, що такими особами також є головний інспектор з державного енергетичного нагляду та його заступники, а також старші інспектори з державного енергетичного нагляду.

11. Виявлені недоліки адміністративної відповідальності юридичних осіб негативно впливають на правозастосовну діяльність. На цій підставі підтримується думка про необхідність ухвалення Кодексу про адміністративні проступки, в якому передбачається в систематизованому вигляді визначити не тільки підстави застосування до юридичних осіб адміністративних стягнень, насамперед, штрафу, але й установити загальні правила та процедури притягнення до адміністративної відповідальності, що сприятиме забезпеченню законності притягнення до відповідальності юридичних осіб.

12. На підставі аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання в сфері житлово-комунального господарства європейських країн: Великої Британії, Німеччини, Франції, США, Японії, Республіка Польща, виділено три генеральні управлінські лінії розвитку житлово-комунального господарства зарубіжних країн. Ними є: організація і управління житлово-комунальною сферою; приватизаційний процес у житловому та комунальному господарстві; науково-технічний прогрес.

Виділено три варіанти управлінських моделей відносин бізнесу та влади: німецька (північноєвропейська); французька; англійська. Для організації управління житлово-комунальним господарством України запропоновано обрати французьку модель, яка дозволить, по-перше, зберегти право комунальної власності зі збереженням матеріальних ресурсів, які входять до складу відповідного комплексу, по-друге, забезпечити стимулювання розвитку житлово-комунального господарства шляхом створення прозорої конкуренції на ринку надання адміністративних послуг, по-третє, підвищити ефективність виробництва матеріальних ресурсів та якість надання адміністративних послуг.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних

1. Голодник Ю. А. Державна політика з питань функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 35. С. 89–93.
2. Голодник Ю. А. До питання про поняття та ознаки житлово-комунального господарства. Право і суспільство. 2017. № 3. Ч. 2. С. 106–110.
3. Голодник Ю. А. Адміністративно-правове регулювання житлово-комунального господарства: новели законодавства та аспекти вдосконалення. Юридичний бюлетень. 2018. № 8. С. 157–163.
4. Голодник Ю. А. Управління житлово-комунальним господарством: аспекти вдосконалення. Порівняльно-аналітичне право. 2019. № 1. С. 184–187.
5. Голодник Ю. А. Окремі аспекти вдосконалення процедури встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 4. С. 63–66.

Стаття у науковому виданні інших держав:

6. Голодник Ю. А. Місце житлово-комунального господарства в механізмі реалізації права на житло. Visegrad Journal on Human Rights. 2016. № 6. Ч. 1. С. 49–53.

Тези наукових доповідей:

7. Голодник Ю. А. Правове регулювання діяльності об'єднань співвласників багатоквартирного будинку в Україні. Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ у процесі євроінтеграції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Дніпропетровськ, 27–28 листопада 2015 року: тези доповіді. Дніпропетровськ, 2015. С. 212–215.
8. Голодник Ю. А. До питання сутності поняття «Право на житло». Публічне адміністрування в умовах змін і перетворень: проблеми організації та правового забезпечення: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 18–19 травня 2017 року: тези доповіді. Х., 2017. С. 16–18.
9. Голодник Ю. А. Договір про надання житлово-комунальних послуг. Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 19–20 липня 2019 року: тези доповіді. Х., 2019. С. 33–35.

АНОТАЦІЯ

Голодник Ю. А. Адміністративно-правові засади функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2020.

Дисертація є комплексним дослідженням адміністративно-правових засад функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні. В роботі акцентовано увагу на сутність житлово-комунального господарства як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Наводиться авторське визначення поняття «адміністративно-правові засади функціонування житлово-комунального господарства в Україні», під яким розуміється сукупність закріплених у нормах адміністративного права характеристик житлово-комунального господарства, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів впливу.

Доведено, що зміст поняття «право на житло» охоплює організаційно-праві засади діяльності, що забезпечуються нормами публічного і приватного права, за порушенням якого передбачається юридична відповідальність та аргументовано необхідність про надання права складати протоколи про адміністративні правопорушення та право виносити постанови про правопорушення у сфері житлово-комунального господарства посадовим особам органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та державної житлово-комунальної інспекції.

Класифіковано нормативно-правові акти у сфері житлово-комунального господарства, шляхом їх поділу на акти, що регулюють відносини у сфері: реформування і розвитку житлово-комунального господарства; адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного управління; правового регулювання у сфері житлового господарства; правового регулювання у сфері комунального господарства; правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів; правового регулювання у сфері побутового обслуговування та юридичної відповідальності.

Досліджено зарубіжний досвід регулювання сферою житлово-комунального господарства та можливість його використання в Україні. Аналізується система суб'єктів адміністративно-правового регулювання сферою житлово-комунального господарства. З урахуванням пріоритету прав громадян значна увага приділена вдосконаленню найбільш важливих процедур в сфері житлово-комунального господарства. Висвітлено питання адміністративної відповідальності у сфері житлово-комунального господарства. На цій підставі сформульовано та обґрунтовано пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України у житлово-комунальному господарстві.

Ключові слова: адміністративно-правове функціонування, житлово-комунальне господарство, регулювання, публічне управління, адміністративна відповідальність, удосконалення.

АННОТАЦИЯ

Голодник Ю. А. **Административно-правовые** **основы**
функционирования **сферы** **жилищно-коммунального** **хозяйства**
в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины. Киев, 2020.

Диссертация является комплексным исследованием административно-правовых основ функционирования сферы жилищно-коммунального хозяйства в Украине. В работе акцентировано внимание на сущность жилищно-коммунального хозяйства как объекта административно-правового регулирования. Приводится авторское определение понятия «административно-правовые основы функционирования жилищно-коммунального хозяйства в Украине», под которым понимается совокупность закрепленных в нормах административного права характеристик жилищно-коммунального хозяйства, требующих урегулирования с помощью административно-правовых средств воздействия.

Доказано, что содержание понятия «право на жилье» охватывает организационно-правовые основы деятельности, обеспечиваются нормами публичного и частного права, за нарушение которого предусматривается юридическая ответственность и аргументированно необходимость о предоставлении права составлять протоколы об административных правонарушениях и право выносить постановления о правонарушении в сфере жилищно-коммунального хозяйства должностным лицам органов местного самоуправления, коммунальных предприятий и государственной жилищно-коммунальной инспекции.

Классифицированы нормативно-правовые акты в сфере жилищно-коммунального хозяйства, путем их разделения на акты, регулирующие отношения в сфере: реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства; административно-правового статуса субъектов публичного управления; правового регулирования в сфере жилищного хозяйства; правового регулирования в сфере коммунального хозяйства; правового регулирования в сфере благоустройства населенных пунктов; правового регулирования в сфере бытового обслуживания и юридической ответственности.

Анализируется опыт рыночных преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве европейских стран. На основе фундаментальных исследований было выделено три генеральных линий реформирования жилищно-коммунального хозяйства разных стран: формы организации и управления жилищно-коммунальной сферой; приватизационный процесс в жилищном и коммунальном хозяйстве; научно-технический прогресс. Тщательно анализируется зарубежная практика реформирования жилищно-коммунального хозяйства по этим направлениям и рассматривается возможность использования ее положительные проявления при реформирования этой отрасли в Украине.

Подвергнут анализу исторический опыт государственного управления отраслью жилищно-коммунального хозяйства в Украине и констатировано, что постоянные и неоднократные изменения центральных органов исполнительной власти, компетентных в управлении сферой жилищно-

коммунального хозяйства свидетельствует о том, что поиск оптимальной их системы еще не завершен. Учитывая европейскую практику, общенациональную политику по децентрализации власти, с учетом особенностей жилищно-коммунального хозяйства, предлагается ликвидировать центральный орган исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области жилищно-коммунального хозяйства, и предложен механизм распределения отдельных его полномочий между другими государственными и негосударственными органами.

С учетом особого места отрасли жилищно-коммунального хозяйства для реализации конституционного права на жилье, резюмируется, что административные процедуры, которые в ней происходят, требуют повышенного внимания. Подвергнуто критическому анализу такие процедуры, как процедура получения жилищных субсидий, установления тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, административно-правового регулирования заключения договора о предоставлении жилищно-коммунальных услуг и ресурсосбережения в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Предложены отдельные аспекты их совершенствования.

Проведено исследование института административной ответственности и административных правонарушений в области жилищно-коммунального хозяйства. Для комплексного исследования этих вопросов было выделено несколько блоков такой ответственности. Во-первых, регулирование последней нормами Кодекса Украины о административном правонарушении, где субъектами правонарушений выступают физические и должностные лица; во-вторых, нормативное регулирование такой ответственности специальными законами в сфере жилищно-коммунального хозяйства, где субъектами правонарушений выступают юридические лица; в-третьих, комплекс правоохранительных административно-правовых норм, где субъектами правонарушений в области жилищно-коммунального хозяйства выступают субъекты властных полномочий. Такой комплексный анализ позволил выявить значительные недостатки регулирования как материальных, так и процессуальных аспектов такой ответственности. В результате предложено: изменить название и структуру главы Кодекса Украины о административном правонарушении, исключив отдельные статьи и дополнив новой статьей; перераспределить полномочия по составлению протоколов и вынесению постановлений за правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства; закрепить все аспекты порядка привлечения к административной ответственности юридических лиц за правонарушения в области жилищно-коммунального хозяйства в отдельном разделе Закона Украины «О жилищно-коммунальное хозяйство»; усовершенствовать отдельные механизмы процедуры возмещения ущерба субъектами властных полномочий.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административная ответственность, отрасль, государственный контроль, жилищно-коммунальное хозяйство, органы публичного управления, совершенствование законодательства.

ANNOTATION

Holodnik Yu. A. Administrative and Legal Bases of Functioning of the Sphere of Housing and Communal Services in Ukraine. – The Manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences with the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Kyiv, 2020.

The article focuses on the essence of housing and communal services as an object of administrative and legal regulation. The author defines the concept of «administrative and legal basis for the functioning of housing and communal services in Ukraine» which refers to the set of characteristics of housing and communal services, which require regulation through administrative and legal means of influence, is set out in the rules of administrative law.

It is proved that the content of the concept of «right to housing» covers the organizational and legal principles of activity, which are provided by the rules of public and private law, in violation of which, provides for legal liability and justified the need to grant the right to draw up reports on administrative offenses and the right to make decisions on offenses in the sphere of housing and communal services to officials of local self-government bodies, communal enterprises and the state housing and communal inspection.

Classified legal acts in the field of housing and communal services, by dividing them into acts regulating relations in the field: reform and development of housing and communal services; administrative and legal status of public administration entities; legal regulation in the field of housing; legal regulation in the field of public utilities; legal regulation in the sphere of settlements improvement; legal regulation in the field of consumer services and legal responsibility.

The foreign experience of regulation of the sphere of housing and communal services and the possibility of its use in Ukraine are investigated. The system of subjects of administrative and legal regulation in the sphere of housing and communal services is analyzed. Considering the priority of citizens' rights, considerable attention is paid to improving the most important public utilities procedures. The issue of administrative responsibility in the sphere of housing and communal services is covered. On this basis, proposals and recommendations on improvement of the current legislation of Ukraine in housing and communal services are formulated and substantiated.

Key words: administrative and legal functioning, housing and communal services, regulation, public administration, administrative responsibility, improvement.

Підписано до друку 21.08.2020 р.
Ум. друк. арк. 0,9
Наклад 100 прим.

Формат 60x84\16
Обл.-вид. арк. 0,9
Зам. № 200406

Віддруковано у редакційно-видавничому відділі НУБіП України
вул. Героїв Оборони, 15, Київ, 03041, тел.: 527-81-55
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4097 від 17.06.2011

