

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

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ГОЛОДНИК ЮРІЙ АНДРІЙОВИЧ**

УДК 342.951:351.82

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

12.00.07 «Адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право»  
(юридичні науки)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на  
відповідне джерело

Ю.А. Голодник

Науковий керівник  
**Світличний Олександр Петрович,**  
доктор юридичних наук, доцент

КИЇВ – 2020

## АНОТАЦІЯ

**Голодник Ю. А. Адміністративно-правові засади функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 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.

У дисертаційному дослідженні акцентовано увагу на сутність житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Стверджується, що хоча державна політика функціонування сфери ЖКГ базується на засадах розвитку ринкових відносин та відповідної інституційної інфраструктури, адміністративно-правові форми і методи регулювання суспільних відносин у цій сфері не втрачають своєї актуальності.

Відносини у сфері житлово-комунального господарства носять комплексний характер, регулюються правовими нормами різної галузевої приналежності, серед яких важливу регулюючу роль відіграють норми адміністративного права, адже саме за допомогою адміністративно-правових засобів державного впливу на аналізовану сферу відносин здійснюється встановлення нормативів, ліцензування, стандартизація, державне регулювання цін і тарифів, управління державною власністю, приватизація державного майна, надання адміністративних послуг та різноманітних пільг.

Широкий спектр діяльності житлово-комунального господарства характеризується значною розгалуженістю різних за своєю спрямованістю та галузевою належністю нормативно-правових актів, що її регулює. На підставі запропонованого автором критерію, який повинен полегшити процес вдосконалення цих актів, здійснюється класифікація нормативно-правових

актів у сфері ЖКГ залежно від предмета правового регулювання. Звертається увага на проблемні питання правового регулювання ЖКГ та наводяться пропозиції по внесенню змін до ряду нормативно-правових актів.

Констатовано, що вивчення і аналіз досвіду ринкових перетворень у житлово-комунальному господарстві європейських країн сприятиме кращому розумінню перспектив міжрегіонального та транскордонного співробітництва, а також розробці і реалізації системи заходів, які б привели житлово-комунальне господарство України, у відповідність до вимог ЄС. З урахуванням того, що успіхи розвитку ЖКГ в кожній країні досягалися різними шляхами, методами, моделями, в залежності від стану розвитку соціально-економічних процесів, завданням було виділити загальні тенденції і характеристики досягнення цих успіхів. На основі ґрунтовних досліджень було виділено три генеральні лінії реформування ЖКГ різних країн: форми організації і управління житлово-комунальною сферою; приватизаційний процес у житловому та комунальному господарстві; науково-технічний прогрес. Ретельно аналізується закордонна практика реформування ЖКГ за цими напрямками та розглядається можливість використання її позитивні прояви при реформуванні цієї галузі в Україні.

Зазначається, що житлово-комунальне господарство – специфічна галузь державного управління, ефективність функціонування якої значною мірою залежить від діяльності суб'єктів та методів управління. Крім того, організаційно-управлінські відносини не можуть належним чином розвиватися без належно організованої та ефективно працюючої системи контролю. На підставі аналізу історичного досвіду державного управління галуззю житлово-комунального господарства в Україні, акцентовано увагу на тому, що функції управління і контролю в цій галузі встановлювались по-різному: їх виконували або одні органи або вони розділялися між різними органами виконавчої влади. На базі аналізу усіх варіантів державного управління аналізованою сферою в Україні доведено, що постійні та неодноразові зміни центральних органів виконавчої влади компетентних в

управлінні сферою ЖКГ свідчить про те, що пошук оптимальної їх системи ще не завершено.

З урахуванням особливого місця галузі ЖКГ для реалізації конституційного права на житло, презюмується, що адміністративні процедури, що в ній відбуваються, потребують підвищеної уваги. Констатовано, що в умовах сьогодення житлові субсидії є тим механізмом, який дозволяє виживати значній частині населення України. Досліджено закордонний та національний досвід з цих питань, проаналізовано альтернативні способи нарахування субсидій, та обґрунтовано як необхідність, так і недоречність тут окремих нововведень.

З огляду на європейську практику, загальну національну політику на децентралізацію влади з урахуванням особливостей житлово-комунального господарства пропонується ліквідувати центральний орган виконавчої влади, що здійснює державне управління в галузі житлово-комунального господарства, та запропоновано механізм розподілу окремих його повноважень між іншими державними і недержавними інституціями.

Акцентовується увага на важливості адміністративних процедур, що 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.

Доведено, що на сьогодні в Україні не існує єдиного законодавчого акта, який би регулював питання адміністративних процедур, а діючі Закони України: «Про звернення громадян» від 02.10. 1996 р. № 393, «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-VIII та інші нормативно-правові акти не зможуть в повній мірі вирішити проблемні питання існуючих адміністративних процедур. Підтримується думка, що тільки прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України у змозі вирішити існуючі проблемні питання надання адміністративних послуг, удосконалити надання існуючих

адміністративних послуг, що надаються органами місцевої влади та іншими уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації.

Надається авторське визначення поняття «адміністративної процедури у сфері житлово-комунального господарства» під якою 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.

Доведено, що важливу роль у забезпеченні правопорядку у житлово-комунальному господарстві України відіграє адміністративна відповідальність, яка зобов'язує дотримуватися встановлених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами правил і стандартів та спонукає учасників правовідносин утримуватися від вчинення проступків та інших порушень. З цією метою проаналізовано основні риси адміністративної відповідальності, законодавчі акти та наукові думки щодо визначення різноманітних визначень поняття «адміністративної відповідальності». Здійснено аналіз Особливої частини КУпАП й визначені склади адміністративних правопорушень за порушення законодавства у сфері ЖКГ. Зазначено, що у Главі 11 «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою» КУпАП містяться склади адміністративних проступків, передбачених нормами ст. ст. 149, 149-1, 150, 151, 152, 152-1, 153, 154.

На підставі здійсненого аналізу численних нормативно-правових актів, з метою удосконалення адміністративного законодавства, аргументовано пропонується: ст. 149-1 «Порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов» виключити із КУпАП, а ст. 149 викласти у такій редакції: «Порушення посадовими особами порядку взяття на облік громадян, строків заселення жилих будинків і жилих приміщень та порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов»; у диспозиції ст. 150 «Порушення

правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями» словосполучення «самовільне переобладнання та перепланування» необхідно замінити на «самовільна реконструкція»; ст. 152-1 «Порушення правил паркування транспортних засобів та порушення правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів», викласти у редакції «Порушення правил паркування транспортних засобів» та віднести її до Глави 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку», яка охоплює однорідні суспільні відносини, «порушенням правил розміщення та функціонування майданчиків для паркування технічних засобів» (ст. 152-1) є об'єктами благоустрою, повинно відповідати нормам, нормативам, стандартам у сфері благоустрою населених пунктів, повинно кваліфікуватися як діяння, що передбачено ст. 152 КУпАП «Порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів»; об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 154 «Порушення правил тримання собак і котів» не охоплює порушень, що можуть вчинятися щодо інших тварин. З цією метою пропонується ст. 154 викласти у такій редакції: «Порушення правил тримання собак, котів та інших домашніх тварин»; доведено, що об'єктивної сторони правопорушення, передбачене ст. 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення» 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 КУпАП 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 КУпАП.

Під адміністративною відповідальністю у сфері порушення житлово-комунального господарства слід розуміти застосування уповноваженими органами та їх посадовими особами адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для винних осіб несприятливих наслідків матеріального чи морального характеру.

За відсутності визнання чинним КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб, звертається увага, що з цього приводу в науці адміністративного права існують різні точки зору щодо визнання юридичних осіб повноцінними суб'єктами адміністративної відповідальності. Звертається увага, що адміністративна відповідальність юридичних осіб за правопорушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства України регулюється спеціальним законодавством. Зокрема, проаналізовано норми Законів України «Про ринок електричної енергії», «Про теплопостачання», «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», якими встановлена відповідальність юридичних осіб та Господарського кодексу України, норми якого носять дуалістичну правову природу і регулюють відносини приватного та публічного права.

Звертається увага, що у вказаних законодавчих актах законодавець, встановлюючи адміністративну відповідальність юридичних осіб (суб'єктів господарювання) вживає термін «штраф» (ст. 31 ЗУ «Про теплопостачання»), в ст. 14 ЗУ «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» має назву «Фінансові санкції, що застосовуються за порушення законодавства у сфері комерційного та розподільного обліку комунальних послуг» тощо і що є нічим іншим, як адміністративним стягненням, що застосовуються до юридичних осіб за порушення житлово-комунального господарства.

Акцентовано увагу на певні недоліки адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері суспільних відносин. По-перше, на відміну від норм ЗУ

«Про теплопостачання», де суб'єктом відповідальності крім фізичної особи, може бути і юридична особа, суб'єктом відповідальності відповідно до норм ст. 95-1, ст. 188-20, ст. 244-14 КУпАП є громадяни, працівники та посадові особи. По-друге, ст. 14 ЗУ «Про теплопостачання» встановлено, що право складати в установленому законом порядку протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення мають інспектори з державного енергетичного нагляду, тоді як згідно ст. 244-14 КУпАП такими особами також є головний інспектор з державного енергетичного нагляду та його заступники, а також старші інспектори з державного енергетичного нагляду. По-третє, згідно ст. ст. 244-14 КУпАП головний інспектор з державного енергетичного нагляду та його заступники мають право застосовувати адміністративні стягнення як попередження або штраф на громадян, працівників або посадових осіб до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тоді як згідно ст. 95-1 та ст. 188-20 КУпАП адміністративними стягненнями є попередження або штраф на громадян, який може становити від одного до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Виявлені недоліки адміністративно-правового регулювання можуть мати негативні наслідки для правозастосовної діяльності. Зроблено висновок про існування на даний час недостатньо ефективного механізму притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. При цьому, автор вважає, що вдосконалення також потребують інститут адміністративної відповідальності за порушення прав та законних інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, так й інші види юридичної відповідальності. Підтримана думка, що на сьогодні існує гостра необхідність ухвалення Кодексу про адміністративні проступки, проект якого розроблено Кабінетом Міністрів України й подано на розгляд Верховної Ради України.



**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, регулювання, житлово-комунальне господарство, адміністративна відповідальність, публічне управління, законодавство, удосконалення.

## **ANNOTATION**

Holodnik Yu. A. **Administrative and legal bases of functioning of the sphere of housing and communal services in Ukraine** - Qualifying scientific work as manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences (Ph.D.) 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 dissertation is a complex research of administrative and legal bases of functioning of sphere of housing and communal services in Ukraine.

The dissertation research focuses on the essence of housing and communal services as an object of administrative and legal regulation. It is argued that although the state policy of housing is based on the principles of market relations and the relevant institutional infrastructure, administrative and legal forms and methods of regulating public relations in this area do not lose their relevance.

Relations in the field of housing and communal services are complex, regulated by legal norms of various industries, among which the important regulatory role is played by the rules of administrative law, because it is with the help of administrative and legal means of state influence on the analyzed sphere of relations. state regulation of prices and tariffs, management of state property, privatization of state property, provision of administrative services and various benefits.

A wide range of housing and communal services is characterized by a significant diversification of different in their focus and sectoral affiliation of regulations that regulate it. On the basis of the criterion proposed by the author, which should facilitate the process of improving these acts, the classification of regulations in the field of housing, depending on the subject of legal regulation.

Attention is drawn to the problematic issues of legal regulation of housing and communal services and a proposal is made to amend a number of regulations.

It was stated that the study and analysis of the experience of market transformations in housing and communal services of European countries will contribute to a better understanding of the prospects of interregional and cross-border cooperation, as well as the development and implementation of measures to bring housing and communal services of Ukraine in line with EU requirements. Given the fact that the success of housing in each country was achieved in different ways, methods, models, depending on the state of development of socio-economic processes, the task was to identify general trends and characteristics of these successes. On the basis of thorough research, three general lines of housing and communal services reform in different countries have been identified: forms of organization and management of housing and communal services; privatization process in housing and communal services; scientific and technological progress. The foreign practice of housing and communal services reform in these areas is carefully analyzed and the possibility of using its positive manifestations in reforming this sector in Ukraine is considered.

It is noted that housing and communal services are a specific branch of public administration, the effectiveness of which largely depends on the activities of entities and management methods. In addition, organizational and managerial relations cannot develop properly without a properly organized and effective control system. Based on the analysis of the historical experience of public administration in the field of housing and communal services in Ukraine, it is emphasized that the functions of management and control in this area were established differently: they were performed either by one body or divided between different executive bodies. Based on the analysis of all options for public administration of the analyzed sphere in Ukraine, it is proved that the constant and repeated changes of the central executive bodies competent in the management of housing indicate that the search for their optimal system is not yet complete.

Given the special place of the housing sector for the implementation of the

constitutional right to housing, it is assumed that the administrative procedures that take place in it need more attention. It is stated that in today's conditions housing subsidies are the mechanism that allows a significant part of the population of Ukraine to survive. Foreign and national experience on these issues is studied, alternative ways of calculating subsidies are analyzed, and both the necessity and inappropriateness of certain innovations are substantiated.

Given the European practice, the general national policy on decentralization of power, taking into account the peculiarities of housing and communal services, it is proposed to eliminate the central executive body exercising state management in the field of housing and communal services, and proposed a mechanism for dividing its powers .

Emphasis is placed on the importance of administrative procedures based on the provisions of the Constitution, norms of laws of Ukraine and bylaws aimed at implementing and protecting the rights and legitimate interests of individuals and legal entities in the field of housing and communal services of Ukraine.

It is proved that today in Ukraine there is no single legislative act that would regulate the issues of administrative procedures, and the current Laws of Ukraine: "On citizens' appeals" from 02.10. 1996 № 393, "On administrative services" dated 06.09.2012 «5203-VI, "On social services "dated 17.01.2019 № 2671-VIII and other normative legal acts are not able to fully solve the problem issues of existing administrative procedures. The opinion is supported that only the adoption of the Administrative Procedure Code of Ukraine is able to solve the existing problems of providing administrative services, improve the provision of existing administrative services provided by local authorities and other authorized public administration entities.

The author's definition of the concept of "administrative procedure in the field of housing and communal services" is given, which should be understood as the procedure established by regulations for consideration of individual administrative cases by public administration entities on realization and protection of rights and legitimate interests of individuals and legal entities. farms.

It is proved that an important role in ensuring law and order in housing and communal services of Ukraine is played by administrative responsibility, which obliges to adhere to the rules and standards established by legislative and other regulations and encourages participants to refrain from committing misdemeanors and other violations. To this end, the main features of administrative responsibility, legislation and scientific opinions on the definition of various definitions of "administrative liability" are analyzed. The analysis of the Special part of the Code of Administrative Offenses is carried out and the structures of administrative offenses for violation of the legislation in the field of housing and communal services are determined. It is noted that Chapter 11 "Administrative offenses in the field of housing rights of citizens, housing and communal services and landscaping" of the Code of Administrative Offenses contains the components of administrative offenses under Art. Art. 149, 149-1, 150, 151, 152, 152-1, 153, 154.

Based on the analysis of numerous regulations, in order to improve administrative legislation, it is argued: Art. 149-1 "Violation of the procedure for maintaining a single state register of citizens in need of improved living conditions" to be excluded from the Code of Administrative Offenses, and Art. 149 shall be worded as follows: "Violation by officials of the procedure for registration of citizens, terms of occupancy of residential buildings and dwellings and the procedure for maintaining a single state register of citizens in need of improved living conditions"; at the disposal of Art. 150 "Violation of the rules of use of residential buildings and living quarters" the phrase "unauthorized re-equipment and redevelopment" must be replaced by "unauthorized reconstruction"; Art. 152-1 "Violation of rules of parking of vehicles and violation of rules of the equipment of platforms for paid parking of vehicles", to state in edition "Violation of rules of parking of vehicles" and to carry it to Chapter 10 "Administrative offenses on transport, in the field of road economy and communication". language ", which covers homogeneous social relations," violation of the rules of placement and operation of parking lots for technical means "(Article 152-1) are objects of improvement, must meet the norms, standards, standards in the field of improvement

of settlements, must be qualified as the act provided by Art. 152 of the Code of Administrative Offenses "Violation of state standards, norms and rules in the field of improvement of settlements, rules of improvement of territories of settlements"; objective side of the offense under Art. 154 "Violation of the rules of keeping dogs and cats" does not cover violations that may be committed against other animals. To this end, the proposed article. 154 to state in the following wording: "Violation of the rules of keeping dogs, cats and other pets"; proved that the objective side of the offense under Art. 212-3 "Violation of the right to information and the right to appeal" may be committed in the form of: unlawful refusal to provide information on request; untimely provision of information; providing incomplete information; providing information that does not correspond to reality; intentional concealment of information; intentional destruction of information or documents containing information; failure to disclose information in accordance with the requirements of the Law; common characteristics of generic objects of offenses under Art. 212-3 КУпАП needs to allocate structure of an administrative offense. To this end, the newly created article is proposed. 212-7 "Violation of the right to information related to electricity, natural gas, heat supply, centralized hot water supply, drinking water supply and drainage", to be included in the Code of Administrative Offenses.

Administrative liability in the field of violation of housing and communal services should be understood as the application by administrative bodies and their officials of administrative penalties that entail adverse consequences of a material or moral nature for the perpetrators.

In the absence of recognition of legal entities as legal entities by the current Code of Administrative Offenses, attention is drawn to the fact that in this regard in the science of administrative law there are different views on the recognition of legal entities as full subjects of administrative liability. Attention is drawn to the fact that the administrative liability of legal entities for violations of legislation in the field of housing and communal services of Ukraine is regulated by special legislation. In particular, the norms of the Laws of Ukraine "On Electricity Market", "On Heat Supply", "On Drinking Water, Drinking Water Supply and Sewerage", "On

Commercial Accounting of Heat Energy and Water Supply", which establish the liability of legal entities and the Commercial Code of Ukraine, norms which have a dualistic legal nature and regulate the relationship of private and public law.

Attention is drawn to the fact that in these legislative acts the legislator, establishing the administrative liability of legal entities (business entities) uses the term "fine" (Article 31 of the Law "On Heat Supply"), in Art. 14 of the Law "On commercial accounting of heat and water supply" is entitled "Financial sanctions applied for violations of legislation in the field of commercial and distribution accounting of utilities", etc. and which is nothing more than an administrative penalty applied to legal entities for violations of housing -economy.

Emphasis is placed on certain shortcomings of administrative responsibility in the studied area of public relations. First, in contrast to the norms of the Law "On Heat Supply", where the subject of liability in addition to an individual may be a legal entity, the subject of liability in accordance with the provisions of Art. 95-1, art. 188-20, art. 244-14 of the Code of Administrative Offenses are citizens, employees and officials. Secondly, Art. 14 of the Law "On Heat Supply" provides that the right to draw up in the manner prescribed by law protocols on administrative offenses and to consider cases of administrative offenses have inspectors of state energy supervision, while according to Art. 244-14 of the Code of Administrative Offenses, such persons are also the Chief Inspector for State Energy Supervision and his deputies, as well as senior inspectors for state energy supervision. Third, according to Art. Art. 244-14 of the Code of Administrative Offenses, the Chief Inspector for State Energy Supervision and his deputies have the right to apply administrative penalties as a warning or fine to citizens, employees or officials up to ten non-taxable minimum incomes, while according to Art. 95-1 and Art. 188-20 of the Code of Administrative Offenses, administrative penalties are a warning or a fine on citizens, which may amount to one to five non-taxable minimum incomes

Identified shortcomings of administrative and legal regulation may have negative consequences for law enforcement activities. It is concluded that there is currently an insufficiently effective mechanism for bringing legal entities to

administrative responsibility. At the same time, the author believes that the institution of administrative liability for violation of the rights and legitimate interests of consumers of housing and communal services, as well as other types of legal liability also need improvement. The opinion is supported that today there is an urgent need to adopt the Code of Administrative Offenses, the draft of which was developed by the Cabinet of Ministers of Ukraine and submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine.

**Keywords:** administrative and legal principles, regulation, housing and communal services, administrative responsibility, public administration, legislation, improvement.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у науковому фаховому виданні України, включеному 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*. №8, 2018. 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 іншої держави**

6. Голодник Ю. А. Місце житлово-комунального господарства в механізмі реалізації права на житло. *Visegrad Journal on Human Rights*. Словачька Республіка. №6. Ч. 1. 2016. 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. 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. 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. С. 33-35.



## ЗМІСТ

<b>АНОТАЦІЯ.....</b>	<b>2</b>
<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....</b>	<b>19</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>20</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК ОБ’ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....</b>	<b>28</b>
1.1 Поняття і зміст житлово-комунального господарства як об’єкта адміністративно-правового регулювання.....	28
1.2 Правове регулювання житлово-комунальним господарством України.....	48
Висновки до розділу 1.....	79
<b>РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ.....</b>	<b>81</b>
2.1 Система та структура органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства в Україні.....	81
2.2 Адміністративні процедури у сфері житлово-комунального господарства та напрями їх вдосконалення.....	100
2.3 Інститут адміністративної відповідальності як правовий механізм забезпечення правопорядку у житлово-комунальному господарстві України.....	119
Висновки до розділу 2.....	152
<b>РОЗДІЛ 3 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....</b>	<b>156</b>
1.3 Зарубіжний досвід правового регулювання житлово-комунальним господарством.....	156
Висновки до розділу 3.....	174
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>176</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>183</b>

<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>218</b>
---------------------	------------

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

АПК України – Адміністративно-процедурний кодекс України;

ВРУ – Верховна Рада України;

ГК України – Господарський кодекс України;

ЗУ – Закон України;

КМУ – Кабінет Міністрів України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

ЖКГ – житлово-комунальне господарство;

ЖКП – житлово-комунальні послуги;

Конституція (КУ) – Конституції України;

Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;

НКРЕКП або Регулятор – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

ОСББ або Об'єднання – об'єднанні співвласників багатоквартирних будинків;

ОМС – органи місцевого самоврядування;

ТЗ – транспортні засоби;

Указ – Указ Президента України.

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Пріоритетним завданням усіх органів публічної влади є забезпечення прав і законних інтересів громадян. Важливим фактором для цього є належне функціонування житлово-комунального господарства (ЖКГ). Водночас неефективна державна політика призвела до того, що на сьогодні ця сфера суспільних відносин неспроможна забезпечити належний стан функціонування ЖКГ. Сучасний стан ЖКГ характеризується негативними тенденціями, зміна структури житлового фонду за формами власності призвело 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 ЖКГ є розробка і 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 ЖКГ 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-правових регулювання функціонування ЖКГ.

Стан досліджень суспільних відносин у сфері житлово-комунального господарства ще не відповідає вимогам сьогодення, наявні значні недоліки у їх нормативній урегульованості, потреба розробки 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 цього дослідження.

Теоретико-методологічну основу дослідження становлять наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених-правознавців: В. Б. Авер'янова, Т. О. Барабаш, О.А. Гавінської, В.М. Гаращука, В.П. Грибанова, В.В. Галунька, Е.Ф. Демського, Р.А. Каламкар'яна, Л. В. Ковал'я, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Р. А. Калюжного, С. В. Петкова, О. В. Петришина, О. П. Світличного, П. І. Седугіна, В. В. Теремецького, В. П. Тимошука, Г. Й. Ткач, Ю.А. Тихомирова, М.В. Цвіка, Ю. С. Шемшученка та ін.

Важливе значення для порівняльного аналізу доктринальних положень мають роботи вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів: В. М. Бабаєвої, А. І. Безлюдова, О. В. Димченко, Ю. Л. Петрушевського, А. О'Саллівана 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. Куца «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-комунальним господарством України.

**Мета і 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 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 функціонування житлово-комунального господарства України.

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

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційної роботи стали діалектичний метод наукового пізнання, загальнонаукові (формально-логічний, методи аналізу й синтезу) та спеціально-наукові методи (історико-правовий, формально-юридичний, порівняльно-правовий).

Діалектичний метод використано на всіх етапах дисертаційного 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, дав 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 дисертаційного дослідження. Метод аналізу покладено в основу вивчення наукового доробку

вчених-адміністративістів за темою дослідження, а також визначення колізій і прогалин нормативно-правового регулювання, дав 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 систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством як впорядковану нормами права 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;

– 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 КУпАП, 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. 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. 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) відповідальності за ненадання чи неналежне надання комунальних послуг та псування об'єктів комунального господарства»; б) адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства в частині їх класифікації;

- 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-комунальним господарством 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;

– пропозиції про удосконалення об’єктивної сторони правопорушення, передбаченої ст. 154 КУпАП, шляхом внесення змін до цієї статті.

**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, забезпечення реалізацію 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 положення та висновки дисертаційного дослідження опубліковано у 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 тезах наукових доповідей.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з анотацій, вступу, двох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 284 сторінки. Список використаних джерел налічує 337 найменувань.

# РОЗДІЛ 1

## ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

### 1.1 Поняття та особливості житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання

Перед тим як здійснювати дослідження особливостей житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання, звернено увагу на існуючі проблемні питання, які мають безпосереднє відношення до предмета нашого дослідження.

Наочним прикладом неподільності і взаємозалежності всіх прав людини є право на житло. Повне здійснення таких прав, як право на людську гідність, принцип недискримінації, право на достатній рівень життя, право на вільний вибір місця проживання, право на свободу асоціації і висловлювання думок, право на особисту безпеку, право кожної людини не зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, посягання на недоторканність його житла, таємницю його кореспонденції є необхідною умовою для реалізації, використання та збереження усіма соціальними групами права на достатнє житло [1, с. 387-388].

Особа може бути неторканною у своїй оселі і повноцінно реалізовувати такі свої особисті немайнові права, як: право на життя. У власному житлі є безпека для існування людини; право на охорону здоров'я. Житло забезпечує здорове середовище для проживання людини як у фізіологічному, так і психологічному плані; право на особисте життя та його таємницю. Тільки у власному житлі людина може встановлювати різні внутрішні стосунки; право на особисту недоторканність. У стінах власного житла людина може знайти найбезпечніше місце; право на сім'ю. Житло сприяє підтриманню зв'язків із сім'єю [2].

Загальновідомо, що наявність комфортного житла для індивіда суттєво впливає й на інші процеси, що відбуваються в суспільстві, в тому числі й на мотивацію вчинків та в певній мірі формує його ставлення до самого суспільства та держави, сприяє зменшенню або збільшенню соціальної напруги в суспільстві. Не можна не сказати і про той вплив, що спричиняє забезпеченість громадян житлом на економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Зокрема, недостатність житла чи системи життєзабезпечення, або їх поганий технічний стан часто можуть слугувати посиленню міграційних процесів, які в свою чергу пов'язані з виникненням недостачі або надлишком робочої сили. Не можна також не відмітити той факт, що недостатність або відсутність житла, поряд з іншими факторами можуть сприяти росту прошарку людей, які фактично втратили всі соціальні зв'язки, що відповідно може тягнути за собою погіршення криміногенної ситуації як в окремих регіонах, так і у державі в цілому [3].

Крім того, забезпечення принципу адекватності житла та умов життя безпосередньо впливає на ступінь реалізації права на здорове навколишнє середовище і права на максимально досяжний рівень психічного і фізичного здоров'я. Всесвітня організація охорони здоров'я підтверджує, що житло є унікальним і найбільш важливим екологічним фактором, що впливає на умови протікання захворювань і зростання показників смертності та захворюваності.

Такий взаємозв'язок або взаємодоповнюваність деяких прав людини і права на достатнє житло беззаперечно доводять центральне значення для нормальної життєдіяльності людини такої категорії, як житло [4].

Потреба у житлі виникла одночасно з появою людини як біологічної істоти. Ця проблема вирішувалась як фізичною особою, так і окремими державами залежно від природних, економічних, соціальних і політичних умов, які існували в різні історичні епохи. Проте людина стає дедалі вимогливішою до комфортності й розміру житла, умов проживання. У зв'язку з цим навіть економічно розвинуті країни, які мають достатньо коштів для будівництва житла, навряд чи можуть повністю задовольнити житлові потреби

своїх громадян. Житлові питання, незважаючи на рівень економічного розвитку країни, завжди були є і будуть проблемою, яку не можна вирішити для всіх її громадян, оскільки саме уявлення людини про потребу у житлі постійно змінюється. З огляду на це проблеми, пов'язані із забезпеченням житлових умов, з'явилися з виникненням людини і існуватимуть стільки, скільки існуватиме людина [5, с. 8].

Недаремно найбільш важливі міжнародні нормативно-правові акти визнають житло невід'ємною складовою достатнього життєвого рівня. Так, ст. 25 Загальної декларації прав людини визначає, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї [6]. А Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права у ст. 11 закріпив, що держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя [7]. Також, Декларація соціального прогресу та розвитку у ст. 10 встановлює, що соціальний прогрес і розвиток повинні бути спрямовані на постійне підвищення матеріального і духовного рівня життя всіх членів суспільства при повазі і здійсненні прав людини і основних свобод шляхом досягнення таких головних цілей, зокрема, забезпечення всіх задовільним житлом і комунальним обслуговуванням [8].

В цілому, право на достатнє житло тим чи іншим чином визнається не менше ніж у 40 різних міжнародних документах – конвенціях, пактах, деклараціях, резолюціях та рекомендаціях. Окрім вищезгаданих, це, зокрема, стаття 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року [9]; стаття 14 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року [10]; стаття 27 Конвенції про права дитини 1989 року [11]; стаття 21 Конвенції про статус біженців 1951 року [12]; стаття 43 Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей 1990 року [13]; принцип 4 Декларації прав дитини 1959 року

[14]; принцип 2 Рекомендацій Міжнародної організації праці № 115 про житлове будівництво для трудящих 1961 року [15]; Стамбульська декларація щодо населених пунктів 1996 року [16] і Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті 2001 року [17]; стаття 8 Декларації про право на розвиток 1986 року [18], тощо.

Положення вищевказаних міжнародних нормативно-правових актів втілюються і в національному законодавстві, передусім в Конституції України. Так, ст. 48 Основного закону закріплює право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [19]. Тим самим вказана конституційна норма в розвиток положень найважливіших міжнародних документів визнає житло, як один з основних елементів достатнього життєвого рівня, підкреслюючи його особливе значення для індивіда.

Окремо цей елемент конституційного права на достатній життєвий рівень деталізується у ст. 47 Конституції України [19], де закріплено найважливіше з точки зору розглядуваних питань право на житло. Так, кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Подальша деталізація цих конституційних положень у поточному законодавстві, нажаль, не дозволяє в повному обсязі зрозуміти сутність поняття «право на житло». Так, згідно зі ст. 2 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» громадяни, на яких поширюється дія цього Закону, можуть реалізувати конституційне право на житло або шляхом приватизації житла у гуртожитку, або шляхом отримання соціального житла, або шляхом самостійного (на власний розсуд, за власні чи залучені кошти) вирішення свого житлового питання (відповідно



до цивільного законодавства України) [20]. Щодо соціального житла, то в розвиток конституційної норми, що громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату, прийнято Закон України «Про житловий фонд соціального призначення», де у ст. 2 закріплюється право на соціальне житло [21]. На основі аналізу зазначених законів можна дійти до висновку, що право на житло тут розуміється як право власності чи користування житлом.

Але різні науковці по різному трактують право на житло.

Близькими за змістом з вищезазначеним розумінням права на житло, що міститься в чинному законодавстві України, є тлумачення цього поняття науковцями радянського періоду. Так, І.І. Андріанов розумів конституційне право на житло як право отримати в установленому порядку житлове приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду або в будинках житлово-будівельних кооперативів, а також право мати у власності житловий будинок (частина будинку) відповідно до законодавства Союзу РСР і союзних республік [22, с. 3].

Пізніше В.П. Грибанов почав використовувати термін "право на житло" у трьох значеннях: а) як право на задоволення потреби в житлі; б) як право на заняття приміщення; в) як право користування певним житловим приміщенням [23, с. 29].

Окремі ж науковці того часу взагалі замість поняття «право на житло» використовували термін «право на житлову площу». Так, зокрема, С.М. Корнеєв та Ю.М. Коньков розуміли останнє як міцне і стійке право користування житловим приміщенням для проживання, а також право вселення інших громадян, право обміну займаного приміщення на інше, тощо. Тобто право на житлову площу, на їхню думку, є право володіння і користування певною матеріальною цінністю (реччю) – житловим приміщенням [24, с. 4, 22].

Проте вже тоді окремі науковці відстоювали думку, що поняття "право на житло" не є тотожним з поняттям "право на житлову площу". Так, на думку П.І. Седугіна право на житлову площу слід розглядати як комплекс повноважень наймача щодо користування і розпорядження жилим приміщенням, наданим йому за договором чи іншою законною підставою. Поняття ж «права на житло» значно ширше за змістом і не обмежується лише правом на житлову площу. При цьому головним у змісті права на житло залишається гарантоване Конституцією СРСР та іншими радянськими законами право користуватися житлом, а також розпоряджатися ним у визначених межах у своїх інтересах і в інтересах своєї сім'ї [25, с. 36].

Поступово поняття «право на житло» почало розумітись науковцями більш широко. Як і раніше, воно включало в себе як основну складову право на житлову площу, але доповнювалось окремими елементами. Так, Є.В. Богданов включає до права на житло також гарантії користування житлом, його недоторканість. Під правом на житло він розуміє суб'єктивне право вимагати від держави в особі її компетентних органів здійснення комплексу заходів, спрямованих на задоволення як існуючої, так і можливої в майбутньому житлової потреби, забезпечення з боку держави необхідних гарантій стійкого і безстрокового користування житлом, його недоторканності, а також розпорядження житлом в межах, встановлених законом [26, с. 11]. О.М. Кичіхін, І. Б. Марткович та Н.А. Щербакова доповнюють поняття «право на житло» такими елементами як можливість поліпшення житлових умов, недоторканність житла, свободу вибору місця проживання [27, с. 20-25]. В свою чергу А.А. Тітов у змісті права на житло виділяв чотирьох складові частин. По-перше, це (як і раніше) право на забезпечення громадян житлом (науковець, при цьому, наголошує, що цей елемент є головним). Іншими елементами є гарантована можливість громадян вільно пересуватися, обирати місце перебування і проживання; право на недоторканість житла; недопущення безпідставного позбавлення громадян права на житло [28, с. 13-15].

Л.Г. Лічман зводить право громадян на житло до трьох юридичних можливостей: а) стабільного, стійкого, постійного користування займаним жилим приміщенням; б) можливості поліпшення житлових умов; в) забезпечення здорового середовища проживання, житлового середовища, гідного цивілізованої людини, що впливає з норм Загальної декларації прав людини [29].

Таким чином можна зробити висновок, що в процесі історичного розвитку цього одного з найбільш важливого конституційного права та всебічного дослідження цього поняття науковцями, право на житло набуває все нового змісту. Але, безумовно, лише наявність житла не забезпечує в достатній мірі право особи на житло. Стабільне користування житлом потребує належного його утримання та наявності відповідних комунікацій, а мешканці повинні отримувати необхідні житлово-комунальні послуги у достатніх обсягах та якості. Поряд із правом громадян житло, вказане неможливо без діяльності держави її органів, які мають безпосередній управлінський вплив на всю сферу ЖКГ. Тому, на наш погляд, до розширеного тлумачення поняття «право на житло» обов'язково повинен входити такий елемент, як гарантоване з боку держави чи органів місцевого самоврядування належне утримання житла та надання відповідних житлово-комунальних послуг в необхідній кількості та належної якості, права та обов'язки, встановлення тарифів і цін, ліцензування, оподаткування, надання дозволів, юридична відповідальність. Вказане є свідченням того, що на ЖКГ безпосереднє відношення мають норми адміністративного права.

При цьому, житло має значення не тільки для реалізації прав громадян. Так, наявність житла та рівень місцевих комунальних послуг, які надаються в рамках розглядуваного господарства, робить сильний позитивний вплив на появу нових підприємств в регіоні. Якщо два міста розрізняються лише якістю житла та комунальних послуг, то місто з найкращими комунальними послугами та житлом буде рости набагато швидше. Таким чином органи місцевого самоврядування впливають на рішення про розміщення

підприємств шляхом надання їм комунальних послуг. Комунальні підприємства надають ряд факторів виробництва, які фірми використовують безпосередньо (вода, дороги, порти і каналізація), і послуги, що споживаються робочою силою міста (житло, парки, дороги, системи міського громадського транспорту). Крім того, промисловим компаніям потрібні ділянки землі для розміщення виробництва, до яких: 1) необхідно мати під'їзди від внутрішньо- і міжміських транспортних систем; 2) повинні бути забезпечені повним набором комунальних послуг (водопостачання, каналізація, електроенергія). Більш того, наслідки зростання податків залежать від характеру використання додаткових податкових надходжень. Якщо ці надходження спрямовуються на розвиток місцевих комунальних послуг, то взаємозв'язок високих податків і значних витрат підвищує відносну привабливість міста і сприяє економічному зростанню [30, с. 62, 73-75].

Як об'єкт адміністративно-правового регулювання житлово-комунальне господарство представляє значний інтерес. І хоча державна політика щодо розвитку ЖКГ базується на засадах розвитку ринкових відносин та відповідної інституційної інфраструктури, дерегулювання і лібералізації потенційно конкурентного ринку [31], адміністративно-правові методи регулювання суспільних відносин в цій сфері не втрачають своєї актуальності. Так, на думку І. О. Панасенко, державне регулювання житлово-комунального господарства базується на таких основних засобах впливу на ринок, як: законодавчі акти, прогнози розвитку національної економіки, цільові комплексні програми, державні замовлення і державні контракти, державні інвестиції, державні і місцеві бюджети, бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги, державні кредити, державні резерви, соціально-економічні нормативи, галузеві загальнодержавні норми і стандарти, норми амортизації, системи фіксованих граничних і вільних цін, індексування цін, встановлення єдиної тарифної системи [32].

Проте, на наш погляд, така позиція автора надто розширює перелік засобів адміністративно-правового впливу держави на ЖКГ. Вважаємо, що

безпосередній вплив на аналізовану сферу держава чинить за допомогою таких засобів адміністративно-правового регулювання 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, тощо), встановлення бронежитлово-комунальних послуг незалежно від платоспроможності споживачів. Окремо хотілось би наголосити на таких всеосяжних засобах адміністративно-правового регулювання, як контроль та заходи адміністративної відповідальності за правопорушення в цій сфері.

З огляду на значний обсяг засобів адміністративно-правового впливу на аналізовану сферу, для досягнення кінцевої мети такого впливу, великої актуальності набуває чітке і правильне розуміння поняття «житлово-комунальне господарство», адже в законодавстві України тлумачення цього терміну відсутнє. При цьому науковці по-різному трактують поняття житлово-комунального господарства. Наведемо деякі з них.

ЖКГ – це галузь народного господарства, представлена розгорнутою інфраструктурною мережею, що має життєзабезпечувальний характер та важливу соціально-економічну значимість для особи (фізичної, юридичної), міста, регіону, держави, та така, що здійснює суттєвий вплив на створення необхідних інституційних умов функціонування народногосподарського комплексу в цілому [33, с. 20]

Житлово-комунальне господарство – це важлива соціальна галузь, що суттєво впливає на розвиток економічних взаємовідносин у державі й віддзеркалює проблеми, які існують у суспільстві, та основним завданням якого є забезпечення населення, підприємств й організацій необхідними житлово-комунальними послугами [34].

ЖКГ це сфера економічної діяльності, до складу якої входять підгалузі, що забезпечують життя і роботу поселення країни в нормальних умовах, а також постачання підприємствам галузей народного господарства необхідних

ресурсів води, газу, тепла й електроенергії [35, с. 495]. ЖКГ є комплексом галузей, що забезпечують житловий фонд послугами, необхідними для цивілізованого проживання в ньому людей [36, с. 21].

Житлово-комунальне господарство – галузь господарства, що забезпечує житлово-побутові потреби населення шляхом підтримання у належному стані приміщень та будинків, здійснює обслуговування побутових потреб населення, вирішує питання благоустрою та впорядкування населених місць, а також постачання необхідних ресурсів води, газу, тепла й електроенергії [37, с. 583]

Житлово-комунальне господарство – це багатогалузева сфера господарювання, що являє собою комплекс підприємств і організацій, які забезпечують комунально-побутові потреби населення, а саме: утримання житла, споруджень інженерної і соціальної інфраструктури, управління житловим фондом і його ремонт, забезпечення послугами теплопостачання, газопостачання, водопостачання і водовідводу, електропостачання, експлуатація ліфтів і радіомереж, вивіз та знезаражування сміття, послуги телефонного зв'язку та кабельного телебачення, інші [38, с. 9].

Існує багато інших визначень розглядуваного поняття [39, с. 6-7; 40; 41, с. 12; 42; 43; 44; 45; 46]. Ці та інші тлумачення поняття «житлово-комунальне господарство» мають декілька спільних характеристик, які характеризують сутність та призначення цього утворення. Крім того, в залежності від підходу до розуміння поняття ЖКГ різними науковцями (наприклад, з точки зору його призначення, структури, місця у системі народного господарства, тощо) усі визначення містять особливі характеристики розглядуваного поняття, визначальні з позиції цих науковців в аспекті обраного підходу. І, нарешті, є окремі ознаки, щодо яких науковці так і не прийшли до згоди та які суттєво різняться в різних визначеннях. Для можливості надання науково обґрунтованого власного визначення поняття житлово-комунального господарства вбачаємо за необхідне виділити такі загальні риси, проаналізувати ті ознаки, які виділяють окремі науковці та надати вмотивовану

відповідь щодо розбіжностей у позиціях різних науковців стосовно низки ознак.

Так, науковці, які пропонували власні визначення поняття ЖКГ одноставно визнавали надзвичайно важливе значення, що справляє житлово-комунальне господарство на різні процеси, що відбуваються у суспільстві і державі: «має життєзабезпечувальний характер» [33, с. 20], «істотно впливає на розвиток економічних взаємовідносин у державі» [40], «забезпечує життя і роботу поселення країни в нормальних умовах» [35, с. 495], «для створення комфортних умов проживання та роботи» [42]. Крім того, не викликає сумнівів у науковців призначення цієї галузі – забезпечення населення, підприємств й організацій необхідними житлово-комунальними послугами (необхідними ресурсами) [34; 41, с. 12].

До особливостей, які виділяють окремі науковці можна віднести: має складну внутрішню структуру, що ускладнює процес управління цією галуззю («представлена розгорнутою інфраструктурною мережею» [33, с. 20]; «являє собою комплекс підприємств і організацій» [38, с. 9; 47, с. 6]; має здебільшого місцевий характер функціонування, підвищуючи значення органів місцевого самоврядування («надає послуги в межах населеного пункту» [39, с. 6-7]); максимально наближена до споживачів («задовольняє першочергові потреби громадян» [39, с. 6-7], «здійснює обслуговування побутових потреб населення» [37, с. 583]); перебуває в серйозній залежності від багатьох процесів, що відбуваються в суспільстві та державі («віддзеркалює проблеми, які існують у суспільстві» [34]; має різноманітність споживачів («населення, підприємства й організації» [34; 40], «населення, а також підприємства різних галузей народного господарства» [41, с. 12]).

Щодо розбіжностей, у науковців відсутня єдина точка зору щодо місця житлово-комунального господарства в структурі народного господарства. Так, одні автори відносять ЖКГ до сфери економічної діяльності [35, с. 495], інші – розглядають його як соціальну галузь [34; 40]. Деякі вчені вбачають ЖКГ елементом як соціального, так і економічного середовища. [36, с. 26; 41, с. 12].

Більшість же дослідників не уточнюють місце розглядуваної галузі в структурі народного господарства, зазначаючи, що це «галузь народного господарства» [33, с. 20], [39, с. 6-7], «галузь господарства» [37, с. 583], «сфера господарювання» [38, с. 9], «складник господарського комплексу» [42].

На наш погляд, віднесення ЖКГ до соціальної чи економічної сфери має важливе значення, адже від цього залежить кінцева мета усієї діяльності аналізованого господарства. Розуміючи соціальну сферу, як сукупність галузей, підприємств, організацій, безпосереднім чином пов'язаних і визначальних образ і рівень життя людей, їх добробут, споживання [35, с. 479], ми дотримуємося точки зору про віднесення житлово-комунального господарства саме до соціальної сфери. І хоча державна політика реформування житлово-комунального господарства базується на принципах переходу до економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом та комунальні послуги [31], наявність законодавчо гарантованої броні житлово-комунальних послуг – мінімуму послуг, які надаються незалежно від платоспроможності споживача – доводять, що загальний добробут є більш високою ціллю для розглядуваної галузі ніж отримання прибутку.

Іншим спірним моментом є підходи до розуміння ЖКГ як цілісного утворення. В цьому аспекті його розглядають як окрема галузь [33, с. 20], [34; 37, с. 583], як сферу діяльності [35, с. 495], як комплекс галузей [36, с. 21], як багатогалузеву сферу [38, с. 9], нарешті, як складну систему [41, с. 12]. При детальному аналізі цих розбіжностей, достатньо вмотивованими вбачаються усі підходи. Так, наприклад, як комплекс галузей, багатогалузеву сферу або складну систему ЖКГ можна розглядати після аналізу Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010 (далі – КВЕД), прийнятої наказом Держспоживстандарту України від 11.10. 2010 року. Згідно з загальними положеннями цього документа об'єктами класифікації у КВЕД є види економічної діяльності осіб, що їх на вищих рівнях класифікації групують у галузі. Тобто найбільш узагальнені угруповання видів економічної діяльності на рівні секцій КВЕД дають змогу виділити основні галузі



економіки [48]. При цьому, такої секції як житлово-комунальне господарство КВЕД не містить, виділяючи секції D «Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря», E «Водопостачання; каналізація, поводження з відходами» та F «Будівництво».

Відносно аналізу тлумачення на співвідношення таких понять, як «галузь» та «сфера», то це однаково розкривається як на законодавчому рівні, у ст. 260 та 261 ГК України [49], так і на рівні теорії. Так, галузь народного господарства розуміється як сукупність підприємств, установ і організацій, які виробляють однорідну продукцію або послуги і різняться характером виконуваних функцій. Що ж до сфери, то основними сферами господарства є сфера матеріального виробництва і нематеріального виробництва (невиробничу сферу). Тобто галузі народного господарства поділяють на дві групи ті, що належать до сфери матеріального виробництва, й ті, в яких виробляються послуги [50, с. 512].

Таким чином відмінним є критерій виділення цих понять: для аналізу галузі – це однаковість або подібність діяльності, що ж до сфери – це сфера публічної діяльності.

Щодо віднесення ЖКГ до сфер матеріального чи нематеріального виробництва – також у науковців немає однозначної точки зору. Так, житлово-комунальне господарство, на думку В. І. Срібного та В. А. Лук'яненко, є галуззю сфери послуг [36, с. 18]. Деякі економісти пропонують житлово-комунальне господарство повністю відносити до сфери матеріального виробництва [51, с. 12]. Проміжну позицію займає В.Є. Хомко, зазначаючи, що підприємства житлово-комунального господарства протягом свого технічного циклу виробляють продукцію, яка споживається саме у процесі виробництва у вигляді послуг. При цьому науковець підсумовує, що саме послуги і є товаром житлово- комунального господарства [52, с. 6]. Нарешті деякі автори відносять ЖКГ до сфери матеріального виробництва і до невикробничої сфери, включаючи до першої групи водо-, електро-, тепло забезпечення, розсадники зеленого господарства та ін., до другої групи -

послуги перукарень, готелів, пляжів, парків та ін. [53, с. 22]. Аналогічну позицію займає і А. І. Безлюдов, розглядаючи житлово-комунальне господарство як комбіновану галузь народного господарства, зараховуючи житлове, готельне господарство, побутове обслуговування та інше до сфери обслуговування, а водопровідно-каналізаційне господарство, ремонтно-будівельне виробництво та інше – до матеріального виробництва [54, с. 15].

Таким чином, щодо розуміння ЖКГ як сфери господарства, на наш погляд, – це не в повній мірі коректно, оскільки у літературі так і не дійшли до єдиної думки до якої саме сфери – матеріального виробництва чи послуг слід її віднести. Запропонована вище характеристика ЖКГ з точки зору його призначення дозволяє говорити про нього як про самостійну галузь народного господарства.

До інших особливостей ЖКГ можна віднести: сформувалося не як цілісна система, а як корпоративно-адміністративні об'єднання регіонального характеру; підгалузі ЖКГ працюють за особливими технологіями: фізико-хімічні процеси, технології виробництва тепла, теплообміну, ремонтно-будівельні, сантехнічні технології, тощо; працює по кредитному механізму оплати послуг; висока фондомісткість; не потребує посередницьких організацій; однотипність продукції комунальних підприємств; поєднання різних форм надання цих послуг (безкоштовне, пільгове, платне) і різних джерел фінансування діяльності відповідних структур [55, с. 9-12]. Крім того, поєднання комерційних (орієнтованих на досягнення прибутку) і некомерційних організацій; галузь представлена природними монополіями (транспортування енергії і рідин) і галузями, в яких можлива і необхідний конкуренція (виробництво товарів і послуг); поєднання великого (виробництво енергії, водопровідно-каналізаційне господарство, трубопровідні мережі і т.д.) і малого бізнесу; особлива значимість екологічного та санітарно-епідеміологічного контролю; необхідність гарантованого забезпечення мінімуму послуг незалежно від платоспроможності населення [36, с. 23-24].

На наш погляд, вищезазначений перелік ознак житлово-комунального господарства слід доповнити тим, що ЖКГ посідає центральне місце в механізмі реалізації права громадян на житло, де управлінські відносини займають одне із провідних місць. Зокрема, адміністративно-правові норми мають вагомий вплив за допомогою який досягається впорядкування відносин у сфері житлово-комунального господарства за порушення якого уповноважені органи публічного управління застосовують засоби адміністративно-правового впливу.

В рамках дослідження житлово-комунального господарства як єдиної галузі, важливе місце, на наш погляд, займає аналіз її внутрішньої побудови. Адже чітке розуміння структури ЖКГ як системи підгалузей полегшить процеси її поточного управління та планування подальшим розвитком.

Структурна побудова галузі ЖКГ у різних авторів суттєво відрізняється.

Так, В.Є. Хомко зазначає, що житлово-комунальний комплекс складається з понад 20 різноманітних підгалузей, хоча науковець, нажаль, не дає їх повного переліку [52, с. 6]. О. В. Димченко до галузевої структури ЖКГ включає 16 підгалузевих одиниць: житлове господарство, енергогенеруючі установи, газозабезпечення, шляхове господарство, зелене господарство, електротранспорт, електромережі, водоканалізаційна система, благоустрій, санітарне очищення, зовнішнє міське освітлення, тепломережі, готельний комплекс, зв'язок, побутове обслуговування (лазні, пральні), транспорт в цілому [55, с. 10]. Т. М. Строкань пропонує виділяти в структурі ЖКГ одинадцять підгалузей, функціонально об'єднуючи їх у дві підгрупи: внутрішньодомових послуг (водопровідне господарство, каналізаційне господарство, теплове господарство, газове господарство, ремонтно-будівельні організації) та загальноміських послуг (міськелектротранспорт, дорожнє господарство, зовнішнє освітлення, зелене господарство, санітарне обслуговування територій, готельне господарство, ритуальне обслуговування) [56, с. 122-128].

До складу ЖКГ В.П. Волкова та Л.А. Горошкова включають більше дев'яти елементів: водопровідно-каналізаційне господарство, комунальна енергетика (електро-, тепло-, газопостачання), житлове господарство та ремонтно-експлуатаційне виробництво, міський електротранспорт, шляхове господарство, зовнішнє освітлення, благоустрій, побутове обслуговування, готельне господарство, тощо [57, с. 22]. Окремі автори до складу житлово-комунального господарства включає шість груп підгалузей: 1) житлове господарство (експлуатація житлового фонду; експлуатація гуртожитків навчальних закладів; господарське управління житловим господарством; комунальне господарство; 2) готельне господарство; 3) ресурсне забезпечення житлового фонду та інших будівель і приміщень: (комунальне і побутове водозабезпечення: газозабезпечення; теплозабезпечення; експлуатація службових будівель; господарське управління комунальним господарством; 4) прибирання та благоустрій території населених пунктів: благоустрій; зовнішній благоустрій; зовнішнє освітлення; 5) побутове обслуговування: невиробничі види побутового обслуговування; послуги підприємств і організацій, які займаються невиробничими видами побутового обслуговування; прокат предметів культурно-побутового і господарського призначення; господарське управління підприємствами та організаціями побутового обслуговування; 6) пожежна охорона [36, с. 27-28].

О.Є. Куц виділяє чотири підгалузі у складі житлово-комунального господарства. Це: житлове господарство; комунальне господарство; благоустрій та побутове обслуговування [58]. Окремі автори виділяють у структурі розглядуваної галузі три підгалузі: житлове господарство, комунальне господарство, зовнішній міський благоустрій [33, с. 20.; 53, с. 20; 59, с. 4].

Ряд науковців включають в ЖКГ житлове господарство та комунальні підприємства [60, с. 28; 61, с. 28].

Тобто, як бачимо, науковці по-різному розуміють систему ЖКГ, включаючи до її складу від 2 до 20 підгалузей. З цього питання хотілось би висловити власну позицію на підставі аналізу такого поняття як «підгалузь» та його співвідношення з галуззю та інститутом права.

Так, останні ґрунтовні теоретичні дослідження дозволяють стверджувати, що підгалузь права – це відносно автономна нормативна цілісність, що існує в рамках галузі права, об'єднує кілька споріднених правових інститутів та з урахуванням потреб юридичної практики може подолати інституційну недостатність і виокремитися в окремий напрям правового регулювання [62, с. 6, 42]. На підставі цього ми робимо висновок, що виділяти як окремі підгалузі водопровідне господарство, каналізаційне господарство, теплове господарство, газове господарство, готельне господарство, тощо є недоречним, оскільки це є спорідненими правовими інститутами та структурно входять до однієї з двох підгалузей – житлового або комунального господарства. Фрагментарно можемо побачити цю ж позицію в чинному законодавстві, зокрема, у Класифікаторі галузей законодавства України [63]. У загальному класифікаторі використовується ієрархічна класифікація. Структура коду включає п'ять цифрових розрядів. Ознакою поділу на всіх ступенях ієрархії є підгалузь або вид діяльності. Кожен наступний рівень глибше деталізує види діяльності [64, с. 194]. Так, до складу такої сфери як житлово-комунальне господарство включені житлове законодавство (житловий фонд та управління ним, плата за користування житловими приміщеннями (компенсації, субсидії, пільги), готелі, гуртожитки, тощо) та комунальне господарство (електропостачання, газопостачання, опалювання, прибирання сміття, водопостачання, тощо).

Крім того, аналізуючи ті риси підгалузей права, які відрізняють їх від галузей та інститутів права, як, зокрема: формування підгалузі права пов'язане з фрагментацією нормативності, однак, на відміну від інститутів права, ця фрагментація поєднана зі спеціалізацією правового впливу; підгалузь права формується не стільки за рахунок законодавчої діяльності, скільки за рахунок утворення автономних сфер юридичної практики [65, с. 3.], можна зробити ще один висновок стосовно підгалузей ЖКГ. Так, відповідно до згаданого Класифікатора галузей законодавства України, побутове обслуговування виділяється як окрема галузь, а благоустрій та озеленення населених пунктів

– як підгалузь такої галузі як містобудування та архітектурна діяльність. Але юридична практика дає нам підстави говорити, що побутове обслуговування та благоустрій населених пунктів належать до ЖКГ, адже саме на органи державного управління житлово-комунального господарства завжди покладались обов'язки з формування та реалізації державної політики в цих сферах [66; 67].

Підсумовуючи викладене, на наш погляд, до структури житлово-комунального господарства входять чотири підгалузі: житлове господарство, комунальне господарство, благоустрій населених пунктів та побутове обслуговування. При цьому житлове і комунальне господарства є складовою ЖКГ, оскільки безпосередньо регулюють суспільні відносини аналізованої галузі, а благоустрій та побутове обслуговування – через управління ними галузевими органами. При цьому виходячи із багатоманітності названих підгалузей економіки, що охоплює значну кількість законодавчих та інших нормативно-правових актів різних галузей права, і тому числі до адміністративного права. Проаналізовані у цьому підрозділі, а також подальше дослідження яскраво це підтверджують.

Основними засобами державного впливу на ЖКГ є розробка і затвердження державних стандартів, норм і правил; формування і реалізація тарифної політики; ліцензування різноманітних видів робіт; надання дозволів, що свідчить про характерну імперативність ухвалених рішень суб'єктами публічного управління.

Як засіб адміністративно-примусового характеру у сфері ЖКГ слід розглядати притягнення до адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення житлово-комунального господарства.

Вказане свідчить, що житлово-комунальне господарство є об'єктом адміністративно-правового регулювання. Якщо торкатися змісту та основних рис адміністративно-правового регулювання, то В. В. Галунько виділяє такі його характерні ознаки: має цілеспрямований характер, оскільки постає певним регулятором суспільних відносин, впорядковуючи їх за допомогою

права на рівні суспільства; має організаційний та упорядкований характер тобто здійснюється за допомогою певних засобів; спрямоване на досягнення певних цілей, а тому має регулятивний характер; має певний предмет і сферу правового впливу, які усвідомлюються людьми і суспільством та мають для них певне значення; забезпечується певними методами, які координують діяльність суб'єктів права або здійснюються за допомогою їхньої субординаційної підлеглості у процесі виконання або використання норм права; має визначені стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та їх реалізацію [68, с. 116-118].

На думку В. І. Темерецького адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, прийнятих державою, і постає в якості відповідних адміністративних засобів забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленному правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [69, с. 53].

Житлово-комунальне господарство як об'єкт «адміністративно-правове регулювання» охоплює широке коло впорядкованих організаційно-правових відносин покликаних забезпечити інтереси особи, суспільства, держави.

На підставі вищевикладеного надаємо авторське визначення поняття «адміністративно-правового 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.

## **1.2 Правове регулювання житлово-комунальним господарством України**

Останнім часом галузь житлово-комунального господарства, через зміни, що тут відбуваються, перебуває у центрі уваги громадськості. В першу чергу така увага пов'язана з правовим її регулюванням. Саме посередництвом правового регулювання суспільних відносин держава може впливати на виникнення, розвиток, функціонування та припинення останніх, використовуючи при цьому право як інструмент.

Перед дослідженням особливостей правового регулювання житлового-комунального господарства в Україні слід з'ясувати, що взагалі собою являє правове регулювання суспільних відносин з позицій юридичної науки. Проте, у правничій науці відсутня єдність поглядів на це питання. До недавнього часу існувало два основних підходи до розуміння поняття правового регулювання суспільних відносин: широкий, згідно з яким до компонентного складу правового регулювання належать усі форми впливу на свідомість і поведінку суб'єктів права, тобто передбачається застосування всіх нормативних та індивідуальних юридичних засобів для упорядкування суспільних відносин, та вузький, відповідно до якого упорядкування суспільних відносин здійснюється за допомогою застосування виключно нормативних юридичних засобів, тобто механізму правового регулювання [70].

Оскільки на даний час значного поширення набуває системний підхід до аналізу будь-якого явища правової дійсності, цікавим видається запропоноване М.Ю. Осиповим визначення правового регулювання, який розуміє під останнім таку систему, яка утворює цілісну і структуровану за принципом ієрархії сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою статичних та динамічних елементів, серед яких до перших належать об'єкт, предмет, принципи, цілі, метод, механізм; а до динамічних – регламентація процесів установлення норм права, базових правовідносин, норм договору, процесу реалізації прав і обов'язків суб'єкта права, правозастосування [71].



Намагаючись застосувати запропоноване прогресивне визначення правового регулювання та комплексно підходячи до дослідження житлово-комунального господарства, основний акцент все ж таки будемо робити на нормативній основі правового регулювання, враховуючи при цьому і його динамічну складову.

Основне значення правового регулювання суспільних відносин полягає в тому, що саме під час здійснення останнього повною мірою реалізуються функції права, до яких традиційно відносяться основні: регулятивна та охоронна, а також неосновні: компенсаційна, обмежувальна, правопоновлююча, а також знаходять свій прояв аспекти цінності права як інструменту впорядкування суспільних відносин [72, с. 154-162]. Іншими словами, лише шляхом правового регулювання досягається одна з цілей існування правової держави – забезпечення дотримання і захисту прав і свобод людини.

Однією з особливостей правового регулювання галузі ЖКГ є значна кількість нормативно-правових актів, що здійснюють таке регулювання. З урахуванням цього, для полегшення процесу їх аналізу, актуальним є класифікація таких актів. В літературі виділяють різні критерії такої класифікації. Так, головним критерієм поділу нормативно-правових актів є їх юридична сила. За цим критерієм виділяють закони і підзаконні акти [73, с. 6-7].

Вітчизняний науковець В.В. Латишева, досліджуючи питання класифікації нормативно-правових актів у сфері житлово-комунального господарства на селі, пропонує виокремлювати за предметом правового регулювання такі, що визначають: 1) механізм забезпечення розвитку житлово-комунального господарства; 2) правове регулювання у сфері житлового господарства; 3) правове регулювання в сфері комунального обслуговування населення; 4) правовий статус аграрних суб'єктів у сфері житлово-комунального господарства; 5) правовий статус суб'єктів, що наділені повноваженнями в сфері житлово-комунального господарства; 6)

правове регулювання в сфері теплопостачання; 7) правове регулювання в сфері електропостачання; 8) правове регулювання в сфері газопостачання населення; 9) правове регулювання в сфері водопостачання та водовідведення; 10) правове регулювання в сфері благоустрою [74].

Ми підтримуємо запропоновану вченою класифікацію нормативно-правових актів за предметом регулювання, але вважаємо за необхідне надати таку класифікацію з урахуванням обґрунтованої нами вище структури ЖКГ та додати до цього переліку ще галузі господарства з огляду на специфіку житлово-комунального господарства міст та населених пунктів загалом, змінивши певним чином їх порядок. По-перше, до запропонованого переліку слід додати нормативно-правові акти, що регулюють сфери транспортного сполучення, дорожньо-мостового сполучення, поводження з побутовими відходами, побутове обслуговування. По-друге, акти, що регулюють діяльність у сфері тепло-, електро-, газо- та водопостачання і водовідведення, поводження з побутовими відходами слід розглядати у контексті кінцевого результату такої діяльності, а саме – надання відповідних послуг. Тому у нашій класифікації відповідні акти розмістимо після актів, що регулюють надання комунальних послуг в цілому. По-третє, перед розглядом окремих видів правовідносин доцільно висвітлити через правовий статус суб'єктів, що приймають у них участь. По-четверте, вважаємо за необхідне до переліку нормативно-правових актів додати акти, окремі їх частини або розділи, що регулюють підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері ЖКГ, оскільки дослідження вказаних відносин буде неповним без висвітлення нормативного закріплення захисного елементу у складі охоронної функції права.

На підставі вищевикладеного та з урахуванням запропонованої нами структури ЖКГ залежно від предмета правового регулювання пропонуємо таку класифікацію нормативно-правових актів, що регулюють житлово-комунальне господарство:

- 1) нормативно-правові акти, що визначають реформування і розвиток житлово-комунального-господарства;
- 2) нормативно-правові акти, що визначають правовий статус суб'єктів житлово-комунальних правовідносин;
- 3) нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання житлового господарства;
- 4) нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання комунального господарства (у тому числі теплопостачання, електропостачання, газопостачання, водопостачання та водовідведення);
- 5) нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання у сфері благоустрою населених пунктів (у тому числі поводження з побутовими відходами, транспортного сполучення, прибирання та ремонт доріг, озеленення територій, освітлення місць загального користування);
- 6) нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання побутового обслуговування, в першу чергу поховання і похоронної справи;
- 7) нормативно-правові акти або їх окремі частини (глави, розділи, статті), що визначають правове регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері житлово-комунального господарства.

Варто зазначити, що з огляду на дослідження житлово-комунального господарства з точки зору адміністративно-правового регулювання, необхідно враховувати останні тенденції розвитку науки адміністративного права. Ідеться про те, що в сучасній адміністративно-правовій доктрині визначальна увага має бути приділена так званим «публічно-сервісним» відносинам, через які встановлюються численні та багатоманітні взаємостосунки між суб'єктами публічної адміністрації і приватними особами, в яких публічна влада покликана, так би мовити, обслуговувати громадян у реалізації їхніх прав і свобод [75].

Враховуючи вищезазначене, так чи інакше, всі аналізовані акти у сфері житлово-комунального господарства необхідно сприймати з урахуванням

положень Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09. 2012 р., відповідно до якого реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб суб'єктом надання адміністративної послуги, крім загальних, базується на таких спеціальних принципах, як відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій; доступності, зручності для суб'єктів звернень [76].

Для більш правильного сприйняття житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання з точки зору публічно-сервісних відносин, важливим вбачається стаття 5 проекту Закону України «Про адміністративні послуги», яка встановлювала види адміністративних послуг, такі як видача, переоформлення ліцензій та дозволів, видача їх дублікатів, а також їх анулювання за зверненням фізичної або юридичної особи; реєстрація фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, легалізація актів (документів); акредитація, атестація, сертифікація, нострифікація, верифікація, проставлення апостиллю; інші види діяльності, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають в їх власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус [77]. І хоча ці положення законопроекту не були враховані в остаточному тексті Закону, зазначені види послуг надаються в житлово-комунальному господарстві, що робить при їх наданні визначальними саме норми Закону України «Про адміністративні послуги» [76].

У питанні надання публічних послуг у сфері ЖКГ слід звернути увагу на той факт, що п. 5 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» визначає житлово-комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та/або перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил, що здійснюється на підставі відповідних договорів про надання житлово-комунальних послуг [101]. Тоді як п. 2 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про Національну

комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», визначає, що регулятор здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, під якою розуміється діяльність тільки у сфері комунальних послуг, а саме: з виробництва теплової енергії на теплогенеруючих установках, включаючи установки для комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, транспортування її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами) [98].

Оскільки вказана сфера комунальних послуг також охоплюється і житловими послугами, в частині діяльності суб'єктів господарювання, вважаємо за необхідне внести зміни в частину 1 ст. 2 ЗУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», яку викласти у такій редакції: «Регулятор здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та житлово-комунальних послуг.

Так, основу правового регулювання житлових правовідносин в нашій державі складає вже згадувана вище ст. 47 Конституції України, яка закріплює право людини на житло. В Основному Законі закріплено, що кожен має право на житло, а також те, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Зазначена конституційно-правова норма є за своїм змістом гарантією, яку, на жаль, з огляду на складну соціально-економічну ситуацію в Україні держава повною мірою виконати не в змозі. Згідно з ч.2 ст.47 Конституції України громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою

та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. В даному разі має місце закріплення права на безоплатне або за доступну плату отримання житла для соціально вразливих верств населення. Окрім того, право на житло входить до складу права на достатній життєвий рівень, що знайшло своє закріплення у ст. 48 Основного Закону України та аналізувалось в попередньому підрозділі.

Загальний розвиток житлово-комунального господарства нерозривно пов'язаний із розвитком всієї економіки держави та підвищення соціально-економічного благополуччя населення, а тому питання розвитку цієї галузі в Україні знайшли врегулювання не лише у спеціально створених для цього актах, але і в окремих положеннях актів, спрямованих на розвиток економіки України загалом. До першого виду слід, зокрема, віднести Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» від 11.06.2009 року [31], Закон України «Про державно-приватне партнерство» (ч.1 ст.4) від 01.07.2010 року [78], Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 1184-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві» [79], Рішення Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 26.11.2004 року № 23/1 «Про Методичні рекомендації щодо розроблення та реалізації регіональних, районних, міських та селищних програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства територіальних громад» [80].

До другого виду слід віднести, зокрема, ЗУ «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27.03.2014 року [81], ЗУ «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 р. [82], ЗУ «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 року [83], ЗУ «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 року [84], Постанову ВРУ «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24.12.1999 року

[85], Указ Президента України «Про Основні засади розвитку соціальної сфери села» від 20.12.2000 р. [86], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» від 19.09.2007 р. [87], Постанову КМУ від 6 серпня 2014 року № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [88], Постанову КМУ від 7 жовтня 2015 року № 821 «Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [89].

Останнім стратегічним нормативно-правовим документом стала Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки (далі – Програма). Її метою було визначення засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. Задля досягнення окресленої мети в Програмі були поставлені такі завдання: розвиток державного регулювання діяльності природних монополій на ринку комунальних послуг; формування державної житлової політики, створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла; забезпечення безбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства; технічне переоснащення житлово-комунального господарства; залучення інвестицій та залучення громадськості до процесів формування житлової політики та реформування житлово-комунального господарства. Окрім норм-цілей та норм-завдань Програма містила і встановлені принципи, на яких мала ґрунтуватись державна політика реформування та розвитку житлово-комунального господарства.

Проте слід зазначити, що Програма регулювала не всі елементи сфери житлово-комунального господарства. Поза врегулюванням Програми залишились такі сфери: газопостачання, міський транспорт, окрім

електричного, дорожньо-мостове сполучення, поховання і похоронна справа, частково ресурсозбереження та ресурсоефективність. Напевне, законодавець виходив з того, що наведені нами сфери не є такими актуальними, як зазначені у Програмі, а деякі з них – вже отримали нормативне врегулювання, проте, слід зазначити, що ЖКГ є системним комплексом підгалузей, а тому реформування окремих з них без вдосконалення існуючих механізмів в межах інших можуть звести нанівець більшість вжитих заходів. Тому про комплексність заходів у даному разі мова не йде.

Значною перевагою Програми є врегулювання інституційного, нормативно-правового, науково-технічного, організаційного та фінансового забезпечення виконання завдань Програми, проведення моніторингу та контролю за виконанням завдань. Окремо слід звернути увагу на те, що у Додатках до Програми наведені строки виконання та відповідальні за здійснення заходів суб'єкти, прогнозовані обсяги фінансового забезпечення з детальним та конкретизованим розподілом за заходами та роками, а також основні очікувані результати від відповідних заходів.

Проте основним її недоліком є те, що вона, будучи прийнятою у 2009 році була призначеною до виконання до 2014 року, хоча навіть на сьогодні не всі положення були виконані. Тому, на наш погляд, не можна вважати прийнятним відсутність державного програмного регулювання комплексної галузі держави, яка вимагає постійного та глибокого регулювання та значно впливає на можливість реалізації права людини на достатній життєвий рівень. Усвідомлюючи це, окремі регіони України прийняли програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства окремих населених пунктів [90; 91; 92; 93]. Такі програми приймалися з посиланням на ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо права громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [94]. Натомість попередні аналогічні програми, окрім посилання на положення ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», були прийняті «на виконання» чи «з метою реалізації» Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального



господарства на 2009-2014 роки» [95; 96], що забезпечувало комплексний стратегічний розвиток галузі на рівні як всієї держави, так і окремих її регіонів.

Вважаємо, що розвиток надзвичайно важливої галузі України без належного нормативного закріплення програми її реформування буде неможливим, оскільки позбавлення заходів характеру системності та методичності прирівнюють до нуля їх результати. Тому, на наш погляд, крайнє необхідним є прийняття нової програми розвитку житлово-комунального господарства з урахуванням існуючих проблем в цій галузі та враховуючи соціально-економічні та політичні умови буття України в сучасних умовах.

Під час дослідження правового регулювання слід виокремлювати нормативно-правові акти, що регулюють діяльність суб'єктів публічних владних повноважень, на яких покладено функції реалізації політики у сфері житлово-комунального господарства. До них належать такі акти: ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 року [97], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1993 року, ЗУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 року [98], постанова КМУ від 30.04. 2014 р. № 197 «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [67], розпорядження КМУ від 01.04. 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [100].

Поряд із актами, що регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень, не менш важливе значення мають норми законодавства, що встановлюють правовий статус суб'єктів правовідносин у сфері житлово-комунального господарства, що не наділені владними повноваженнями. До цієї категорії слід віднести групи нормативно-правових актів, що визначають правовий статус таких осіб як споживачів усі або окремих житлово-комунальних послуг (ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 року [101], ЗУ «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 року [102], ЗУ

«Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III [103], ЗУ «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 р. № 2019-VIII [104], тощо. Нормативні акти, які встановлюють пільги зі сплати за спожиті житлово-комунальні послуги (ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 р. (ст.ст.20, 21, 30, 32-38) [105], ЗУ «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. (ст.ст.12-14) [106], ЗУ «Про соціальний захист дітей війни» від 18.11.2004 р. (ст.5) [107], ЗУ «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» від 17.04.1991 р. (ст.6) [108], а також актів, спрямованих на врегулювання діяльності окремих суб'єктів, зокрема: ЗУ «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р. [109], ЗУ «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 року [110], ЗУ «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17.07.1997 р. [111], тощо.

Більш детально звернемось до цієї групи актів в наступних підрозділах роботи.

Наступна група актів – це нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання житлового господарства.

Правовому регулюванню житлового господарства в Україні присвячено такі акти: Житловий Кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. [112], ЗУ «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19.06.1992 р. [113], ЗУ «Про житловий фонд соціального призначення» від 12.01.2006 р. [114], ЗУ «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22.12.2006 р. [115], ЗУ «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14.05.2015 р. [116], ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11.2001 р. [117], постанову Ради міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12. 1984 р. № 470 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР» [118], Постанову КМУ від 05.09. 2018 р. № 712

«Про затвердження Правил надання послуги з управління багатоквартирним будинком та Типового договору про надання послуги з управління багатоквартирним будинком» [119], розпорядження КМУ від 03.09. 2005 р. № 384-р «Про схвалення Концепції Державної програми «Соціальне житло»» [120], Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 р. № 76 «Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій» [121], наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 10.08.2004 р. № 150 «Про затвердження Примірного переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд» [122], та інші акти.

Завдання житлового законодавства формулюються у ст. 2 Житлового кодексу Української РСР (ЖК УРСР), яким є регулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого Конституцією права громадян на житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин. Окрему увагу приділено питанням управління житловим фондом різними суб'єктами – органами місцевого самоврядування, їх виконавчими комітетами, органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, спеціально створеними житлово-експлуатаційними організаціями.. При цьому, як ЖК УРСР, так і акти, прийняті на його виконання, містять цілу низку проблемних аспектів. Це можна побачити вже с першої його статті. Так, ст. 1 закріплює право громадян на житло, яке забезпечується, зокрема, невисокою платою за квартиру і комунальні послуги. Але, при цьому, одним з основних принципів, на яких базується сучасна державна політика реформування житлово-комунального господарства України є перехід до економічно обґрунтованих цін і тарифів за користування житлом та комунальні послуги [31], що явно у нинішніх умовах не відповідає ознаці «невисока плата».

На реалізацію окремих положень ЖК УРСР було прийнято вже згадану вище Постанову Ради міністрів Української РСР і Української

республіканської ради професійних спілок від 11.12. 1984 р. № 470 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР», якою в абз.1 пп.2 п.13 закріпив правило, відповідно до якого потребуючими поліпшення житлових умов визнаються, в тому числі, громадяни, які забезпечені жилою площею нижче за рівень, що визначається виконавчими комітетами обласних, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів разом з радами профспілок. Цей рівень періодично переглядається вказаними органами, виходячи з даних статистичної звітності (пп. 5 п 53.) [118]. При цьому не уточняється, що це за дані, ким вони збираються, чи мають бути офіційними, нарешті, як само вони повинні враховуватись. Все це, на наш погляд, є підґрунтям для заниження рівня мінімальної житлової площі. Крім того, рівень цього визначеного органами місцевого самоврядування показника варіюється в різних містах України: м. Київ – 7 кв. м на особу [123], м. Тернопіль – 6 кв. м на особу [124], в Сумах – 6 кв. м. на особу, м. Харків – 5,5 кв. м. на особу [125]. За таких умов громадянин не зможе отримати житлове поліпшення у місті, де він проживає, тоді як мав би таке право в іншому населеному пункті. Вбачаємо у такому порядку встановлення громадян, що потребують поліпшення житлових умов, ознаки порушення принципу рівності та недискримінації, що закріплені на рівні Конституції України та низці міжнародно-правових актів. Тому, на наш погляд, такий показник мінімальної забезпеченості житловою площею повинен бути однаковим по всій території України та фіксуватися на рівні Житлового кодексу.

Але, в першу чергу, чинний ЖК, на наш погляд, суперечить засадам, встановленим ЗУ «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», адже останній забороняє символіку комуністичного тоталітарного режиму, що, зокрема, включає найменування чи гасла комуністичної партії, та визнається наругою над пам'яттю мільйонів жертв комуністичного тоталітарного режиму [126]. І хоча

ч. 3 ст. 4 не поширює таку заборону на випадки використання символіки комуністичного тоталітарного режиму на документах державних органів та органів місцевого самоврядування, прийнятих чи виданих до 1991 року, але, на наш погляд, використання у чинному законодавстві, яке регулює сучасні суспільні відносини, таких фраз, як «В результаті перемоги Великої Жовтневої соціалістичної революції...», «Втілюючи в життя ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства...», «Радянська держава послідовно реалізує розроблену Комуністичною партією програму...», тощо є неприпустимими. Таким чином, приймаючи у 2015 році цей Закон, законодавець мав привести у відповідність його положенням усі чинні нормативно-правові акти. З огляду на вищезазначене, наголошуємо на необхідності прийняття нового Житлового Кодексу. І не тільки через численні невідповідності сучасним суспільним відносинам, а й через те, що чинний Кодекс фактично може бути визнано символікою комуністичного режиму.

Однією з таких спроб був поданий до парламенту та прийнятий у першому читанні 06.11.2009 р. Проект Житлового кодексу України № 2307-д від 04.09.2009 року, який на даний час залишається лише проектом [127]. Відсутність активних дій з боку законодавця, спрямований на його прийняття з 2009 року, та динамічність розвитку житлового господарства призвели до того, що значною мірою втрачається актуальність норм проекту Закону. Серед таких положень слід виділити норми, що регулюють діяльність об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (глава 3 Проекту закону), зокрема – в частині скасування членства в такому об'єднанні, неможливості об'єднанню самотійно обслуговувати будинок без залучення управлінської компанії (ст.143 Проекту) та інше. Проект Житлового кодексу містить положення про скасування низки законів у сфері житлового господарства, не містить положення по втрату чинності таких згаданих вище Законів України: «Про житлово-комунальні послуги», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», які містять положення, що закріплені у проекті Закону. Дублювання правового регулювання може

призвести до виникнення колізій та неузгодженостей. Проте, не лише перехідні положення викликають зауваження. Частина 2 ст.7 Проекту Житлового кодексу містить класифікацію житлового фонду за формою власності, серед яких виділяються приватний, державний та комунальний житлові фонди. Окремо зазначається, що фонд може перебувати у спільній власності, хоча Конституція України не виділяє тау форму власності, а згідно з нормами ЦК недоцільно було б виділяти окремо спільну власність як форму власності. Спірним видається положення ч.1 ст. 69 Проекту, відповідно до якої наймачем житлового приміщення може бути лише фізична особа, тоді як у ст. 813 ЦК зазначено про можливість бути стороною договору найму житла не лише фізичних осіб, але й юридичних [128]. Напевне, найбільш яскравим прикладом недосконалості деяких норм Проекту є ч.1 ст. 162, згідно з якою реалізація інвестиційних проектів з реконструкції кварталів (мікрорайонів) житлової забудови може здійснюватися з викупом земельних ділянок з мотивів суспільної потреби або без такого викупу, тоді як в ч. 5 ст. 41 Конституції України міститься гарантія, відповідно до якої примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. З яких мотивів законодавець вирішив закріпити пріоритет інвестиційних проектів над положенням-гарантією Основного Закону – не зрозуміло. Таким чином, проект Житлового кодексу потребує доопрацювань та не може бути прийнятий без відповідної адаптації з огляду на сучасні умови соціально-економічного життя громадян України.

Отже, основною причиною дефектів правового регулювання відносин у сфері житлового господарства є застарілість прийнятих ще за радянських часів актів, зміни до яких не здатні повною мірою пристосувати їх до умов дійсності сьогодення, що активно розвивається. Другою причиною, на нашу думку, є відсутність комплексного та виваженого підходу законодавця до вирішення питань правового регулювання окресленої сфери. Прикладом цього може бути

спроба проведення кардинальної реформи управління об'єктами житлового фонду шляхом скасування виключного права на це житлово-експлуатаційних організацій та запровадження можливості обрання співвласниками однієї з трьох форм здійснення управління – безпосередньо співвласниками (шляхом проведення загальних зборів для вирішення питань), делегування таких повноважень об'єднанню співвласників багатоквартирного будинку або залучення управителя на договірних засадах. Це нововведення було впроваджено ЗУ «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14.05.2015 р. [116]. Примітним є той факт, що цей закон було прийнято на 14 років пізніше за ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11.2001 р., який за логікою мав бути прийнятим на реалізацію положень першого. Це лише в черговий раз підтверджує відсутність послідовності у прийнятті актів та стратегічного плану реформи житлового законодавства. Яскравим прикладом цього можна вважати ЗУ «Про внесення зміни до статті 13 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14.06.2016 р. [129], яким п.5 ст.13 було викладено у новій редакції, зокрема закріплено правило, згідно з яким у період від оголошення конкурсу з призначення управителя багатоквартирного будинку до моменту визначення переможців конкурсу і укладення договорів про надання послуг з управління багатоквартирним будинком послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій продовжують надавати у відповідних багатоквартирних будинках виконавці таких послуг, які надавали відповідні послуги до початку проведення конкурсу. Тобто якщо послуги з утримання будинків надавалися житлово-експлуатаційною організацією, то остання і матиме право надалі надавати відповідні послуги. При цьому неврегульованість строків, протягом яких органи місцевого самоврядування мають розпочати конкурс на обрання та прийняти рішення про призначення управителя дає можливість затягнути цей процес на декілька місяців або навіть років, і так звана «монополія» житлово-експлуатаційних організацій на

локальному рівні може бути продовженою на невизначений строк. За таких умов втрачається смисл всієї реформи управління об'єктами житлового фонду.

Вважаємо, що зазначені вище недоліки правових актів можуть бути усунуті після прийняття стратегії розвитку цієї галузі та внесення відповідних змін до актів законодавства.

Наступною групою актів є нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання комунального господарства. Серед цих нормативно-правових актів можна виділити акти, які регулюють загальні засади комунального господарства, та спеціальні акти, що здійснюють праве регулювання окремих комунальних послуг. До основних загальних актів тут слід віднести: ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 р., ЗУ «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 09.07.2010 р. [130], ЗУ «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р., ЗУ «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 р. [131], постанова КМУ від 21.07. 2005 р. № 630 «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення» [132], постанова КМУ від 21.07 2005 р. № 631 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг» [133], постанова КМУ від 01.06. 2011 р. № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» [134], наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 05.06.2018 р. № 130 «Про затвердження Порядку інформування споживачів про намір зміни цін/тарифів на комунальні послуги з обґрунтуванням такої необхідності» [135].

Спеціальними актами є ЗУ «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 р., ЗУ «Про ринок природного газу» від 09.04.2015 р. [136], Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах



енергетики та комунальних послуг 30.09.2015 р. № 2496 «Про затвердження Правил постачання природного газу» [137], ЗУ «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» від 10.01.2002 р., наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 27.06.2008 року № 190 «Про затвердження Правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України» [139] та багато інших. Ці акти деталізують положення вищезгаданих загальних актів стосовно конкретної комунальної послуги, тому, в умовах обмеженого обсягу роботи, ми зацентруємо увагу саме на загальних актах.

Основним нормативно-правовим актом у зазначеній вище сфері житлово-комунального господарства є ЗУ «Про житлово-комунальні послуги». Зауважимо, що з 01.05. 2019 р. вступив в силу новий Закон «Про житлово-комунальні послуги» (далі – Закон) від 09.11. 2017 р. На наш погляд, цей факт зайвий раз підтверджує усвідомлення законодавця необхідності суттєвих змін в аналізованій сфері та вказує на ту значну увагу, яку держава приділяє житлово-комунальному господарству. Прийняття нового Закону, на наше переконання, є позитивним моментом у правовому регулюванні галузю ЖКГ, адже положення старого однойменний Закону від 24.06.2004 р. почали втрачати свою актуальність, починаючи від закріплених в ньому деяких принципів, закінчуючи окремими нормами. Це твердження можна підтвердити на прикладі одного з принципів державного регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги. Так, на рівні принципу такого державного регулювання старий Закон у п. 7 ч. 1 ст. 30 виділяє випередження зростання доходів населення над зростанням цін/тарифів на житлово-комунальні послуги [140]. Але, при цьому, аналіз низки нормативно-правових актів з питань тарифів на окремі житлово-комунальні послуги дозволяє стверджувати, що тарифи на електроенергію для населення на обсяг до 100 кВт/год, поступово збільшився з 28,02 коп. за кВт/год. (до 1 червня 2014 р.) до 90 коп. за кВт/год. (з 01 березня 2017 р.), тобто більше ніж втричі. А для тих, хто споживає більше ніж 100 кВт/год ( до 600 кВт/год. до 01 березня 2017

року) – взагалі збільшився за цей же період з 0,36 грн до 1,68 грн, тобто більше як в 4,5 рази [141; 142; 143]. Роздрібні ціни на природний газ, що використовується для потреб населення поступово піднялися з 720 грн за тисячу кубометрів (з 1 травня 2014 р.) до 4942 гривні за тисячу кубометрів (з 1 квітня 2017 р.), тобто майже в 7 разів [144; 145]. Щодо централізованого опалення, тарифи піднялись з середніх 282 грн/Гкал (до 1 травня 2014 вартість) до нинішніх середніх 1200-1400 грн/Гкал, тобто в 4-5 разів [146; 147; 148]. При цьому, за оцінками Світового банку, через глибоку економічну рецесію і високу інфляцію, доходи населення у 2015 році скоротилися на 22% [149]. Скорочення доходів на 22% підтверджують і окремі українські інформаційні агентства з посиланням на Державну службу статистики, але, при цьому, говорячи не про доходи, а про реальні доходи, що не є тотожними поняттями [150]. Таким чином, можна побачити суттєву невідповідність задекларованого у п. 7 ч. 1 ст. 30 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» принципу та ситуації, що складається на практиці. Про інші недоліки також неодноразово зверталось у літературі [151].

Новий Закон «Про житлово-комунальні послуги» регулює відносини, що виникають у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг, а предметом регулювання законодавчого акту є відносини, що виникають у процесі надання споживачам послуг з управління багатоквартирним будинком, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення та поводження з побутовими відходами, а також відносини, що виникають у процесі надання послуг з постачання та розподілу електричної енергії і природного газу споживачам у житлових, садибних, садових, дачних будинках. Він встановлює повноваження органів державної влади (Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства) та місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг тощо [151].

Проте і вказаний документ не позбавлений недоліків за своїм змістом та юридичною технікою, що стали підставою для складання зауважень Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України [152].

Крім цих зауважень, хотілось би наголосити на окремих положеннях, які на наш погляд потребують вдосконалення. На наш погляд, серйозного доопрацювання потребує ч. 4 та 5 ст. 29 Закону, які дозволяють здійснити доступ до житла, іншого об'єкта нерухомого майна без отримання згоди його власника (користувача) (несанкціонований доступ), тобто встановлюють обмеження конституційного права на недоторканість житла. Зокрема, такий доступ дозволяється в тому числі «для рятування майна» або «для проведення огляду». Вважаємо, що підстави порушення конституційного права потребує більш чіткого врегулювання та деталізації. Крім того, використання таких конструкцій, як «немає можливості встановити зв'язок з власником», «об'єктивні підстави вважати» є достатньо абстрактними та пов'язані з суб'єктивним сприйняттям представника виконавця. Таким чином, окремі положення ст. 29 Закону потребують доопрацювання та доповнення положеннями, що у разі несанкціонованого доступу без достатніх підстав представник виконавця несе відповідальність згідно чинним законодавством [151].

Наступна група документів - нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання у сфері благоустрою населених пунктів (у тому числі поводження з побутовими відходами, транспортного сполучення, прибирання та ремонт доріг, озеленення територій, освітлення місць загального користування). До нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері благоустрою населених пунктів, слід віднести такі: ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005 р. [153], ЗУ «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. [154], ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. [155], ЗУ «Про рекламу» від 03.07.1996 р. [156], постанов КМУ: від 30.10. 2013 р. № 870 «Про затвердження Типового порядку видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення,

видачі дублікатів, анулювання дозволів» [157], від 29.12. 2003 р. № 2067 «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» [158], від 01.08. 2006 р. № 1045 «Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах» [159], а також наказів Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України 16.01.2007 р. № 7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» [160], Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 09.11.2007 р. № 177 «Про затвердження Примірною положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту» [161].

Правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів визначає ЗУ «Про благоустрій населених пунктів», який спрямований на створення сприятливих умов для життєдіяльності людини. Згідно ч. 1 ст. 1 вказаного Закону, благоустрій населених пунктів – це комплекс робіт та заходів, які здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення довкілля. Такими роботами та заходами є: інженерний захист, розчищення, осушення та озеленення території; соціально-економічні, організаційно-правові та екологічні заходи з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму тощо.

Закон визначає сім складових системи благоустрою населених пунктів та детально їх регулює. До них відносяться: 1) управління у сфері благоустрою; 2) визначення суб'єктів та об'єктів у сфері благоустрою; 3) організацію благоустрою; 4) стандартизацію і нормування у сфері благоустрою; 5) фінансове забезпечення благоустрою; 6) здійснення державного, самоврядного і громадського контролю у сфері благоустрою; 7) встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою (ст. 3).

Елементами (частинами) об'єктів благоустрою ст. 21 Закону визначає: покриття площ, вулиць, доріг; зелені насадження; системи збирання і вивезення відходів; обладнання зовнішнього освітлення та реклами; технічні засоби регулювання дорожнього руху; системи інженерного захисту території; об'єкти монументального мистецтва; обладнання дитячих, спортивних та інших майданчиків; малі архітектурні форми; інші елементи благоустрою, визначені нормативно-правовими актами.

В цілому вищезгаданий Закон досить детально регулює питання благоустрою населених пунктів, але й він не позбавлений недоліків. Так, наприклад, ст. 26-1 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» регулює порядок отримання дозволу на порушення об'єктів благоустрою. Більш детально ці питання регулюються Типовим порядком видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів, затвердженого постановою КМУ від 30.10. 2013 р. № 870. І ч. 5 ст. 26-1 вищезгаданого Закону і п. 6 Типового порядку встановлюють, що строк дії дозволу визначається з урахуванням умов проведення робіт і не може перевищувати один рік., не регулюючи при цьому мінімальний строк. На наш погляд, відсутність нормативно-врегульованих критеріїв визначення цих строків, а також мінімального строку дії дозволу, може призвести до певних зловживань з боку суб'єктів, що такі дозволи видають, в частині саме визначення строку. Оскаржити, при цьому, вищевказані акти дозволяють тільки відмову у видачі дозволу (пп. 3 п. 6 ст. 26-1 та п. 10 Типового Порядку). Вказане потребує вдосконалення шляхом внесення змін до вказаних нормативних актів.

Правове регулювання відносин у сфері поводження з побутовими відходами складають норми таких актів: ЗУ «Про відходи» від 05.03.1998 р. [162], постанов КМУ від 26.07. 2006 р. № 1010 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів» [163], розпорядження КМУ від 03.01. 2013 р. № 22-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 роки»

[164], наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 01.08.2011 р. № 133 «Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів» [165], наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України 30.07.2010 р. № 259 «Про затвердження Правил визначення норм надання послуг з вивезення побутових відходів» [166].

Одним із негативних викликів сьогодення для всього суспільства є сфера побутових відходів, яка впливає негативно не тільки на довкілля, але й на стан здоров'я громадян [167, с. 6]. Правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України регулює ЗУ «Про відходи».

Так, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку. Таким чином, відповідно до принципів державної політики основною метою останньої є, в першу чергу, забезпечення охорони навколишнього природного середовища, тобто екологічна мета. На наш погляд, цей перелік принципів слід доповнити принципом забезпечення задоволення життєвих потреб населення шляхом належного поводження з відходами. У аналізованому Законі законодавець застосував диференційований підхід до визначення правового статусу суб'єктів поводження з відходами, до яких відповідно до ч. 1 ст. 13 віднесено громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а також

підприємства, установи та організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами. Окремо визначено права та обов'язки фізичних осіб (громадян, іноземців та осіб без громадянства) – ст. 14-15, та суб'єктів господарської діяльності – під якими розуміються підприємства, установи та організації (ст. 16-17). На наш погляд, це обумовлено тим, що на останніх покладено більш широкий перелік зобов'язань в окресленій сфері з огляду на наявність більших можливостей їх виконати та ризик завдання більшої, порівняно із фізичними особами, шкоди навколишньому природному середовищу у випадку неналежної форми поведінки.

Окрему увагу у Розділі IV приділено правовому статусу носіїв публічної влади, визначено їх повноваження. Зазначимо, що окремого правового регулювання дістали суспільні відносини у сфері поводження з окремим видом відходів – побутовими, що знайшло своє закріплення у ст. 35-1 Закону. ч. 2 цієї статті встановлено, що власники або наймачі, користувачі, у тому числі орендарі, джерел утворення побутових відходів, земельних ділянок укладають договори з юридичною особою, яка визначена виконавцем послуг на вивезення побутових відходів, здійснюють оплату таких послуг та забезпечують роздільне збирання твердих побутових відходів. Отже, законодавець закріпив обмеження принципу свободи договору з огляду на значну важливість суспільних відносин у сфері поводження з відходами та неприпустимість допущення випадків неукладення відповідних договорів через ризик завдання значної шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю населення. Вважаємо такий підхід обґрунтованим.

Заслуговує уваги Розділ VIII, положення якого присвячено врегулюванню відносин відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами. Закон передбачає п'ятнадцять складів правопорушень, за вчинення яких винні особи несуть юридичну відповідальність. При цьому, ні санкції, ні порядок їх накладення Законом не регулюються. На наш погляд, розташування правових норм у різних актах певним чином ускладнює їх застосування, тому адміністративні санкції та

порядок їх накладення слід також передбачити в Розділі VIII цього закону, як це передбачено, наприклад, у ЗУ «Про теплопостачання» [168].

Комунальна сфера транспортного сполучення врегульована положеннями таких актів: ЗУ «Про транспорт» від 10.11.1994 року [169], ЗУ «Про міський електричний транспорт» від 29.06.2004 року [170], ЗУ «Про трубопровідний транспорт» від 15.05.1996 року [171], ПКМУ від 23 грудня 2004 року № 1735 «Про затвердження Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом» [172], ПКМУ від 14 листопада 2012 року № 1045 «Про затвердження Типового договору про організацію надання транспортних послуг з перевезень міським електричним транспортом» [173], Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 09.10.2006 року № 329 «Про затвердження Правил користування трамваєм і тролейбусом у містах України» [174].

Правові, організаційні та соціально-економічні засади функціонування міського електричного транспорту загального користування на ринку транспортних послуг регулює ЗУ «Про міський електричний транспорт», який спрямований на створення сприятливих умов для його розвитку, задоволення потреб громадян у доступних, якісних і безпечних перевезеннях.

Визначення предмета регулювання Законом здійснено шляхом окреслення суб'єктів відповідних правовідносин - Закон регулює відносини, пов'язані з діяльністю у сфері міського електричного транспорту загального користування, в яких беруть участь замовники транспортних послуг, перевізники та пасажирів.

У ч.1 ст.4 ЗУ «Про міський електричний транспорт» зазначено п'ять основних вимог, що висуваються законодавцем до транспортних послуг: постійності (надійності) перевезень, врахування пасажиропотоків, встановлення швидкості руху, відповідності технічного стану рухомого складу та безпечності перевезень.

Врегулювання правового статусу пасажирів (ст. 6) здійснено шляхом закріплення бланкетної норми, що відсилає до положень Правилами



користування міським електричним транспортом. На наш погляд, саме на рівні акту вищої юридичної сили – Закону є необхідним закріплення орієнтовного переліку прав та обов'язків пасажирів, які є споживачами транспортних послуг. Тим більше, що під час врегулювання правового статусу замовника транспортних послуг та перевізника законодавець застосував інший підхід, закріпивши перелік їх прав та обов'язків на рівні цього Закону (ст. 12-13).

Відповідно до ч. 1 ст. 14 ЗУ «Про міський електричний транспорт» тарифна політика в окреслюваній сфері ґрунтується на принципах забезпечення доступності транспортних послуг та створення умов для здійснення сталих і безпечних пасажироперевезень, що є проявами загальних принципів державної політики у відповідній сфері (ст. 7), пошук балансу між якими значною мірою впливає на соціальну захищеність пасажирів та економічну зацікавленість перевізників. Саме тому установлення тарифів на проїзд у транспорті здійснюється з урахуванням необхідності забезпечення безбиткової роботи перевізників та забезпечення захисту малозабезпечених громадян (ч. 2 ст. 14). тобто, законодавець покладає відшкодування витрат на проїзд пільгових категорій населення на платоспроможних пасажирів, хоча соціальний захист перший є обов'язком саме держави, а не її громадян (ст. 46 Конституції України). Попри економічну обґрунтованість вважаємо, що такий підхід є соціально несправедливим та має зазнати змін.

Правовому регулюванню дорожньо-мостового сполучення, що належать до сфери відання органів місцевого самоврядування та обслуговуються комунальними підприємствами, присвячено норми ЗУ «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 року [175], Постанови Кабінету Міністрів України від 30 березня 1994 р. № 198 «Про затвердження Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони» [176], Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 14.02.2012 № 54 «Про затвердження Технічних правил ремонту і утримання вулиць та доріг населених пунктів» [177].

Правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання в інтересах держави і користувачів автомобільних доріг встановлюються ЗУ «Про автомобільні дороги». Законодавець виділяє такі види автомобільних доріг (ст. 5): автомобільні дороги загального користування; вулиці і дороги міст та інших населених пунктів; відомчі (технологічні) автомобільні дороги; автомобільні дороги на приватних територіях. Оскільки у відповідності до ст. 10 Закону дороги загального користування є об'єктами державного управління державної служби автомобільних доріг України, функції якої покладено на Державне агентство автомобільних доріг України, перші не охоплюються сферою комунального господарства, як і відомчі (технологічні) автомобільні дороги та автомобільні дороги на приватних територіях, відповідальність за належний стан яких покладено на відомства та власників. Відповідно елементами комунального господарства є вулиці і дороги міст та інших населених пунктів, які відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону перебувають у віданні органів місцевого самоврядування та є комунальною власністю.

Визначаючи правовий статус органів місцевого самоврядування щодо управління функціонуванням і розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, зокрема закріплюючи вичерпні переліки прав та обов'язків (ст. 19-20), законодавець окремо закріплює сферу відповідальності органів місцевого самоврядування з аналізованих питань (ст. 21). До них належать: стан вулиць і доріг населених пунктів відповідно до діючих норм, у тому числі щодо безпеки руху транспортних засобів і пішоходів; якість робіт з проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг населених пунктів; розміщення технічних засобів організації дорожнього руху, об'єктів дорожнього сервісу та рекламоносіїв; відшкодування збитків користувачам вулиць і доріг населених пунктів, що виникли через їх незадовільний стан, у порядку, визначеному законом. При цьому, на сьогодні, законами не встановлюється особлива процедура такого

відшкодування. Єдине уточнення міститься у п. 4 ч.1 ст. 9 ЗУ «Про дорожній рух» від 30.06. 1993 р. № 3353-XII [178]. Так, до компетенції власників автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів або уповноважених ними органів у сфері дорожнього руху належить, зокрема, компенсація витрат власникам транспортних засобів, якщо дорожньо-транспортні пригоди сталися з причин незадовільного експлуатаційного утримання автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів, за рішеннями судових органів. Тобто можливий тільки судовий прядок такої компенсації.

І хоча в суспільстві переважає думка про міфічність такого відшкодування, судова практика доводить протилежне. Так, ухвалою Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ 07 листопада 2016 року стягнуто з комунального підприємства «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Солом'янського району м. Києва» на користь водія матеріальну шкоду в розмірі 60 875 грн. [179]. У цій справі водій, керуючи автомобілем в м. Києві, наїхав на кришку каналізаційного люку, яка була відкрита та стояла вертикально в обоймі каналізаційного отвору. В результаті цієї ДТП був пошкоджений автомобіль та власнику спричинена матеріальна шкода. При цьому задовольняючи позовні вимоги частково, суд першої інстанції виходив з положень Правил технічної експлуатації систем водопостачання та каналізації населених пунктів України, затверджених наказом №30 від 05.07.1995 р. Держжитлокомунгоспу України та дійшов висновку, що шкоду було заподіяно позивачу внаслідок неналежного виконання ПАТ АК «Київводоканал» обов'язків по утриманню каналізаційного люку, на балансі якого знаходиться мережа водопостачання та водовідведення та саме з останнього стягнуто матеріальну шкоду. Але Апеляційний суд м. Києва не погодився з цією позицією та посилаючись на вищеаналізовані нами норми законів України «Про автомобільні дороги» та «Про дорожній рух» стягнув на користь водія з Комунального підприємства «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них

Солом'янського районну м. Києва» матеріальну шкоду в розмірі 60 875 грн. [180]. Цю позицію підтримав і Вищий спеціалізований суд України у вищезазначеній ухвалі.

В інших аспектах функціонування аналізованого інституту благоустрою населених пунктів застосуванню підлягають загальні для всіх доріг вимоги та правила.

Щодо побутового обслуговування, на сьогодні більшість його елементів здійснюється суб'єктами господарювання (лазні, пральні, тощо), які керуються загальним законодавством щодо здійснення господарської діяльності і в правовому регулюванні не має особливостей. Єдиним особливим інститутом побутового обслуговування залишається поховання і похоронна справа.

Зазначений інститутом врегульований нормами таких актів: ЗУ «Про поховання та похоронну справу» від 10.07.2003 р. [181], Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства України 19.11.2003 р. № 193 «Про затвердження нормативно-правових актів щодо реалізації ЗУ «Про поховання та похоронну справу»», яким було затверджено Типове положення про ритуальну службу в Україні. Необхідний мінімальний перелік окремих видів ритуальних послуг, Необхідний мінімальний перелік вимог щодо порядку організації поховання і ритуального обслуговування населення, Порядок утримання кладовищ та інших місць поховань [182], наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України 22.04.2009 року № 113 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення Положення про структурний підрозділ у галузі поховання органу місцевого самоврядування або його виконавчого органу» [183], наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 19.11.2003 р. № 194 «Про затвердження Єдиної методики визначення вартості надання громадянам необхідного мінімального переліку окремих видів ритуальних послуг, реалізації предметів ритуальної належності» [184].

Загальні правові засади здійснення в Україні діяльності з поховання померлих, регулює відносини, що виникають після смерті (загибелі) особи, щодо проведення процедури поховання, а також встановлює гарантії належного ставлення до тіла (останків, праху) померлого та збереження місця поховання ЗУ «Про поховання та похоронну справу».

Ст. 8 Закону врегульовано компетенцію органів публічної влади у сфері поховання – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Окрему статтю присвячено врегулюванню статусу ритуальних служб, під якими розуміються спеціалізовані комунальні підприємства, що створюються органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом, з метою здійснення організації поховання померлих і надання ритуальних послуг, передбачених необхідним мінімальним переліком окремих видів ритуальних послуг, реалізації предметів ритуальної належності, передбаченим пунктом 2 частини другої статті 8 цього Закону. При цьому закон не обмежує перелік послуг, які можуть надавати ритуальні служби, зазначаючи про можливість надання таких, що не передбачені необхідним мінімальним переліком окремих видів ритуальних послуг та реалізації предметів ритуальної належності, а також виготовляти предмети ритуальної належності. В той же час тарифи щодо оплати таких послуг та предметів ритуальної належності встановлюються в межах, визначених законодавством, виконавчим органом сільської, селищної, міської ради.

Законом передбачається можливість здійснення поховання за рахунок коштів бюджетів: державного (ст. 14-15) та місцевих (ст. 16-17).

Окрему увагу у аналізованому Законі приділено організації місць поховання (ст. 23). Та покладено обов'язок з утримання та охорони таких місць на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (ст. 30-31).

Нормативне закріплення приписів, які регулюють підстави та порядок притягнення винних осіб до різних видів юридичної відповідальності за

правопорушення у сфері житлово-комунального господарства, слід віднести положення таких актів: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. [185], ст. 13-16 ЗУ «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» від 22.06.2017 р. [186], ст. 59 ЗУ «Про ринок природного газу» від 09.04.2015 р., ст.ст. 45-49 ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 року [187], ст. 31 ЗУ «Про теплопостачання» від 02.06.2005 р., Розділ XVI ЗУ «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 р., ст. 5 ЗУ «Про забезпечення комерційного обліку природного газу» від 16.06.2011 року [188], ЗУ «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14.10.1994 р. [189], ст. ст.17-20 Розділу IV ЗУ «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. [190], постанова КМУ від 19.07. 2000 р. № 1139 «Про затвердження Порядку застосування санкцій за порушення законодавства про електроенергетику» [191], постанова КМУ від 06.04. 1995 р. № 244 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [192], наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.04. 1995 р. № 64 «Про затвердження Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства» [193].

Більш детальний аналіз законодавчих актів норми яких передбачають адміністративну відповідальність ми розглянемо в окремих підрозділах роботи.

Підводячи підсумок правового регулювання ЖКГ, вважаємо, що для комплексності правового регулювання відносин у сфері ЖКГ, слугувало б прийняття Закону України «Про житлово-комунальне господарство України», в якому б чітко визначалася державна політика в цій важливій соціальній сфері, принципи діяльності, визначалися суб'єкти правовідносин їх права та обов'язки, порядок надання різного виду послуг та здійснення публічного нагляду (контролю), види юридичної відповідальності та порядок накладання стягнень.

## Висновки до розділу 1

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 по приведенню 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. 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).

– частину 1 ст. 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-комунальним господарством 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.



## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

#### 2.1 Система та структура органів виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства в Україні

Житлово-комунальне господарство – специфічна сфера державного управління, діяльність якої регламентується нормативно-правовими актами різних галузей права – адміністративного, цивільного, житлового, фінансового тощо. Ефективність функціонування вказаної сфери народного господарства значною мірою залежить від діяльності суб'єктів та методів управління. Протягом останнього часу відбувається реорганізація органів ЖКГ, перехід підприємств ЖКГ з комунальної власності у приватну [194].

Однак, самого поняття «державного управління» в сфері ЖКГ не розкрито в жодному нормативно-правовому акті, хоча, як нами вже було з'ясовано, сферу ЖКГ регулює значна кількість нормативних актів.

На сьогоднішній день термін «державне управління» згадується у більш ніж 40 законодавчих актах, однак жоден з них не містить визначення цього поняття, так само немає двох законів, в яких б вживали цей термін в однаковому значенні [195]. Лише в Розділі VII Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98 надається визначення аналізованого нами поняття. Відповідно до цього Указу, державне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [196]. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, всередині апаратів будь-яких інших органів державної влади (крім органів виконавчої влади) з боку їх

керівників щодо інших службовців; всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу; з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами; з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами, в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття виконавча влада» [197, с. 14-15].

Немає єдиного підходу у трактуванні цього поняття й у науковців. Одні вчені є прихильниками так званого «широкого» підходу до тлумачення поняття державного управління, відповідно до якого державне управління є різновидом соціального управління, яке можна визначити як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, спираючись на силу державного примусу. Такий підхід до визначення державного управління характерний для представників теорії держави і права, теорії управління, конституційного права. Представники ж адміністративно-правової науки дотримуються так званого «вузького» підходу до тлумачення державного управління, акцентуючи увагу на тому, що державне управління – це вид діяльності держави, що притаманний не будь-яким її органам, а лише окремому виду, основним з яких є органи виконавчої влади [195].

Більш детальніше елементи поняття «державне управління», в аспекті «вузького підходу» було розкрито В.Б. Авер'яновим. Підсумовуючи, автор зазначав, що на більш спеціалізованому рівні аналізу держава – як загальний суб'єкт управління – має бути представлена диференційовано, тобто як сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності. Відтак, категорія державного управління у вужчому, більш конкретному розумінні має значення відносно самостійного різновиду діяльності держави, що його здійснює певне коло державних органів. Автор робить висновок, що, саме «вузьке» розуміння державного управління має

бути переважаючим у галузевих державно-управлінських дослідженнях, зокрема й в адміністративно-правовій науці і використовувати у «широкому» розумінні термін «державне управління» немає ніякої потреби [197, с. 12-13]. Повністю приймаємо і підтримуємо таку позицію і нашої роботи.

Управління є необхідною умовою розвитку суспільства, метою якого виконання певних завдань у суспільно-корисній діяльності [167, с. 88], воно є необхідною умовою розвитку суспільства [198, с. 5]. Крім того, організаційно-управлінські відносини в будь-якій державі не можуть належним чином розвиватися без належно організованої та ефективно працюючої системи контролю [199, с. 205].

Контроль є одним з основних факторів, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян у сфері державного управління. Будучи основним способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, він є одним з найважливіших елементів державного управління, важливою функцією держави. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших державних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері державного управління закінчуються контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу.

Функція контролю присутня на будь-якій стадії організації державного управління. Контроль – це водночас і самостійна функція управління, і одна з складових управлінської діяльності в цілому. Особливо це притаманно сучасному багатоплановому управлінню у сфері ЖКГ.

Аналізуючи контрольну діяльність, В.М. Гаращук визначає природу контролю та його місце в управлінському процесі. Контроль – це перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу, що присвячений оцінці процесу, який здійснюється. Такий підхід дозволяє наголосити, по-перше, на функціональному призначенні контролю, по-друге, на тому, що він виникає на певній стадії управлінського процесу, по-третє, що контроль здійснюється усіма суб'єктами державного управління [200, с. 60, 62, 73].

Здійснюючи державне управління житлово-комунальним господарством, функції управління і контролю історично встановлювались по-різному: їх виконували або одні органи або вони розділялися між різними органами виконавчої влади.

На сьогодні безпосереднє управління сферою ЖКГ законодавець поклав на Міністерство розвитку громад та територій України, повноваження якого закріплені в Положенні про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 №197 [67]. Відповідно до п. 3 Положення основними завданнями Мінрегіону є: забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо: благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, питної води та питного водопостачання; забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства, та інші покладені це міністерство завдання, зокрема, затверджує порядки, норми і правила у сфері житлово-комунального господарства, житлової політики, благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання; порядок розроблення та затвердження технічних умов у сфері питної води та питного водопостачання; визначення норм споживання житлово-комунальних послуг, нормативів витрат і втрат ресурсів, що використовуються у житлово-комунальній сфері,

вартості утримання та технічного обслуговування об'єктів житлово-комунального господарства; затверджує порядок проведення моніторингу якості питної води і технічного стану об'єктів централізованого питного водопостачання; затверджує нормативно-правові акти з питань архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження; розробляє та координує програми підвищення енергоефективності та енергозбереження в житлово-комунальному господарстві, обладнання житлових будинків засобами обліку споживання води та теплової енергії; формує прогнозні баланси споживання теплової енергії [67].

Окрім Кабінету Міністрів України та Міністерства розвитку громад та територій України, окремі повноваження державного регулювання, моніторингу та контролю у сфері ЖКГ має Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, правовий статус, завдання, функції та повноваження якої визначено у відповідному Законі України [98].

Згідно ст. 2 вищевказаного закону НКРЕКП здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зокрема, у сфері комунальних послуг державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю з виробництва теплової енергії на теплогенеруючих установках, включаючи установки для комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, транспортування її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами) та діяльністю у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами). Роботу Регулятора забезпечують його центральний апарат і

територіальні органи, які утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [98].

Проте, прийнятий парламентом акт не позбавлений недоліків. Так, одним з найголовніших порад із дефектами юридичної техніки є встановлення статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, таким чином, що останню важко віднести до жодної з гілок влади в Україні, тоді як вичерпний перелік таких органів наведено в Основному Законі України, серед яких Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг відсутня. Окрім того, відповідно до ч.1 ст.11 Закону фінансування Регулятора, його центрального апарату і територіальних органів здійснюється за рахунок надходження до спеціального фонду Державного бюджету України внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до статті 13 цього Закону. Внески на регулювання зараховуються до доходів спеціального фонду Державного бюджету України, не підлягають вилученню та використовуються за цільовим призначенням на фінансування діяльності Регулятора, його центрального апарату і територіальних органів. Нововведення видається сумнівним з позицій п. 9.4 ст. 9 Податкового кодексу України, у якому зазначено, що установлення загальнодержавних податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється, тоді як збору на регулювання податковим законодавством не передбачено. На цьому, проте не тільки, було наголошено увагу у висновку Головного науково-експертного управління та двох зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. З точки зору юридичної техніки та необхідності забезпечення системності законодавства, також видавалась недостатньо обґрунтованою пропозиція щодо прийняття окремого спеціального закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Більш вдалим вбачається варіант розробки єдиного закону про державне регулювання на ринках енергетики та

комунальних послуг з визначенням в ньому, в тому числі, вичерпного складу відповідних суб'єктів (включаючи Комісію), їх статусу, функцій, повноважень, принципів організації та діяльності (як це має місце, наприклад, у випадку із Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг») [201; 202; 203]. Проте, на жаль, більшість зауважень не були враховані під час прийняття Закону, що стало підставою для визнання ряду положень ЗУ «Про НКРЕКП» неконституційними та такими, що втрачають чинність з 31 грудня 2019 року [204].

Окремі контрольні повноваження в сфері ЖКГ мала Державна архітектурно-будівельна інспекція (діє з 2011 року). Відповідно до п. 1 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294 , Державна архітектурно-будівельна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України - Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Держархбудінспекція здійснює свої повноваження безпосередньо через апарат та свої територіальні органи [205].

Щодо діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України, то слід підкреслити, що в адрес цієї служби лунають численні жалоби щодо невдоволення діяльністю цим органом і ставиться питання про реорганізацію (ліквідацію) цього органу.

На сьогоднішній день функції державного управління і державного контролю у сфері житлово-комунального господарства розподілені між різними органами виконавчої влади. При цьому, державний контроль тут здійснюється фрагментарно, щодо окремих питань.

Загалом Україна пройшла довгий шлях до формування системи та механізмів державного управління в сфері ЖКГ. Постійні та неодноразові

зміни (реорганізація, ліквідація, об'єднання) центральних органів виконавчої влади компетентних в управлінні сферою ЖКГ свідчить про те, що пошук оптимальної їх системи ще не завершено.

На нашу думку, остання «оптимізація» системи центральних органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на сферу ЖКГ є не зовсім вдаюю. Оскільки, по-перше, як такої оптимізації не відбулося, органів державного управління в сфері ЖКГ стало лише більше, по-друге, не зважаючи на збільшення повноважень таких органів, ці органи не можуть в повній мірі забезпечити якісний контроль за наданням якісних послуг споживачам у сфері ЖКГ. Тобто, головні цілі та завдання оптимізації центральних органів виконавчої влади в сфері ЖКГ, яка відбулася в 2011 році, не були досягнуті.

Виникає питання, яка система центральних органів виконавчої влади для України є найбільш оптимальною ? Не вдаючись в історичний нарис становлення системи органів виконавчої влади у сфері ЖКГ, зазначимо, що 2011 по 2014 рр. – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (з 06.04.2011 по 12.05.2011 - Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства України) [206] і в цей же час – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики [207], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг [208] та Державна архітектурно-будівельна інспекція [209].

Часті зміни в системі державних органів у сфері ЖКГ негативно впливають на відносини у цій сфері суспільних відносин.

Нарешті з 2014 р. і по сьогодні – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [67], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [210; 98] та Державна архітектурно-будівельна інспекція [205].



Таким чином, шляхом спроб та невдач було напрацьовано певний досвід щодо функціонування системи органів державного управління житлово-комунальним господарством України. В усіх випадках застосовувався похідний принцип правонаступництва. Доволі цікаво та корисно простежувати еволюцію поглядів на правовий статус та компетенцію центральних органів виконавчої влади у сфері ЖКГ.

Можна наголосити на тому, що якісних змін не відбулося у системі управління ЖКГ, змінилися лише окремі повноваження та назви органів управління. Також, ми можемо констатувати той факт, що сьогодення ситуація подібна ситуації 2005 року, коли відбулося об'єднання двох Комітетів (Державний комітет України з будівництва та архітектури і Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства) в Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України.

Постановка численних завдань перед Міністерством призвело до того, що контроль за сферою надання житлово-комунальних послуг фактично не відбувався, удосконаленню та реформуванню сфери ЖКГ не приділялося часу, оскільки питання, які належали до компетенції були надзвичайно широкими.

Зважаючи на це, ми хочемо наголосити, що саме зараз простежуються подібна ситуація, коли два потужних міністерства реорганізуються в одне із надзвичайно широким колом повноважень без існування окремого органу контролю. Головна відмінність на сьогодні – це існування НКРЕКП, як органу контролю за природними монополіями в сфері ЖКГ.

Розділення функцій управління та контролю за ЖКГ відбулося лише у 2008 році, коли у системі Міністерства з питань житлово-комунального господарства України почала діяти Державна житлово-комунальна інспекція.

Відповідно у 2008 році було утворено Державну житлово-комунальну інспекцію, основним завданням якої є забезпечення державного контролю за дотриманням норм законодавства у сфері ЖКГ. Вона складалася з центрального апарату та територіальних підрозділів [211], однак вже у 2011

році її було ліквідовано [212], а функції контролю у аналізованій сфері передано до органів місцевого самоврядування та Державної архітектурно-будівельної інспекції України. Головна причина ліквідації інспекції - оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, реорганізація Міністерства з питань житлово-комунального господарства України

Зрештою, на наш погляд, саме така модель була ефективною та дієвою з позицій управління ЖКГ, як особливою сферою публічного управління.

Державна житлово-комунальна інспекція, відповідно до п.1 Постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2008 р. № 798 «Про затвердження Положення про Державну житлово-комунальну інспекцію», це урядовий орган, що діяв у системі Мінжитлокомунгоспу, відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний та підконтрольний Міністрові з питань житлово-комунального господарства. Основними завданнями Інспекції було: участь відповідно до компетенції у реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства; здійснення в межах своїх повноважень державного контролю (нагляду) за дотриманням законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунального господарства [213].

Відповідно п. 5 аналізованого Положення інспекція була наділена широким колом прав, зокрема: безперешкодного доступу в установленому порядку до об'єктів сфери житлово-комунального господарства незалежно від форми власності; вимагати припинення дій, що перешкоджають здійсненню державного контролю (нагляду); складати в установлених законом випадках протоколи про адміністративні правопорушення, приймати рішення про накладення штрафів та застосовування інших санкцій до суб'єктів господарювання у сфері централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення; видавати в установлених законом випадках суб'єктам господарювання у сфері централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення приписи щодо усунення виявлених порушень; призначати проведення експертизи, технічної діагностики обладнання; залучати

спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій за погодженням з їх керівниками до розгляду питань, що належать до її компетенції; одержувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств інформаційні матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань; брати в установленому порядку участь у роботі комісій з розслідування причин і наслідків аварій, що сталися на об'єктах сфери житлово-комунального господарства; передавати органам дізнання і досудового слідства акти перевірок та інші матеріали з питань, що належать до її компетенції [213], тощо.

Враховуючи те, що сьогоднішній стан справ у сфері ЖКГ об'єктивно погіршується, держава в особі її уповноважених органів має запровадити дієвий механізм завдяки якому, буде забезпечено дотримання вимог законодавства, стандартів, правил, норм і порядків у сфері ЖКГ та встановлено відповідальність за порушення у даній сфері.

В першу чергу, на наше переконання, такий механізм пов'язаний з ефективним державним управлінням в ЖКГ. При цьому, така побудова сучасної моделі державного управління повинна ґрунтуватися як на накопиченому досвіді управління саме в цій сфері, так і на сучасній політиці державного управління в цілому. Очевидним є те, що і цей історичний досвід і сучасні тенденції вказують на одне – централізоване державне управління галуззю житлово-комунального господарства є неефективним та потребує максимальної децентралізації. На наш погляд, обумовлюється це тим, що житлово-комунальному господарству притаманний здебільшого локальний характер обслуговування та концентрація об'єктів надання відповідних послуг в конкретних населених пунктів. Фактично система ЖКГ України є сукупністю житлово-комунальних господарств окремих населених пунктів.

Так, вищенаведений аналіз функціонування різних центральних органів державного управління аналізованою галуззю показує, що держава використовувала різноманітні центральні органи з такими управлінськими

функціями: як по організаційній формі – починаючи з комітету і закінчуючи провідним центральним органом виконавчої влади – міністерством, так і по предмету відання – здійснювали управління виключно у галузі ЖКГ, чи поєднували управлінські повноваження у цій та інших функціонально пов'язаних сферах. При цьому, як ми бачимо, ефективного функціонування галуззю ЖКГ жодна з використовуваних моделей так і не досягла і потребує, на наш погляд, кардинальних змін.

Щодо сучасної національної політики з питань державного управління – стратегічним документом, що визначає вектори руху з цих та інших стратегічних питань на найближчі роки є Указ Президента України Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015. Відповідно до цієї Стратегії першочерговою політики держави є децентралізація та реформа державного управління, метою якої є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні [214].

Більш детально напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади регулюються розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04. 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Усвідомлюючи, що на даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують проблеми надмірної централізації повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів, цим Розпорядженням КМУ детально визначено основні проблеми, які потребують розв'язання, шляхи і способи їх вирішення, принципи та завдання реформування, конкретні етапи реалізації Концепції (з 2014 по 2017 роки), обсяг фінансових ресурсів та очікувані результати [215].

Так, одним із шляхів і способів розв'язання вказаних проблем є розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади за принципом

субсидіарності. При цьому основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня ЖКГ є забезпечення: розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах. При цьому такі зміни мають відбуватися із запровадженням механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг [215].

Аналізуючи управлінську діяльність не можемо не говорити про ефективне управління без такого його елементу як дієвого та всебічного державного контролю.

Необхідність ефективного контролю центру щодо органів місцевого управління сумніву не викликає. Потреба у такому контролі обґрунтовується й тим, що більшість функцій, які здійснюються місцевою владою, за своєю суттю мають загальнонаціональний характер і тому потрібно підтримувати хоча б деякі мінімальні стандарти їх реалізації.

Контроль центральних влад над місцевим управлінням повинен вітатися в тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, які надаються місцевою владою, захищає громадян від зловживання владою зі сторони місцевих органів, сприяє реалізації національного політичного курсу у сфері фінансів, економіки та загального планування. При цьому саме контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів є важливим засобом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Особливість такого контролю полягає в спеціалізованому предметі контролю, а також у відсутності відомчої зацікавленості в його результатах. А досить висока результативність цього

контролю обумовлена тим, що його здійснюють висококваліфіковані фахівці своєї справи, добре обізнані у слабких сторонах підконтрольних їм структур [200, с. 253-254].

На сьогодні ж склалася ситуація за якої, з одного боку Держархбудінспекція - це орган, якому, функціонально не притаманні виконання повноважень контролю у сфері ЖКГ, оскільки не маючи кваліфікованих спеціалістів у сфері ЖКГ і здійснюючи реалізацію державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю не виконує покладених на неї Кабінетом Міністрів повноважень у сфері ЖКГ. А органи місцевого самоврядування здійснюють фактично контроль за виконанням власних повноважень у сфері ЖКГ та самостійно створеними підприємствами або самостійно обраними приватними підприємствами - виробниками та/або виконавцями житлово-комунальних послуг. Як результат, кінцевий споживач послуг у сфері ЖКГ, звичайний громадянин, фактично позбавлений можливості неупередженого, об'єктивного захисту своїх законних прав й інтересів у даній сфері [213]. Органи ж НКРЕКП здійснюють контроль у сфері ЖКХ тільки з окремих питань.

По-друге, ми вважаємо за доцільне реорганізувати діяльність центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне управління житлово-комунальним господарством України.

В такому випадку структура управління житлово-комунальним господарством України буде нагадувати польську управлінську модель в цій сфері, яка через багаторічне ефективне функціонування довела своє право на існування. Так, в Польщі не існує міністерства житлово-комунального господарства. Сфера таких послуг, як газо- чи електропостачання, належить до компетенції Управління регулювання енергетики, яке є лише регуляційний орган, який не виконує функцій Міністерства енергетики. Управління регулювання енергетики не здійснює забезпечення державної політики, його завдання полягає лише в тому, щоб спостерігати за порушенням правил вільної конкуренції. За виявлення таких порушень воно має право накладати на

підприємство-порушника досить високий штраф. Якщо підприємство не згодне з рішенням цього Управління, справу передають до суду. Але це рідкісний приклад втручання держави в сферу комунальних послуг у Польщі. Загалом діє основний принцип, який полягає в тому, що політика в сфері ЖКГ є завданням органів самоврядування та належить до їхньої компетенції. Тому втручання держави в цю сферу непотрібне й неочікуване [216, с. 25].

В Україні ж при ліквідації цього органу його повноваження у ЖКГ можна розподілити між іншими державними і недержавними інституціями. Так, повноваження щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства; політики у сфері контролю у сфері житлово-комунального господарства, моніторинг стану реформування та розвитку житлово-комунального господарства можна покласти на Кабінет Міністрів України, ажже відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет міністрів України» від 27.02. 2014 р. № 794-VII [217] до основних завдання Кабінету Міністрів України відноситься, зокрема, розроблення і виконання загальнодержавних програм розвитку та забезпечення проведення державної політики в різних сферах.

Незважаючи на значну кількість суб'єктів управлінської діяльності у сфері ЖКГ, на сьогодні провідним суб'єктом адміністративно-правового регулювання ЖКГ є Міністерство розвитку громад та територій України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання у будівництві, а також забезпечує формування державної політики у сфері

архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства та у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель [218].

Відповідно до Положення про Державну інспекцію містобудування України, яка у своїй діяльності підпорядкована міністру Міністерства розвитку громад та територій України, основним завдання цієї інспекції є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил своїми територіальними органами, уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, під час провадження ними містобудівної діяльності, а також за діяльністю органів, що здійснюють сервісну функцію та функцію технічного регулювання у сфері містобудування; складає акти перевірок, протоколи про вчинення правопорушень, розглядає справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справи про адміністративні правопорушення із прийняттям відповідних рішень, накладає штрафи відповідно до закону тощо [219].

Слід зазначити, що цей орган утворений замість Державної архітектурно-будівельної інспекції, проте на цей час не виконує повноцінно свої повноваження.

Окремі повноваження у сфері ЖКГ покладено на Міністерство енергетики та захисту довкілля України та підпорядковану цьому міністерству Державну інспекцію енергетичного нагляду України.

Міністерство енергетики та захисту довкілля України (Мінекоенерго) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики, зокрема, в електроенергетичному комплексі, енергозбереження, формування державної



політики щодо здійснення державного нагляду (контролю) у галузях електроенергетики і теплопостачання [220].

Державна інспекція енергетичного нагляду України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра енергетики та захисту довкілля та який реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання [221].

Окремі повноваження у сфері ЖКГ також покладено на Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, яке відповідно до положення є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [222] та підпорядкована цьому міністерству Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, яка, зокрема, реалізує державну політику у галузі ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення, державного контролю за дотриманням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері [223].

Враховуючи, що у сфері ЖКГ задіяна значна кількість державних органів, пропонуємо повноваження, які частково покладено на Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Державну інспекцію містобудування України, Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державну інспекцію енергетичного нагляду України покласти на Державну житлово-комунальну інспекцію. За основу в питанні регулювання правового статусу Державної житлово-комунальної інспекції, можна взяти Постанову Кабінету Міністрів України від 10.09.2008 р. № 798 «Про затвердження Положення про Державну житлово-комунальну інспекцію» [211], яка детально та вичерпно (включаючи навіть громадський

контроль у вигляді громадських інспекторів) визначає роль та місце Інспекції у правовідносинах в сфері ЖКГ.

Повноваженнями щодо здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг наділена Національна комісія, яка відповідно до ЗУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» здійснює державний контроль за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов шляхом проведення планових та позапланових виїзних, а також невиїзних перевірок відповідно до затверджених ним порядків контролю [98].

Суб'єктом державного управління у сфері ЖКГ є місцеві органи влади. Так, згідно ст. 20 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, до повноважень місцевих державних адміністрацій належить: забезпечення організації обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та громадського харчування, побутового і транспортного обслуговування незалежно від форм власності; організація роботи з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування населення; здійснення заходів щодо ведення в установленому порядку єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов [224].

Згідно ст. 30 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері ЖКГ належать: управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню; облік громадян, які відповідно до законодавства

потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності; сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин [94] та інші повноваження.

З урахуванням останніх змін в системі центральних органів виконавчої влади, органами виконавчої влади загальної компетенції у сфері адміністративно-правового регулювання ЖКГ є: 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.

Органами спеціальної компетенції у сфері адміністративно-правового регулювання ЖКГ є Міністерство розвитку громад та територій України та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Таким чином, здійснене дослідження системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання ЖКГ дає підстави надати власне визначення цього поняття. Систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством визначаємо як впорядковану нормами права 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.

## **2.2 Адміністративні процедури у сфері житлово-комунального господарства та напрями їх вдосконалення**

Характеризуючи загальне значення адміністративних процедур, Ю. М. Фролов до їх головних завдань пропонує віднести

- забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб з метою виконання обов'язків, забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин,
- сприяння підвищенню ефективності ре/алізації публічної влади., чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб шляхом упорядкування їх діяльності,
- забезпечення необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і законних інтересів,
- протидія зловживанню владою з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень шляхом чіткого регла/ментування правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин [225, с. 696].

На підставі вищевикладеної думки можна говорити про пошук конкретних процедур у сфері житлово-комунального господарства.

Питанням, пов'язаних з дослідженням адміністративних процедур на сьогоdnішній день присвячено значну кількість наукових досліджень, але єдиної точки зору щодо сутності цього поняття не має.

Слово «процедура» походить від латинського «procedo», що означає «проходжу, просуваюся» [226, с. 289].

О. І. Миколенко пропонує розглядати адміністративну процедуру як врегульовану адміністративнопроцедурними нормами послідовність дій

суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [227, с. 29].

Як слушно зазначає С. Г. Братель, термін «адміністративна процедура» неоднаково визначається вченими-адміністративістами та фахівцями інших галузей права. Відсутність єдиного підходу до змісту поняття «адміністративна процедура» передбачає невизначеність статусу органів публічної влади, а також недотримання вимог законності під час здійснення управлінських дій і прийняття владних рішень. Неврегульованість цих питань на законодавчому, теоретичному та практичному рівнях призводить до неспроможності взаємодії органів виконавчої влади із громадянами та їх об'єднаннями [228, с. 66].

Слід констатувати відсутність серед науковців однакового розуміння терміну «адміністративна процедура», інших, пов'язаних із ним, їх змістовного наповнення. І як наслідок, неспроможність законотворця розробити законопроект про адміністративну процедуру, зрозумілий тим, стосовно кого його норми будуть спрямовувати свою дію. Принаймні, існують два підходи до розуміння адміністративної процедури. Перший – описує через процедуру майже всю діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Другий – відносить до процедурної певну частину такої діяльності. І тут є безліч варіантів вирішення питання, що охоплюється адміністративною процедурою [229, с. 7-8]. О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов та інші науковці пишуть, що «в західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру призвів до такого становища, коли загалом адміністративне право в цих країнах регулює здебільшого діяльність публічної адміністрації» [230, с. 195].

З урахуванням особливого місця сфери ЖКГ, адміністративні процедури, що в ній відбуваються потребують підвищеної уваги. І в першу чергу на таку увагу заслуговують процедури, що несуть велике соціальне значення та мають масовий характер. Зокрема, в умовах сьогодення

громадяни звертаються до органів публічної влади з численних питань житлово-комунального господарства. Забезпечення соціального захисту громадян та соціальної справедливості є одним із пріоритетних напрямів діяльності держави, принципом державної політики..

Щодо процедури надання субсидій в Україні, то відповідно до п. 1 Положення про Міністерство соціальної політики України затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423, саме цей центральний орган виконавчої влади займаються адмініструванням субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, компенсації шахтарям за оплату електроенергії, газу та центрального опалення житла (п. 29 ч. 4) [231].

Умови призначення, а також порядок надання громадянам щомісячної адресної безготівкової субсидії визначаються Положенням про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України Положення № 848 від 21.10. 1995 р. [232].

Варто зазначити, що процедура надання, а також розрахунок житлових субсидій врегульована доволі розгалуженою системою нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Загалом, субсидія – це грошова допомога, що надається державою за рахунок коштів бюджету, а також спеціальних фондів юридичним особам, місцевим державним органам, іншим державам [233, с. 543].

Субсидія, відповідно до Положення № 848, є адресною та щомісячною (окрім субсидії на придбання скрапленого газу та пічного побутового палива, що надається один раз на рік) [232].

Зважаючи на постійне підвищення тарифів сплати ЖКП, надання субсидій є гострим соціальним питанням, яке потребує постійної уваги з боку

органів державної влади (в аспекті удосконалення та контролю за виконанням, покращенням надання послуг та ін).

Джерелом надання субсидій є кошти державного бюджету України, так відповідно до п. 1 Положення № 848, надається на відшкодування витрат на оплату управління багатоквартирним будинком, користування житлом або його утримання та комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот), а також один раз на рік субсидії готівкою на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Норми забезпечення населення скрапленим газом, твердим та рідким пічним побутовим паливом, згідно з якими призначаються субсидії, визначаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Згідно абзацу 11 п. 1 Положення № 848 субсидія є безповоротною і її отримання не пов'язане і не тягне за собою зміни форми власності житла. В ч. 2 Положення № 848 перелічені суб'єкти, які мають право на отримання субсидії. Це право поширюється на громадян, які проживають у житлових приміщеннях (будинках) державного та громадського житлового фонду, в тому числі у гуртожитках, - на оплату користування житлом; приватного житлового фонду та фонду житлово-будівельних (житлових) кооперативів - на оплату утримання житла; житлового фонду незалежно від форм власності - на оплату комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива [232].

Варто зазначити, що окремі процедурні питання у відносинах між громадянами та органами публічної влади регулює постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування» від 06.08.2014 р. № 409 [234].

Процедура отримання житлової субсидії є доволі простою. Необхідно подати до суб'єкта призначення заяву, декларацію (довідку про доходи), договір оренди (для орендарів). Форма подачі зазначених документів

передбачається як безпосередня (особа громадянина посвідчується паспортом), так і електронна (документи завіряються електронним цифровим або електронним підписом). Суворо забороняється вимагати будь-які інші документи, які не передбачені Положенням № 848 [232].

Варто зазначити, що форма декларації є спрощеною. Особа декларує лише вид та джерело надходження доходу. Всю іншу інформацію суб'єкт призначення отримує від ДФС, Пенсійного фонду України, вищих навчальних закладів, фондів соціального страхування, суб'єктів господарювання та ін. у формі безоплатних запитів, строк відповіді на які складає до 5 календарних днів (до 15 днів, якщо інформація підлягає додаткового уточнення).

Тобто, передбачається існування взаємодії структурних підрозділів з питань соціального захисту населення із органами, які відповідно до закону, мають доступ до відомостей про доходи або проводять відповідні виплати громадянам, які бажають отримати житлову субсидію. Обмін даними стає можливим за рахунок існування державних та інших реєстрів у яких відображено дані про доходи.

«Сукупний дохід» обчислюють з доходів, нарахованих членам сім'ї особи із складу домогосподарства, які досягли 14-річного віку станом на початок періоду, за який враховуються доходи, передбачені п. 10 Положення № 848. До сукупного доходу не враховуються, зокрема, отримані та сплачені аліменти, доходи від розміщення депозитів, оплата праці членів виборчої комісії та інші виплати, передбачені п. 10 Положення № 848) [232].

На нашу думку, спірним положенням є, зокрема, не віднесення доходів від розміщення депозитів у комерційних банках. Такі кошти за своєю природою є доходом в чистому вигляді, однак, слід розуміти що отримати доступ до інформації про нарахування відсотків на депозит конкретного вкладника ускладнюється в силу обмеження доступу до такої інформації законом та установою банку. Також, складність отримання інформації зумовлена відсутністю єдиного реєстру вкладників, а також широким переліком видів депозитних вкладів (за окремими видами яких нарахування



відсотків може бути зовсім мізерним). Якщо зобов'язати осіб самим декларувати доходи від депозитних вкладів, то виникатимуть такі явища як неточності, помилки та приховування інформацію, перевірити яку структурним підрозділам з питань соціального захисту населення не видається можливим. Важливим з огляду спрощення даної процедури є п. 16 аналізованого положення в новій редакції від 17.10.2018 р., який визначає порядок автоматичного розрахунку субсидій на наступний період.

Таким чином можна констатувати, що аналізована процедура є достатньо простою та в значній мірі враховує інтереси громадян.

В аспекті вдосконалення даної процедури цікавим видається проект Закону про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (щодо нарахування субсидій пенсіонерам та інвалідам) від 20.04.2015 р. № 2676. Проектом передбачалось нарахування субсидій структурними підрозділами з питань соціального захисту населення за спрощеною процедурою для непрацюючих пенсіонерів та непрацюючих інвалідів: сім'я яких складається лише з таких осіб – без звернення громадянина на підставі відомостей Пенсійного фонду України, інших органів публічної влади, отриманих у порядку обміну інформацією; до складу сім'ї яких входять інші особи – за зверненням громадянина на підставі довідок про доходи зареєстрованих громадян. Цей законопроект був прийнятий Верховною Радою України 19.06.15 р., але Президент України наклав на нього вето, яке законодавець не зміг подолати [235]. Але така процедура, на наш погляд, є достатньо цікавою та потребує додаткової уваги.

Надзвичайно важливе значення в сучасних умовах має процедура встановлення тарифів в ЖКГ, адже від того, наскільки прозоро встановлюються ці тарифи залежить ступінь сприйняття населенням законності та обґрунтованості останніх і, як наслідок, рівень оплати за житлово-комунальні послуги.

Передусім зазначимо, що тарифи слід розглядати не лише у правовому, але і в економічному аспекті, оскільки саме посередництвом останньої можна

визначити економічну обґрунтованість встановлених тарифів. В економічній літературі тариф розглядають як ставку оплати за різні послуги, що надаються підприємствам і населенню, іменовану тарифною ставкою, або різновид ціни, плату, яка справляється з підприємств, установ, організацій і населення за послуги (побутові, комунальні, транспортні та інші) [236].

Проте, з огляду на предмет нашого дослідження, нас цікавить юридичний аспект поняття «тариф», який знайшов своє нормативне закріплення у низці нормативно-правових актів. Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» тарифи на комунальні послуги - тарифи на теплову енергію (крім тарифів на виробництво теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії, тарифи на централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, тарифи на послуги з постачання гарячої води [130]. Тобто, законодавець йде шляхом закріплення переліку комунальних послуг, за надання яких сплачуються тарифи, при цьому не розкриваючи сутність цього поняття. З огляду на те, що зміст цієї категорії розкривається у нормативно-правових актах, що регулюють надання окремих видів комунальних послуг.

Згідно з ч.1 ст.1 ЗУ «Про теплопостачання» під тарифом (ціною) на теплову енергію розуміється грошовий вираз витрат на виробництво, транспортування, постачання одиниці теплової енергії (1 Гкал) з урахуванням рентабельності виробництва, інвестиційної та інших складових, що визначаються згідно із методиками, розробленими національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг [168].

У наведеному визначенні відображено економічний підхід до розуміння поняття тариф та структуру тарифу, яку складають витрати, інвестиційна та

інші складові. Окрім того, використання конструкції «тариф (ціна)» свідчить про ототожнення законодавцем обидвох категорій.

Ч. 6 ст. 4 ЗУ «Про ринок природного газу» встановлює вимоги до цін на ринку природного газу, що регулюються державою, зокрема тарифів на послуги транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору) природного газу... [136]. Не дав відповіді про співвідношення цих категорій і новий Закон України «Про житлово-комунальні послуги» 2017 року, в якому правове регулювання цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги знайшло своє закріплення у ст. 10. В той же час, п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону 2017 р. містить формулювання «ціни/тарифи» [101], що свідчить про неоднокове тлумачення законодавцем обидвох категорій навіть в одному нормативному акті.

Нормативну основу тарифного регулювання в галузі ЖКГ встановлено в п. 3 та 4 ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» [101], де одними з принципів державної політики у сфері житлово-комунальних послуг встановлено ...досягнення рівня економічно обґрунтованих витрат на виробництво житлово-комунальних послуг та регулювання цін/тарифів на такі послуги з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей відповідного регіону та технічних можливостей.

Зазначений принцип деталізуються в нормативно-правових актах, що визначають правовий статус окремих видів житлово-комунальних послуг (ч. 3 ст. 32 ЗУ «Про питну воду і питне водопостачання» [103], ч. 6 ст. 4 ЗУ «Про ринок природного газу» [136], ст.20 ЗУ «Про теплопостачання» [168]), або розкриваються в спеціальних законах (наприклад, ЗУ «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» [237]).

Зазначений перелік принципів, на наш погляд, в умовах сьогодення не може виступати як основоположні засади тарифоутворення в Україні. Так, доцільність принципу досягнення рівня економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво спростовує В. Л. Рибачук, зазначаючи, що в багатьох

розвинених країнах світу прямими платежами споживачів покривається 84-86 % витрат на водопостачання, 70-73 % на водовідведення і 95 % на електропостачання, тоді як інша частина витрат, як правило, покривається місцевими бюджетами, оскільки певна частина комунальних послуг споживається загальною міською громадою [138]. А П.О. Яковлев наголошує на неповноті цих принципів та пропонує додати до зазначених у ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» засад і принцип єдності порядку формування тарифів для всіх регіонів та всіх надавачів (постачальників) житлово-комунальних послуг [238, с. 58].

На наш погляд певного вдосконалення потребує процедура та суб'єктний склад встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги.

Так, згідно з п. 2 ч. 3 ст. 4 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» до повноважень органів місцевого самоврядування належать встановлення цін/тарифів на комунальні послуги відповідно до закону [101].

Але аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що повноваження щодо встановлення тарифів на більшість ЖКП має НКРЕКП. У п. 3 ч. 2 ст. 3 ЗУ «Про НКРЕКП» закріплено таку форму діяльності Регулятора, як формування цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг та реалізації відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані Регулятору законом [98]. При цьому, перелік комунальних послуг, тарифи (ціни) на які затверджуються Регулятором, не наводиться, що, на наш погляд, суттєво ускладнює чітке розуміння аналізованих повноважень Регулятора. Натомість міститься загальне визначення щодо необхідності віднесення конкретних повноважень до НКРЕКП саме законом. Тому, використання в цьому аспекті Положення про НКРЕКП, затвердженого Указом Президента України від 10.09. 2014 р. № 715/2014 [208], а саме пп. 5 п. 3, в якому наводяться повноваження цього органу публічної влади щодо забезпечення проведення цінової і тарифної політики у конкретних сферах ЖКГ є неможливим.

Тому для з'ясування конкретного переліку комунальних послуг, тарифи (ціни) на які затверджуються НКРЕКП необхідно проаналізувати низку законів, які, доречі, конкретизуються підзаконними НПА. Так, абз. 8 п. 2 ч. 1 ст. 6 ЗУ «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [130] НКРЕКП, надано повноваження встановлювати тарифи на комунальні послуги суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється Регулятором.

ЗУ «Про природні монополії», у свою чергу, регулює діяльність суб'єктів природних монополій, серед яких відповідно до ст. 5 є суб'єкти, що провадять діяльність у сферах: 1) централізованого водопостачання та водовідведення; 2) транспортування теплової енергії; 3) передача електричної енергії. Ст. 6 цього ж Закону до суміжних ринків відносить такі сфери: 1) постачання природного газу та інших речовин, транспортування яких здійснюється трубопровідним транспортом; 2) постачання електричної енергії споживачам; 3) постачання теплової енергії [190].

Отже, тарифи на комунальні послуги встановлюються НКРЕКП суб'єктам природних монополій у випадку, якщо діяльність останніх ліцензується НКРЕКП.

Згідно ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» [239] ліцензуванню підлягають, в тому числі, діяльність у сфері електроенергетики, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених ЗЕ «Про ринок електричної енергії» [104] (п. 5), діяльність на ринку природного газу, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених ЗУ «Про ринок природного газу» [136] (п. 27), централізоване водопостачання та водовідведення, крім централізованого водопостачання та водовідведення за нерегульованим тарифом (п. 28), виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії, крім виробництва, транспортування та постачання теплової енергії за нерегульованим тарифом (п. 29), перероблення та захоронення побутових

відходів (п. 31, 32). Окрім того, на рівні законів, що регулюють порядок надання окремих видів комунальних послуг, зазначається про наділення повноважень НКРЕКП проводити ліцензування діяльності відповідних суб'єктів господарювання (наприклад, ст. 9 ЗУ «Про ринок природного газу» [136] тощо).

Ще більше заплутує ситуацію той факт, що у деяких сферах комунального господарства повноваження НКРЕКП поширюються не на всіх суб'єктів господарювання, адже частина останніх є ліцензіатами Ради міністрів Автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що деталізується у ліцензійних умовах. На сьогодні є чинними значна кількість ліцензійних умов, затверджених відповідними постановами Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [240; 241; 242; 243; 244; 245; 246; 247; 248].

На підставі аналізу цих ліцензійних умов можна сказати, що повноваження по видачі ліцензій розподіляється між зазначеними органами державної влади за різними критеріями (територіальними межами провадження господарської діяльності, обсягами наданої комунальної послуги, чисельність населення, де надається послуга та статусу підприємства-надавача послуги (з іноземними інвестиціями чи без). І, відповідно, у випадку надання повноважень по видачі ліцензій Раді міністрів АРК чи місцевим органам виконавчої влади, НКРЕКП втрачає право на встановлення тарифів на такі послуги, що ще більше ускладнює з'ясування переліку комунальних послуг, тарифи на які затверджує НКРЕКП.

До недоліків вказаних нормативно-правових актів слід віднести те, що вони не визначають процедурні питання у разі порушення посадовими особами Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, прав господарюючих суб'єктів.

Частина 3 ст. 18 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» міститься вказівка, що спеціально уповноважений орган з питань ліцензування

вносить до Реєстру розгляду скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органу ліцензування щодо порушення законодавства у сфері ліцензування, проте, дія вказаної норми статті не поширюється на ліцензування таких видів господарської діяльності, як діяльність у сфері електроенергетики, на ринку природного газу, централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільними) тепловими мережами, постачання теплової енергії та іншу діяльність, ліцензування якої здійснює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до закону, та здійснення контролю у цих сферах (п. 4, ч. 2, ст. 2 Закону) [239].

Вказане в цілому відноситься і до інших законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері житлово-комунального господарства України. Наприклад, ЗУ «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» визначає засади забезпечення комерційного, у тому числі розподільного, обліку послуг з постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та забезпечення відповідною обліковою інформацією споживачів таких послуг передбачено: відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері комерційного, у тому числі розподільного, обліку комунальних послуг (ст. 13); фінансові санкції, що застосовуються за порушення законодавства у сфері комерційного та розподільного обліку комунальних послуг (ст. 14); органи, уповноважені розглядати справи про правопорушення у сфері комерційного обліку комунальних послуг (ст. 15 [186].

Слід додати, що ст. 16 ЗУ «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» передбачений порядок накладення та стягнення штрафів за правопорушення у сфері комерційного обліку комунальних послуг. Підставою для розгляду справи про правопорушення у сфері комерційного обліку комунальних послуг є акт перевірки та інші матеріали, пов'язані з цією

перевіркою. Посадові особи, уповноважені на проведення перевірок та складання актів, визначаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах метрологічного нагляду та державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів. У разі відмови керівника суб'єкта господарювання або уповноваженої ним особи від підписання акта перевірки посадова (службова) особа центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах метрологічного нагляду та державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, вносить до такого акта відповідний запис. Постанова у справі про правопорушення може бути оскаржена в судовому порядку [186].

Недоліком цього законодавчого акта є те, що норми закону не передбачають право оскаржувати акт перевірки до посадової особи органу, уповноваженого розглядати справи про правопорушення у сфері комерційного обліку комунальних послуг.

Для прикладу процедурні питання оскаржень рішень передбачено, підпунктом 14.1.7 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України визначено, що оскарження рішень контролюючих органів – це оскарження платником податку ППР про визначення сум грошового зобов'язання платника або будь-якого рішення контролюючого органу в порядку і строки, встановлені цим Кодексом, за процедурами адміністративного оскарження або в судовому порядку. У разі коли платник вважає, що контролюючий орган неправильно визначив суму грошового зобов'язання або прийняв будь-яке інше рішення, що суперечить законодавству або виходить за межі його повноважень, встановлених Податковим кодексом або іншими законами України, він має право звернутися до контролюючого органу вищого рівня із скаргою про перегляд цього рішення. Порядок оскарження рішень контролюючих органів визначено ст. 56 Податкового кодексу, яким передбачено, що рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку [249].



На відміну від Податкового кодексу України, ЗУ «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» не передбачаючи право на оскарження рішень, справа про правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання акта перевірки посадовою особою, уповноваженою розглядати справу. За результатом розгляду справи про правопорушення виноситься постанова. Штраф сплачується протягом 15 днів з дня отримання копії постанови відповідним суб'єктом господарювання. У разі якщо штраф не сплачено у строк, встановлений частиною шостою цієї статті, примусове виконання постанови про накладення штрафу здійснюється у порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Суми стягнених штрафів зараховуються до відповідних місцевих бюджетів та спрямовуються на реалізацію місцевих програм у сфері енергоефективності та/або енергозбереження [186].

Інший приклад. Ст. 31 ЗУ «Про теплопостачання» передбачено штрафні санкції, що застосовуються до суб'єктів господарювання за правопорушення у сфері теплопостачання. У разі накладання штрафів, що накладаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі теплопостачання, та органами державного регулювання в межах їх компетенції, суб'єкт господарювання повинен сплатити штраф у п'ятнадцятиденний термін із дня отримання постанови про його накладання. У разі несплати штрафу в зазначений строк він стягується в судовому порядку. Рішення про накладання штрафу в справах про порушення, передбачені цим Законом, може бути оскаржено в суді [168].

Проте, вказаний в ЗУ «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» [186], як і ЗУ «Про теплопостачання термін [168] (15 днів з дня отримання копії постанови відповідним суб'єктом господарювання) протягом якого особа може в судовому порядку оскаржити постанову про накладання штрафу є недостатнім. Тому доцільно в законодавчих актах, нормами яких передбачено накладання штрафу, передбачити право особи

оскарження в адміністративному порядку відповідно до принципів адміністративної процедури.

Варто наголосити, що поняття «принципи адміністративної процедури» в науці адміністративного права – відсутнє. Водночас науковці наголошують на тому, що принципи мають «ключове значення ефективного та раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин з точки зору методології, а також правильного застосування відповідних правових норм», підкреслюючи при цьому, що «принципи є тим каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні» [250, с. 32].

Стосовно принципів адміністративного права України, зауважимо, що вони є підґрунтям права, виступають активним центром у формуванні й розвитку адміністративного права України. Принципи в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи адміністративного права є вираженням об'єктивних суспільних потреб, які народ України пред'являє до регулювання виконавчої діяльності держави. Вони слугують чинником підвищення правової культури громадян і взаємопов'язані. Адміністративне право, безумовно, не може слідувати тільки одному принципу, яким би важливим він не був, а має формуватися й функціонувати з урахуванням усіх наявних принципів [251, с. 30].

Серед широкого загалу існуючих в юридичній науці класифікації принципів, на нашу думку, найбільш повну їх класифікацію наводить А.М. Колодій, який виокремлює наступні принципи: 1) правосвідомості; 2) правоутворення; 3) правотворчості, а серед них – законотворчості і нормотворчості; 4) системи права: а) загальноправові (основні); б) міжгалузеві; в) галузеві; г) інститутів права; 5) структури права: а) загальносоціального і юридичного; б) публічного і приватного; в) регулятивного і охоронного; г) матеріального і процесуального; г) об'єктивного й суб'єктивного; б)

правореалізації, а серед них – правозастосування; 7) правоохорони, а серед них – особливо – правосуддя і юридичної відповідальності [252, с. 39].

Оскільки адміністративні процедури повинні визначати порядок розгляду суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення (або сприяння) реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері житлово-комунального господарства, принципи права, крім іншого, також повинні визначати організацію і компетенцію їх діяльності. Згідно ст. 4 ЗУ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», основними принципами діяльності цього органу є:

- 1) законність;
- 2) самостійність і незалежність у межах, визначених законом;
- 3) компетентність;
- 4) ефективність;
- 5) справедливість;
- 6) прогнозованість та своєчасність прийняття рішень;
- 7) адресність регулювання;
- 8) неупередженість та об'єктивність під час прийняття рішень;
- 9) відкритість і прозорість, гласність процесу державного регулювання;
- 10) недопущення дискримінації;
- 11) відповідальність за прийняті рішення [98].

Крім державних органів виконавчої влади, як ми уже наголосувати, до системи суб'єктів у сфері житлово-комунального господарства в Україні ми відносимо і органи місцевого самоврядування. Саме до органів місцевого самоврядування, які, серед інших органів є одними із найближених до громадян, тому громадяни та юридичні особи звертаються із проблемними до цих органів та їх посадових осіб у питаннях врегулювання відносин у сфері житлово-комунального господарства. Згідно ст. 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання

місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [94].

Зокрема, А.В. Щерба здійснючи дослідження адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування в Україні, визначає адміністративну процедуру в органах місцевого самоврядування як урегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі вирішення конкретних справ щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб [253, с. 5].

Вказані свідчить, що здійснюючи розгляд індивідуальних адміністративних справ, уповноважені органи та їх посадові особи повинні дотримуватися принципів визначених законодавчими актами.

Отже, адміністративною процедурою є встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що звертається ухваленням адміністративного акта [254, с. 200].

А головним на думку В.Б. Авер'янова є те, що вони покликані забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів виконавчої влади [255, с. 10].

З урахуванням наведеного, варто зазначити, що на сьогодні в Україні не існує єдиного законодавчого акта, який би регулював питання адміністративних процедур. Окремі питання правового регулювання

адміністративних процедур містяться в нормах Законів України: «Про звернення громадян» від 02.10. 1996 р. № 393 [256]; «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [257]; «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-VIII [258] та інших законодавчих актах.

Крім вказаних актів, слід звернути увагу на Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. № 109/2008, який прийнято з метою забезпечення реалізації та гарантування закріплених Конституцією України права громадян на звернення [259]. Важливо підкреслити, що п. 4 Указу зобов'язує Кабінет Міністрів України завершити підготовку та внести в шестимісячний строк у встановленому порядку до Верховної Ради України проект Адміністративно-процедурного кодексу, забезпечити його супроводження під час розгляду парламентом [259].

З цього приводу варто зазначити, що проекти Адміністративно-процедурного кодексу неоднаразово подавалися до Верховної Ради України, які, як і поданий суб'єктом законодавчої ініціативи – Кабінетом Міністрів України проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 р. [260], так і не стали до цього часу законом.

Поряд із вказаними нормативно-правовими актами, питання документального оформлення розгляду скарг здійснюється відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [261], та Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну [262], затверджених постановами КМУ від 14.04.1997 р. № 348 [261] та від 17.01.2018 р. № 55 [262].

Незважаючи на нормативно-правові акти, що покликані вирішити адміністративно-процедурні питання, вони не можуть в повній мірі вирішити існуючі проблемні питання адміністративних процедур, в тому числі й у сфері житлово-комунального господарства. Враховуючи, що це можуть бути різні види адміністративних процедур, зокрема: заявні, втручальні, прості, складні, реєстраційні, дозвільні, інспекційні, щодо притягнення до адміністративної відповідальності [254, с. 201-206], саме прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України допомогло б вирішити існуючі проблемні питання надання адміністративних послуг у житлово-комунальному господарстві, удосконалити надання адміністративних послуг, що надаються органами місцевої влади та іншими уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації. Тому, питання прийняття єдиного законодавчого акту – АПК України, покликаного вирішити вказані питання стоїть на порядку денного.

Ми підтримуємо думку професорів І. П. Голосніченка, В. Й. Розвадовського [263, с. 2-6] та багатьох інших науковців про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

В чинному адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому прийняття проекту Закону дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами. Закон дозволить зробити діяльність органів публічної адміністрації впорядкованою, а становище приватних осіб – юридично захищеним. В такому Законі необхідно врегулювати відносини, що виникають у діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових і службових осіб, інших державних органів, а також підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб та виконання ними визначених законом

обов'язків, а також регламентувати процедури розгляду адміністративних справ. А саме адміністративно-правові відносини:

а) органів публічної адміністрації і фізичних та юридичних осіб щодо реалізації їх прав і обов'язків;

б) органів публічної адміністрації і фізичних та юридичних осіб щодо прийняття індивідуально-правового акту [264, с. 47-48].

Отже, адміністративні процедури базуються на положеннях Конституції, нормах законів України та підзаконних нормативно-правових актах, які спрямовані на реалізацію та захист прав і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи у сфері житлово-комунального господарства України.

Таким чином, під адміністративною процедурою у сфері житлово-комунального господарства розуміємо встановлений законодавчими актами порядок розгляду суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення (або сприяння) реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

### **2.3 Інститут адміністративної відповідальності як правовий механізм забезпечення правопорядку у житлово-комунальному господарстві України**

Встановлення адміністративної відповідальності та застосування різноманітних стягнень за порушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства відіграє важливу роль, зобов'язує дотримуватися встановлених законодавчими та іншими нормативно-правовими правил і стандартів та спонукає учасників правовідносин утримуватися від вчинення проступків та інших порушень. Тому, встановлення адміністративної відповідальності є одним з ефективних засобів забезпечення дотримання всіма учасниками правовідносин приписів правових норм [265, с. 151-152].

Поняття адміністративної відповідальності, як наголошує В. К. Колпаков, її змісту і обсягу дотепер залишаються одними з найбільш

суперечливих питань української адміністративно-правової науки. Активність дискусій щодо названої правової категорії значною мірою обумовлена, по-перше, широтою застосування терміна «адміністративна відповідальність» у юридично-науковій, правозастосовчій, загальноосвітній сферах і на побутовому рівні, по-друге, двоїстою позицією законодавця, який використовує цей термін у численних нормативних актах, але не дає його визначення [266, с. 75]. В подальшому на підставі здійсненого аналізу дефініції адміністративної відповідальності, вчений визначає адміністративну відповідальність як примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [266, с. 76].

Г. П. Бондаренко визначав адміністративну відповідальність як форму реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і зазнавати за неї несприятливих наслідків, передбачених санкцією правової норми [267, с. 84]. С. Т. Гончарук зазначає, що «адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку» [268, с. 19].

Вказане в цілому відповідає законодавчому визначенню поняття адміністративного правопорушення, що надається в ст. 9 КУпАП, відповідно до якого адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає



на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [185].

О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М. В Ковалів, Р. В. Кісіль зазначають, що адміністративна відповідальність – це реалізація адміністративно-правових санкцій, застосування адміністративних стягнень. Суть адміністративної відповідальності полягає у впливі, що чинять уповноважені органи або посадові особи на громадянина, який вчинив адміністративне правопорушення і тягне за собою негативні для правопорушника наслідки морального (попередження), матеріального (штраф) або особистого характеру (адміністративний арешт) [269, с. 63].

Здійснюючи дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі житлово-комунального господарства О. М. Соколовська зазначає, що адміністративна відповідальність у галузі ЖКГ як видовий елемент адміністративної відповідальності має власні специфічні ознаки, що характеризують її, а саме: підставою адміністративної відповідальності є вчинене правопорушення в галузі ЖКГ; регулюється нормативними актами різної юридичної сили, що регулюють відносини в галузі ЖКГ, зокрема Кодексом України про адміністративні правопорушення та окремими законодавчими актами, норми яких не включено до КУпАП; розглядають порушення в галузі ЖКГ та притягають до адміністративної відповідальності в межах встановленої юрисдикції суб'єкти в галузі ЖКГ, а також інші суб'єкти, юрисдикція яких розповсюджується на ЖКГ; суб'єктом відповідальності є посадові та або службові, юридичні особи, громадяни, іноземці, які вчинили проступки в галузі ЖКГ; виявляється через систему специфічних адміністративних санкцій (попередження, штраф, призупинення дії ліцензії, вилучення ліцензії) [270, с. 15-16].

Ми не можемо в повній мірі погодитися із таким твердженням, зокрема, призупинення дії ліцензії, її вилучення не слід ототожнювати із адміністративними санкціями, передбачені ст. 24. КУпАП [185]. У той же час норми права створюють систему, в межах якої вимоги одних норм охороняються іншими нормами, які містять у собі санкції, що застосовуються у випадках, коли не реалізуються попередні санкції [271, с. 18]. Актуальність і важливість питань адміністративної відповідальності в сфері ЖКГ в першу чергу пов'язана з тим, що порушення прав громадян в цій сфері багато в чому обумовлюють зростання соціальної напруги, стають підґрунтям для виникнення соціальних конфліктів, певною мірою слугує індикатором ставлення громадян до відповідних державних інституцій [272, с. 120].

На думку О. М. Соколовської до юридичного складу адміністративного правопорушення в галузі ЖКГ входять відповідні компоненти, що мають певні особливості, а саме: об'єкт складу адміністративного правопорушення в галузі ЖКГ – це суспільні відносини, що виникають у галузі публічного адміністрування ЖКГ; об'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення в галузі ЖКГ виражається як в активних діях, так і в бездіяльності; суб'єктами складу адміністративного правопорушення в галузі ЖКГ виступають фізичні особи, у тому числі посадові та службові, юридичні особи (як приватного так і публічного права); суб'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення в галузі ЖКГ, основним елементом якої є вина, – це психічне ставлення суб'єкта до вчиненого діяння та його наслідків. Відсутність одного з наявних компонентів призводить до відсутності складу адміністративного правопорушення [270, с. 22].

На наш погляд, для дослідження адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері ЖКГ необхідно виділити декілька блоків такої відповідальності. По-перше, регулювання останньої нормами КУпАП, де суб'єктами правопорушень виступають громадяни і посадові особи; по-друге, нормативне регулювання такої відповідальності регулюється спеціальними законами, де суб'єктами правопорушень виступають юридичні особи.

Щодо першого блоку, глава 11 КУпАП має назву «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою» в якій містяться склади адміністративних проступків, передбачених нормами ст. ст. 149, 149-1, 150, 151, 152, 152-1, 153, 154 [185].

Ст. 149 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення посадовими особами порядку взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, зняття з обліку та надання громадянам жилих приміщень, недодержання строків заселення жилих будинків і жилих приміщень [185]. Диспозиція статті має бланкетний характер і відсилає нас до діючих Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР від 11.12.1984 № 470 [273], а також до ряду інших нормативно-правових актів радянської доби. Вважаємо беззаперечним той факт, що окремі елементи конституційного права на житло потребують адміністративно-правового захисту. Але ці акти були прийняті у зовсім інших обставинах та політичних, соціальних та економічних умовах. Вважаємо, що оновлення потребують такі акти.

Ст. 149-1 передбачено відповідальність за порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов [185]. На наше переконання, необхідності виділяти в окрему статтю дане правопорушення немає. По-перше, в ній передбачений занадто вузький спеціальний суб'єкт правопорушення. Таким суб'єктом, відповідно до Порядку ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, може бути уповноважений вносити зміни до зазначеного Реєстру працівник Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [274]. По-друге, ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов є елементом порядку взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, зняття з обліку та надання громадянам жилих

приміщень, що підтверджується згадуваними при аналізі попередньої статті Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР. Відповідно до п. 25-1 інформація про громадян, взятих на квартирний облік, та зміни до неї в установленому законодавством порядку вносяться до Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Тому, якщо законодавець окремо хоче виділити відповідальність за порушення порядку ведення розглядуваного державного реєстру, це варто зробити шляхом доповнення диспозиції ст. 149 КУпАП і не перевантажувати КУпАП додатковою статтею.

З метою удосконалення адміністративного законодавства пропонуємо ст. 149-1 виключити із КУпАП, а ст. 149 КУпАП викласти у такій редакції:

Стаття 149. Порушення посадовими особами порядку взяття на облік громадян, строків заселення жилих будинків і жилих приміщень та порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов»

Порушення посадовими особами порядку взяття на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, зняття з обліку та надання громадянам жилих приміщень, недодержання строків заселення жилих будинків і жилих приміщень, порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов –

тягнуть за собою накладення штрафу від восьми до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ст. 150 КУпАП передбачено відповідальність за порушення правил користування жилими приміщеннями, санітарного утримання місць загального користування, сходових кліток, ліфтів, під'їздів, придомових територій, порушення правил експлуатації жилих будинків, жилих приміщень та інженерного обладнання, безгосподарне їх утримання, а також самовільне переобладнання та перепланування жилих будинків і жилих приміщень, використання їх не за призначенням, псування жилих будинків, жилих

приміщень, їх обладнання та об'єктів благоустрою [185]. Диспозиція вказаної статті відсилає нас до ряду інших нормативно-правових актів, в першу чергу до Правил користування приміщеннями житлових будинків і гуртожитків від 08.10. 1992 р. [275] та Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій від 17.05.2005 р. №76 [276]. Вважаємо, що не за всі порушення вищевказаних правил необхідно притягувати особу до відповідальності. Варто було б передбачити винесення вимоги уповноваженою особою про усунення порушень вищезазначених правил, а у разі її невиконання у встановлений строк – притягувати таку особу до адміністративної відповідальності.

Крім того, аналізована стаття встановлює відповідальність за самовільне переобладнання та перепланування жилих будинків і жилих приміщень. Але, відповідно до законодавчих змін 2015 року щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляції), виконання наймачем чи власником робіт з переобладнання та перепланування жилого будинку і жилого приміщення, які не передбачають втручання в несучі конструкції та/або інженерні системи загального користування, не потребують отримання документів, що дають право на їх виконання [277].

Згідно роз'яснень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, роботи, які передбачають втручання в несучі конструкції та/або інженерні системи охоплюються поняттям «реконструкція» [278]. Це підтверджується й п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р. № 687-XIV, відповідно до якого власники та користувачі об'єктів архітектури зобов'язані отримувати в установленому законодавством порядку документ дозвільного характеру, що дає право на виконання робіт, пов'язаних із реконструкцією, реставрацією чи капітальним ремонтом об'єкта архітектури [279]. Тобто на сьогоднішній день самовільно можна здійснити тільки реконструкцію, а не переобладнання та перепланування. Тому, у диспозиції статті 150 КУпАП словосполучення «самовільне переобладнання та перепланування» необхідно замінити на «самовільна реконструкція».

Диспозиція ст. 150 КУпАП [185] також передбачає відповідальність за псування об'єктів благоустрою. Відповідальність за такі діяння не доречно включати у склад правопорушення, передбаченого ст. 150. По-перше, з точки зору об'єкта правопорушення, розглядувана стаття присвячена суспільним відносинам, пов'язаним з належним користуванням і утриманням жилих будинків і приміщень, їх обладнання та прибудинкової території. Або, як більш широко визначають науковці – суспільні відносини у сфері реалізації прав громадян на житло [280, с. 211]. Об'єкти благоустрою, при цьому, відносяться до інших об'єктів архітектури. По-друге, ст. 152 КУпАП як об'єкт адміністративно-правової охорони визначає суспільні відносини у сфері благоустрою [185], а ст. 42 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», встановлюючи перелік діянь, за які буде наставати відповідальність за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів у п. 7 ч. 1 називає пошкодження (руйнуванні чи псуванні) об'єктів благоустрою населених пунктів [153]. Тобто дії, передбачені ст. 150 КУпАП, щодо псування об'єктів благоустрою охоплюються спеціальною статтею в цій сфері – ст. 152 КУпАП, а тому вказане порушення підлягає вилюченню зі ст. 150 КУпАП.

Слід зазначити, що склади адміністративних правопорушень, передбачених ст. ст. 150, 152 КУпАП мають багато спільних ознак.

Ст. 151 КУпАП [185] регулює відповідальність за самоправне зайняття жилого приміщення у будинках державного або громадського житлового фонду чи фонду житлово-будівельних кооперативів. На наш погляд, стаття занадто вузько встановлює предмет правопорушення. По-перше, ст. 4 Житлового кодексу України [112] до житлового фонду включає окрім державного, громадського і фонду житлово-будівельних кооперативів ще й приватний житловий фонд та житловий фонд соціального призначення. Ми впевнені, що житлові приміщення цього фонду в рівній мірі потребують правового захисту, як і згадувані в ст. 151 КУпАП приміщення. По-друге, в житловому фонді самоправне заняття може бути не тільки жилого приміщення. Це можуть бути підвальні та чердачні приміщення, колясочні,

сходи, балкони, коридори, тощо. На наше переконання, якщо законодавець виділяє таку окрему статтю, як 151 КУпАП [185], вона повинна охоплювати самоправне заняття усіх жилих та нежилых приміщень у житловому фонді. Тобто, виділяючи окрему статтю, законодавцю варто було б встановити відповідальність за самоправне зайняття жилих і нежилых приміщень в житловому фонді. Проте, виділення такої окремої статті нам вбачається не доречним. Вважаємо, що самоправну поведінку по підношенню до приміщень житлового фонду можна кваліфікувати за ст. 186 КУпАП як самоуправство [185]. При цьому, якщо подібні дії призведуть до заподіяна значної шкоди інтересам громадянина, державним чи громадським інтересам або інтересам власника, то для правопорушника буде наставати більш серйозна кримінальна відповідальність за ст. 356 КК України – самоуправство [281]. Якщо ж керуватись ст. 151 КУпАП, навіть в запропонованому нами розширеному форматі, це правопорушенням має формальний склад, а отже навіть наявність шкоди охоронюваним інтересам не буде впливати на кваліфікацію діяння.

Диспозиція ст. 152 «Порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів» КУпАП [185] має бланкетний характер та відсилає нас, в першу чергу, до ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» [153] та Типових правил благоустрою території населеного пункту, які є підставою для розроблення і затвердження органами місцевого самоврядування правил благоустрою населеного пункту, а разі якщо відповідною сільською, селищною або міською радою не прийнято рішення про затвердження правил благоустрою населеного пункту застосовуються ці Типові правила [282].

Крім того, поняття, складові та елементи благоустрою нами вже аналізувались у підрозділі 1.2. Тому, з урахуванням комплексності благоустрою, можна стверджувати, що ст. 152 КУпАП [185] відсилає нас, в тому числі, до численних правил, що регулюють окремі його елементи (зокрема, Правил експлуатації споруд інженерного захисту територій населених пунктів від зсувів та обвалів [283]; Державних санітарних норм та

правил утримання територій населених місць [284]; Правил експлуатації полігонів побутових відходів [285]; Правил надання послуг з вивезення побутових відходів [286].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» від 21.12. 2017 р. № 2262-VIII КУпАП доповнено ст. 152-1 «Порушення правил паркування транспортних засобів та порушення правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів» та визначено особливий порядок фіксації та розгляду порушення правил паркування, аналогічний до порядку, передбаченого до правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі [287]. Диспозиція ст. 152-1 [185], як і її назва, поділяє це правопорушення на два блоки: перший охоплює порушення правил паркування транспортних засобів, у тому числі неоплата вартості послуг з користування майданчиком для платного паркування за кожну добу користування чи паркування ТЗ на місцях, призначених для безоплатного паркування ТЗ, особами, які не мають відповідних пільг, або на місцях, не призначених для паркування відповідних ТЗ, або паркування ТЗ на місцях, призначених для безоплатного паркування транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю, водієм, який не має документів про наявність у нього чи в одного з пасажирів інвалідності. Суб'єктом даних правопорушень є особа, яка керувала ТЗ у момент вчинення правопорушення (момент паркування), а в разі фіксації зазначеного правопорушення в режимі фотозйомки (відеозапису) – відповідальна особа, зазначена у ч. 1 ст. 14-2 КУпАП [304], або особа, яка ввезла ТЗ на територію України. Другий блок правопорушень за аналізованою статтею пов'язаний з порушенням правил розміщення та функціонування майданчиків для паркування ТЗ, у тому числі необладнання майданчиків для платного паркування ТЗ чи необлаштування на спеціально обладнаних чи відведених майданчиках для паркування ТЗ місць, призначених для паркування ТЗ, якими керують водії з інвалідністю або водії,



які перевозять осіб з інвалідністю, чи облаштування таких місць без дотримання вимог щодо їх розміщення. Суб'єктами даних правопорушень виступають посадові особи суб'єктів господарювання, які утримують спеціально обладнані чи відведені майданчики для паркування ТЗ.

Вважаємо, що відповідальність за порушення правил паркування ТЗ не варто відносити до глави 11 КУпАП, що визначає правопорушення, зокрема, на транспорті. Нагадаємо, що включення нових адміністративно-деліктних норм до того чи іншого розділу Особливої частини чинного КУпАП залежить від родового об'єкту [288, с. 17]. При цьому, деякі з адміністративних проступків можуть заподіювати шкоду не одному, а кільком об'єктам. На наше переконання, в першому блоці аналізованої статті законодавець не правильно виділив головний та додатковий об'єкт. Хоча при порушенні правил паркування і завдається шкода суспільним відносинам, пов'язаним з правилами користування об'єктами благоустрою, але за такою логікою усі правопорушення, що вчиняються на території, визначеній ст. 13 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» [153] як об'єкти благоустрою, варто було б віднести до глави 11 КУпАП. Основним об'єктом порушення тут виступають суспільні відносини у сфері транспорту. Підтвердженням цього є закріплення основних вимог щодо паркування відповідно до Правил дорожнього руху [289].

З огляду на вищевикладене, вважаємо, що «Порушення правил паркування транспортних засобів та порушення правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів», передбачене ст. 152-1, а саме викладене в редакції «Порушення правил паркування транспортних засобів» варто віднести до Глави 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку» охоплює однорідні суспільні відносини, тому ця стаття повинна розміщуватись у Главі 10 КУпАП [185].

Щодо другого блоку правопорушень, передбачених ст. 152-1 – «порушенням правил розміщення та функціонування майданчиків для

паркування технічних засобів», на наш погляд, їх не слід виділяти в окрему статтю КУпАП [185]. Оскільки, відповідно до п. 7 Правил паркування транспортних засобів майданчики для паркування є об'єктами благоустрою і повинні відповідати нормам, нормативам, стандартам у сфері благоустрою населених пунктів [290], логічною вбачається кваліфікація вказаного діяння за ст. 152 КУпАП за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів.

Ст. 153 КУпАП передбачає відповідальність за знищення або пошкодження зелених насаджень, окремих дерев, чагарників, газонів, квітників та інших об'єктів озеленення в межах населених пунктів, невжиття заходів для їх охорони, а також самовільне перенесення в інші місця під час забудови окремих ділянок, зайнятих об'єктами озеленення; пошкодження дерев і чагарників за межами населених пунктів, що не віднесені до лісового фонду, або їх незаконна порубка [185]. Усі зелені насадження в межах населених пунктів підлягають охороні відповідно до ст. 28 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» [153], та згідно Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України відносяться до об'єктів благоустрою зеленого господарства [291].

Вважаємо, що окремо виділяти ст. 153 КУпАП та вносити до неї об'єкти правопорушень немає необхідності, оскільки ці правовідносини, окрім пошкодження дерев і чагарників за межами населених пунктів, що не віднесені до лісового фонду, або їх незаконна порубка, охороняються ст. 152 КУпАП та ст. 65 «Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка» [185].

Ст. 154 КУпАП передбачає відповідальність за «Порушення правил тримання собак і котів» [185]. З приводу цієї статті в літературі неодноразово зверталась увага про окремі її недоліки. Зокрема, пропонується встановити відповідальність не тільки за порушення правил тримання собак і котів, а й інших домашніх тварин [292, с. 240]. Також, можна погодитись з думкою, що

санкція ч. 2 ст. 154 КУпАП, яка встановлює накладення штрафу на громадян від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією тварин порушує такі основоположні принципи, як законність та доцільність. Так, відповідно до ст. 29 КУпАП конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України [185]. Проте Правила тримання собак, котів і хижих тварин у населених пунктах Української РСР (а також деякі аналогічні Правила, прийняті місцевими радами) встановлюють, що ці приписи поширюються на підприємства, установи й організації, а також на громадян, що тримають собак, котів і хижих тварин у містах та інших населених пунктах. Інакше кажучи, конфіскація тварини можливе лише за умови порушення зазначених у диспозиції ч. 2 ст. 154 КУпАП положень її власником, а суб'єктом цього правопорушення може бути не тільки власник. Крім того, я ми бачимо, ч. 2 ст. 154 КУпАП має альтернативну диспозицію, що складається з двох різних діянь, які мають дуже різний ступінь суспільної шкідливості. Для подолання такого положення доречно було б значно підвищити верхню межу штрафу та віднести право вирішувати питання конфіскації тварини до компетенції суду [292, с. 243]. Проте, наявність окремої глави в КУпАП, яка встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері ЖКГ зобов'язує законодавця врегулювати усі можливі правопорушення в цій сфері відносин.

На сьогодні об'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ст. 154 не охоплює порушення правил щодо тримання інших тварини. Пропонуємо ст. 154 КУпАП «Порушення правил тримання собак і котів» викласти у редакції: «Порушення правил тримання собак, котів та інших домашніх тварин».

Встановлюючи відповідальність за правопорушення, включених до Глави 11 «Адміністративні правопорушення у галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою» КУпАП, слід зазначити, що розглянуті нами статті носять бланкетний характер, багато норм, які регулюють відносини у сфері ЖКГ прийняті ще у радянський період і не

відповідають умовам сьогодення. Поза увагою адміністративних охоронних норм залишилися окремі правопорушення, які підлягають виключенню або потребують викладення їх у новій редакції.

Крім глави 11 КУпАП відповідальність за правопорушення в сфері ЖКГ опосередковано встановлюються окремими нормами особливої частини КУпАП. Так, до правопорушень в ЖКГ можна віднести порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, порушення в галузі охорони природи, у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів, захисту прав споживачів, встановленого порядку управління сферою ЖКГ, та мають безпосереднє відношення до охорони даних суспільних відносин. Вважаємо, що визначені правопорушення стосуються більшості галузей суспільного життя, в тому числі і ЖКГ, і тому опосередковано впливають на розглядувані в дисертаційному дослідженні відносини. І хоча ці питання виходять за межі нашого дослідження, впевнені, що вдосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності (який на сьогодні є дуже недосконалий) мало б наслідком підвищення захисту прав громадян у різних сферах відносин. Наприклад, протягом 2016-го року в Єдиному державному реєстрі судових рішень було опубліковано 554 судових рішення в яких розглядались матеріали по ст. 212-3 КУпАП «Порушення права на інформацію та права на звернення» [293]. Вказана стаття безпосередньо стосується ЖКГ, оскільки забезпечує, зокрема, виконання ЗУ «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення». Як не парадоксально, переважна більшість цих справ закінчилась закриттям провадження і звільненням від накладення адміністративного стягнення (п.7 ч.1 ст. 247 КУпАП) через сплив строку накладення адміністративного стягнення, передбаченого статтею 38 КУпАП. У 15% було зафіксовано відсутність складу або події адміністративного правопорушення, і не в останню чергу через неналежну фіксацію усіх обставин у протоколі про

адміністративне правопорушення. Більше 27 % справ повернуто судами для належного оформлення матеріалів. І тільки 12 % цих справ закінчилися накладенням стягнення у вигляді штрафу [293].

Включення до ст. 212-3 КУпАП [185] норми якого передбачають адміністративну відповідальність за неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» [237] є недоліком адміністративного законодавства. Вказана інформація безпосередньо має відношення до Законів України «Про інформацію» від 02.10. 1992 р. № 2657-ХІІ, який регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації [294], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01. 2011 р. № 2939-VI, який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес [295] та «Про звернення громадян» [256].

Незважаючи на те, що об'єктом вказаних у ст. 212-3 КУпАП [185] правопорушень є суспільні відносини у сфері інформації (об'єднаючим фактором), включення до норм однієї статті правопорушень за неоприлюднення інформації, мають певні відмінності по безпосередніх об'єктах (оцінкою впливу на довкілля, особливостями доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення, доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму, відкритості використання публічних коштів, запобігання корупції), об'єктивній стороні правопорушення, яка полягає у неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або

неповному наданні інформації, наданні інформації, що невідповідає дійсності, у випадках, коли інформація сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення підлягає наданню на запит фізичної або юридичної особи відповідно до Закону України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» [237] є недоліком чинного КУпАП.

Оскільки вказане 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, не викликає сумнівів, що 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.

З об'єктивної сторони вказане правопорушення може вчинятися у формах:

- 1) неправомірної відмови в наданні інформації на запит;
- 2) несвоєчасному наданні інформації;
- 3) наданні неповної інформації;
- 4) наданні інформації, що не відповідає дійсності;
- 5) навмисного приховування інформації;
- 6) навмисного знищення інформації чи документів, що містять інформацію;
- 7) не оприлюднення інформації відповідно до вимог Закону;

На наш погляд, спільність характерних ознак родових об'єктів правопорушень, передбачених ст. 212-3 КУпАП [185] потребує виокремити склад адміністративного правопорушення. З цією метою пропонуємо новостворену ст. 212-7 включити до КУпАП, яку викласти у такій редакції.

Стаття 212-7. «Порушення права на інформацію пов'язаної із електричною енергією, природним газом, теплопостачанням, централізованим постачанням гарячої води, питним водопостачанням та водовідведенням», а саме: 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, неоприлюднення інформації відповідно до вимог Закону, у випадку коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до Законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення», –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, –

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Тіж самі дії, вчинені повторно протягом року після накладання адміністративного стягнення за правопорушення, частиною другою цієї статті, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Здійснене дослідження інституту адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства в Україні, дає підстави надати авторське визначення адміністративної відповідальності у сфері житлово-комунального господарства, під якою ми розуміємо застосування уповноваженими органами та їх посадовими особами адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для винних осіб несприятливих наслідків матеріального чи морального характеру.

За відсутності визнання чинним КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб, питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення законодавства у сфері ЖКГ регулюється окремим спеціальним законодавством. З приводу адміністративної відповідальності юридичних осіб, в науці адміністративного права точаться жваві дискусії щодо визнання юридичних осіб повноцінними суб'єктами адміністративної відповідальності.

О.Т. Зима виділяє загальний та спеціальний суб'єкти проступку. Загальним суб'єктом правопорушення є правосуб'єктна юридична особа, тобто така, яка пройшла процедуру державної реєстрації в порядку, встановленому для цього виду юридичних осіб, і включена до Єдиного державного реєстру. Існує і спеціальний суб'єкт – юридична особа, яка, крім загальних, має спеціальні, додаткові ознаки. Такі ознаки, необхідні для статусу спеціального суб'єкта, можна набути двома шляхами:

– нормативним – отримання державного дозволу, ліцензії, делегування повноважень, наявність яких робить можливим скоєння правопорушення;



– фактичним – набуття певних реальних ознак (монопольне становище на ринку), не пов’язаних з державним дозволом, але за відсутності яких конкретне правопорушення вчинене бути не може [296, с. 11].

А. Т. Комзюк та Є. А. Липій зазначають, що у наш час КпАП України вже допускає можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб (так, ч. 1 ст. 14-2 передбачає, що «адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху ... несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб»). Тобто на рівні закону юридичних осіб уже визнано суб’єктами адміністративної відповідальності [297, с. 35].

Варто погодитися з думкою І. П. Голосніченка, який зазначає, що зміна суспільно-політичної ситуації в Україні після набуття нею незалежності, розвиток підприємництва на основі різних форм власності, перехід до ринкової економіки та інші чинники спричинили прийняття Верховною Радою України, не чекаючи відповідного наукового обґрунтування, ряду законів, якими було фактично встановлено відповідальність юридичних осіб, яка за своєю природою не може вважатися не чим іншим, як адміністративною відповідальністю. Досліджуючи приписів законів, що встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб, вчений зазначає, що переважна більшість законів встановлює відповідальність в новному обсязі, тобто містить норми прямої дії [298, с. 468–469].

Висловлена думка в цілому відповідає приписам законів, які встановлюють відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства України.

Частина 2 ст. 77 Закону Україна «Про ринок електричної енергії» правопорушеннями на ринку електричної енергії визначає:

- 1) порушення ліцензіатами відповідних ліцензійних умов провадження господарської діяльності;
- 2) недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії;

3) порушення вимог нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, нормативних документів з питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, енергетичного обладнання і мереж електроенергетичних підприємств та споживачів, виготовлення, монтажу, налагодження та випробування енергоустановок і мереж, виконання проектних робіт на енергоустановках і мережах;

4) крадіжка електричної енергії, самовільне підключення до об'єктів електроенергетики, споживання електричної енергії без приладів обліку;

5) розкомплектування та пошкодження об'єктів електроенергетики, розкрадання майна таких об'єктів;

6) пошкодження приладів обліку, використання приладів обліку електричної енергії, неповіднених або неатестованих в установленому порядку;

7) неподання або несвоєчасне подання звітності, передбаченої цим Законом, а також надання недостовірної інформації у такій звітності;

8) необґрунтована відмова в доступі до системи передачі або системи розподілу або у приєднанні до системи передачі або системи розподілу;

9) створення перешкод у здійсненні державного енергетичного нагляду (контролю);

10) порушення правил охорони об'єктів електроенергетики;

11) дії, що перешкоджають оперативному персоналу та посадовим особам об'єктів електроенергетики виконувати свої службові обов'язки;

12) припинення постачання електричної енергії споживачам, що не допускають порушень своїх договірних зобов'язань перед оператором системи передачі та/або оператором системи розподілу та/або електропостачальником;

13) неукладення договорів відповідно до вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії;

14) пошкодження цілісності пломб, повірного тавра тощо;

15) відмова у доступі уповноважених працівників постачальників послуг комерційного обліку до приміщень, де розташовані лічильники електричної енергії, якщо обов'язок надання такого доступу встановлений законодавством;

16) невиконання постанов, розпоряджень, наказів, рішень та приписів суб'єктів владних повноважень на ринку електричної енергії, а також створення перешкод для виконання службових обов'язків посадовими особами таких суб'єктів;

17) неподання, несвоєчасне подання або подання завідомо недостовірної інформації оператору системи передачі, оператору системи розподілу та суб'єктам владних повноважень на ринку електричної енергії, якщо обов'язковість подання такої інформації встановлена законом, а також неподання копій документів, пояснень та іншої інформації на законну вимогу Регулятора;

18) несанкціоноване втручання в роботу об'єктів електроенергетики [104].

Варто зазначити, що вказані види правопорушень можуть вчиняти не тільки юридичні особи (суб'єкти господарювання), але й інші споживачі – фізичні особи, у тому числі фізичні особи – підприємці.

Також, згідно ч. 3 ст. 77 вказаного Закону, у разі скоєння правопорушення на ринку електричної енергії до відповідних учасників ринку можуть застосовуватися санкції у виді: 1) попередження про необхідність усунення порушень; 2) штрафу; 3) зупинення дії ліцензії; 4) анулювання ліцензії [104].

Серед вказаних видів відповідальності, які застосовуються до юридичних осіб, такі види як зупинення дії ліцензії, анулювання ліцензії є адміністративно-господарськими. На це вказує ст. 239 Господарського кодексу України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції: вилучення прибутку (доходу);

адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом; 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; ліквідація суб'єкта господарювання; інші адміністративно-господарські санкції, встановлені цим Кодексом та іншими законами [49].

З цього приводу слід звернути увагу на висловлену позицію В.П. Печуляка, який в межах інституту адміністративної відповідальності, проаналізувавши таку категорію, як адміністративно-господарські санкції, звертає увагу, що особливістю відносин, які виникають у зв'язку із застосуванням адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання, є їх дуалістична правова природа, що поєднує елементи приватного та публічного права. З цього випливає, що адміністративно-господарські санкції не є різновидом господарських санкцій, передбачених частиною 2 ст. 217 ГК України, а їх застосування не може вважатися господарсько-правовою відповідальністю, яка по суті, має виключно приватноправовий характер. Він зазначає, що питання класифікації адміністративно-господарських санкцій і на сьогодні залишається відкритим. Невдала юридична конструкція цього виду санкцій, визначена у ГК України, не дозволяє однозначно віднести їх до того чи іншого виду юридичної відповідальності [299, с. 41].

Щодо Господарського кодексу України А. Т. Комзюк та Є. А. Липій звертають увагу, що в кодексі зроблено спробу визначити загальні правила відповідальності юридичних осіб (суб'єктів господарювання), яку в самому Кодексі названо «адміністративногосподарською». Такий термін, який використовується в зазначеному Кодексі не тільки щодо санкцій та

відповідальності суб'єктів господарювання, а й щодо відносин, які становлять предмет його регулювання загалом, по суті є оксимороном, оскільки в ньому поєднано два несумісні поняття. Адміністративні правовідносини є видом публічно-правових відносин, оснований на нерівності сторін, підпорядкуванні їх одна одній, в той час як господарські правовідносини – це приватноправові відносини, в яких сторони є рівними. Відносин, у яких сторони одночасно були б і рівними, і нерівними, у природі бути не може. Тому в тих випадках, коли в Господарському кодексі йдеться про «адміністративно-господарські» явища, насправді варто говорити про адміністративноправові поняття. Це стосується, зокрема, й «адміністративно-господарських» санкцій, які відповідно до ст. 217 Господарського кодексу застосовуються до суб'єктів господарювання за ініціативою уповноважених органів державної влади або місцевого самоврядування, тобто в адміністративному порядку. Проте, підкреслюючи недосконалість Господарського кодексу України з точки зору розмежування предметів регулювання різних галузей права, як позитив варто відзначити визнання ним можливості застосування до юридичних осіб заходів адміністративної відповідальності, якими, без сумніву, є «адміністративно-господарські» санкції [297, с. 35-36].

Законодавчим актом, який має безпосереднє відношення до нашого дослідження є ЗУ «Про теплопостачання», який визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності на об'єктах сфери теплопостачання та регулює відносини, пов'язані з виробництвом, транспортуванням, постачанням та використанням теплової енергії з метою забезпечення енергетичної безпеки України, підвищення енергоефективності функціонування систем теплопостачання, створення і удосконалення ринку теплової енергії та захисту прав споживачів та працівників сфери теплопостачання [168].

Ст. 31 ЗУ «Про теплопостачання» передбачена відповідальність у вигляді штрафних санкцій, що застосовуються до суб'єктів господарювання за

правопорушення у сфері теплопостачання. Уповноважені органи застосовують до суб'єктів господарювання штрафні санкції:

1) за неподання передбаченої законом інформації уповноваженим державним органам або подання завідомо недостовірної інформації – у розмірі до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) за невиконання (ухилення від виконання) або несвоєчасне виконання рішень чи приписів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері енергозбереження, або центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузі теплопостачання, або національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, – у розмірі до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) за перешкоджання або недопущення до систем теплопостачання та теплоспоживання працівників органу державного нагляду або представників теплогенеруючих (теплопостачальних) організацій при виконанні ними службових обов'язків – у розмірі до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

4) за порушення ліцензійних умов або діяльність з простроченою ліцензією – до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

5) за необґрунтоване застосування тарифів на виробництво теплової енергії та її транспортування чи постачання або завищення нарахування плати за фактично відпущену теплову енергію споживачу (покупцю) - у розмірі до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

6) за постачання теплової енергії, параметри якої не відповідають державним стандартам, затвердженим нормативам на теплову енергію, умовам договору купівлі-продажу, що зафіксовано представниками теплопостачальної (теплогенеруючої) організації та споживача у відповідному акті, – у розмірі до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; після трьох таких порушень постачальник теплової енергії сплачує штраф як за порушення ліцензійних умов;

7) за самовільне (несанкціоноване) від'єднання споживача від теплової мережі теплопостачальної (теплогенеруючої) організації до закінчення строку дії договору купівлі-продажу теплової енергії – у розмірі до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

8) за водорозбір з систем опалення через крани та інші пристрої; самовільне підключення до систем опалення без укладання договору купівлі-продажу теплової енергії; роботу з пошкодженими пломбами на вузлах комерційного обліку теплової енергії або їх роботу з простроченим строком метрологічної повірки – у розмірі до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

9) за неприєднання власниками теплових мереж до теплової мережі теплогенеруючої установки або споживача теплової енергії, які розташовані на території, закріплених за власниками в разі виконання ними умов на приєднання, – у розмірі до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

10) за порушення вимог нормативно-правових актів та/або нормативних документів щодо забезпечення належного технічного стану теплових, тепловикористальних установок та мереж, а також їх експлуатації – у розмірі від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідальність за порушення інших вимог цього Закону, у тому числі за порушення безперебійного постачання теплової енергії, не пов'язане з дією обставин непереборної сили, що завдало споживачу матеріальних збитків при виконанні ним договірних зобов'язань, визначається згідно із законом.

Справи про накладання штрафів за порушення, визначені цією статтею, розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі теплопостачання, та органами державного регулювання в межах їх компетенції.

Суми штрафів, що накладаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі

теплопостачання, та органами державного регулювання, перераховуються до Державного бюджету України [168].

На відповідальність юридичних осіб вказують і норми ЗУ «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення». Ст. 46 Закону передбачена відповідальність за порушення законодавства у сфері питної води та питного водопостачання. Особи, винні у: постачанні споживачам питної води, яка не відповідає державним стандартам на питну воду або яка внаслідок порушення вимог стандартів, норм і правил є небезпечною для життя і здоров'я людей; порушенні без поважних причин встановленого режиму подачі питної води населенню для питних і господарсько-побутових потреб, а також підприємствам харчової та медичної промисловості; забрудненні, засміченні, виснаженні джерел питного водопостачання; порушенні режиму охорони, господарської чи іншої діяльності в зонах санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання; самовільному підключенні споживачів до об'єктів та систем питного водопостачання і водовідведення; провадженні діяльності з централізованого питного водопостачання та водовідведення без ліцензії або з порушенням ліцензійних умов; неповідомленні (приховуванні) або наданні недостовірної інформації про аварійні ситуації на об'єктах централізованого питного водопостачання та водовідведення, про якість питної води, стан джерел та систем питного водопостачання і водовідведення; пошкодженні (руйнуванні чи псуванні) систем питного водопостачання, порушенні правил їх експлуатації та встановлених режимів роботи, діях, що становлять загрозу санітарному та епідемічному благополуччю населення; невиконанні обов'язкових приписів посадових осіб, притягаються до відповідальності згідно із законами України. Законами може бути встановлена відповідальність і за інші види правопорушень у сфері питної води та питного водопостачання [103].

Слід звернути увагу, що норми вказаного закону не містить норм прямої дії. Ст. 47 ЗУ «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» міститься вказівка, що підприємствам питного водопостачання та



централізованого водовідведення, яким заподіяно шкоду юридичними чи фізичними особами внаслідок порушення ними правил користування системами питного водопостачання та централізованого водовідведення, пошкодження цих систем, а також внаслідок створення перешкод у проведенні аварійно-відновлювальних робіт, у забезпеченні нормальної експлуатації систем питного водопостачання та централізованого водовідведення або шляхом забруднення, засмічення чи виснаження джерел питного водопостачання, збитки відшкодовуються відповідно до закону. Підприємства питного водопостачання та централізованого водовідведення, які порушили законодавство у сфері питної води, питного водопостачання та централізованого водовідведення, що призвело до виникнення захворювань, отруєнь, тривалої або тимчасової втрати працездатності, зобов'язані відшкодувати збитки споживачам та компенсувати додаткові витрати органу державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі санітарного законодавства, на проведення санітарних заходів і витрати закладам охорони здоров'я на надання медичної допомоги потерпілим. Заподіяна споживачеві моральна (немайнова) шкода, що є порушенням його законних прав, відшкодовується підприємством питного водопостачання та/або централізованого водовідведення у порядку, встановленому законом [103].

Вказані норми носять відсилочний характер, а отже у разі порушення норм вказаного Закону до суб'єкта господарювання можуть бути застосовані адміністративно-господарські санкції, передбачені ГК України [49].

Детальніше питання адміністративної відповідальності юридичних осіб, а саме суб'єктів господарювання, які є операторами зовнішніх інженерних мереж або виконавцями комунальних послуг з постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання, а також інші особи, які здійснюють розподіл обсягів відповідної комунальної послуги, регулюється ЗУ «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», згідно ст. 14 якого:

1. За порушення законодавства у сфері забезпечення оснащення будівель вузлами обліку теплової енергії, гарячої чи питної води, а також періодичної повірки вузлів комерційного обліку на суб'єктів господарювання – операторів зовнішніх інженерних мереж накладається штраф у таких розмірах:

1) 1 відсоток суми платежів, нарахованих за останній місяць, в якому надавалася відповідна комунальна послуга споживачам, будівлі яких не обладнано вузлами обліку, – у разі порушення строків встановлення або заміни вузлів комерційного обліку теплової енергії, гарячої чи питної води;

2) 36 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – у разі приєднання будівель, не обладнаних вузлами комерційного обліку теплової енергії, гарячої чи питної води, або будівель, приміщення в яких не обладнані вузлами розподільного обліку (якщо таке обладнання є обов'язковим), до зовнішніх теплових мереж, зовнішніх мереж гарячого водопостачання, зовнішніх водопровідних мереж;

3) 108 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – у разі видачі технічних умов на приєднання будівель до зовнішніх теплових мереж, зовнішніх мереж гарячого водопостачання, зовнішніх водопровідних мереж з порушенням вимог законодавства у сфері комерційного обліку комунальних послуг;

4) 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – у разі порушення строків прийняття на абонентський облік або повірки вузлів комерційного обліку теплової енергії, гарячої чи питної води.

2. За порушення вимог цього Закону на суб'єктів господарювання, які є операторами зовнішніх інженерних мереж або виконавцями комунальних послуг з постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання, а також на інших осіб, які здійснюють розподіл обсягів відповідної комунальної послуги, накладається штраф у таких розмірах:

1) 20 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – у разі надання споживачу комунальної послуги з постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання рахунка на оплату відповідної комунальної послуги, сформованого з порушенням вимог цього Закону;

2) 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – у разі створення перешкод для доступу споживача або його представника до облікової інформації або для ознайомлення з показаннями вузлів комерційного обліку теплової енергії, гарячої чи питної води;

3) 36 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – у разі здійснення розподілу обсягів комунальних послуг з порушенням вимог цього Закону або методики розподілу між споживачами обсягів спожитих у будівлі комунальних послуг;

4) 25 прожиткових мінімумів для працездатних осіб – у разі порушення строків прийняття на абонентський облік або перевірки вузлів розподільного обліку теплової енергії, гарячої чи питної води [186].

У вказаних законодавчих актах законодавець, встановлюючи адміністративну відповідальність юридичних осіб (суб'єктів господарювання) вживає термін «штраф» (ст. 31 ЗУ «Про теплопостачання») [168], в ст. 14 ЗУ «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» має назву «Фінансові санкції, що застосовуються за порушення законодавства у сфері комерційного та розподільного обліку комунальних послуг» [186].

З цього приводу науковці зазначають, що у законах, які регулюють адміністративну відповідальність, досить часто санкції, що застосовуються до юридичних осіб, мають назву не тільки «штраф», а й «фінансові санкції», «штрафні санкції», «заходи впливу» тощо, хоча за змістом це все випадки застосування майнового впливу за порушення загальнообов'язкових правил, тобто штраф. Оскільки йдеться про застосування цих санкцій в адміністративному порядку, такий штраф є нічим іншим, як адміністративним стягненням, отже, йдеться про адміністративну відповідальність [297, с. 36].

І. П. Голосніченко також зазначає, що законодавець, встановлюючи адміністративну відповідальність юридичних осіб, вживає терміни «штраф», «відповідальність у вигляді штрафу». Незважаючи на те, що стосовно юридичних осіб термін «адміністративна відповідальність» безпосередньо не вживається, є підстави стверджувати: у всіх подібних випадках йдеться саме про адміністративну відповідальність [298, с. 469].

На користь вказаних думок А. Т. Комзюк та Є. А. Липій наводять кілька аргументів. По-перше, адміністративна відповідальність є відповідальністю «каральною», тобто вона не переслідує компенсаційну мету, яка властива майновій відповідальності. Штраф, який накладається відповідно до перерахованих законів, стягується в дохід держави, тобто мета цих санкцій однозначно каральна. По-друге, адміністративна відповідальність настає за вчинення особливого виду правопорушення – адміністративного. Такі правопорушення частіш за все полягають у недотриманні різноманітних так званих загальнообов'язкових правил чи правил з «адміністративною санкцією», тобто правил, що діють у сфері державного управління і за порушення яких і встановлено таку санкцію [297, с. 36].

На адміністративну відповідальність юридичних осіб також вказує ст. 14 ЗУ «Про теплопостачання» в якому зазначено, що, зокрема центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузі теплопостачання, під час здійснення державного енергетичного нагляду (контролю) має право: вимагати від суб'єктів відносин у сфері теплопостачання усунення виявлених порушень вимог законодавства; вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного енергетичного нагляду (контролю); видавати суб'єктам відносин у сфері теплопостачання обов'язкові для виконання розпорядження щодо усунення порушень вимог нормативно-правових актів, нормативних документів з питань технічного стану теплових, тепловикористальних установок та мереж, їх експлуатації, проектування та будівництва, користування енергією у сфері теплопостачання; застосовувати відповідно до цього Закону штрафні санкції

до суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства у сфері теплопостачання [168].

Інспектори з державного енергетичного нагляду мають право: доступу в установленому законом порядку до теплових, тепловикористальних установок і мереж суб'єктів відносин у сфері теплопостачання; одержувати безоплатно від суб'єктів відносин у сфері теплопостачання інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань відповідно до нормативно-правових актів; видавати в межах своїх повноважень суб'єктам відносин у сфері теплопостачання обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень вимог нормативно-правових актів, нормативних документів з питань технічного стану теплових, тепловикористальних установок та мереж, їх експлуатації, проектування та будівництва, користування енергією у сфері теплопостачання; видавати суб'єктам відносин у сфері теплопостачання приписи щодо приведення технічного стану теплових, тепловикористальних установок і мереж, засобів обліку, контролю та регулювання виробництва, постачання та споживання теплової енергії, організації їх експлуатації у відповідність із вимогами нормативних документів з питань експлуатації, проектування та будівництва енергообладнання і мереж у сфері теплопостачання; вносити керівникам суб'єктів господарської діяльності або їх уповноваженим представникам подання про усунення від виконання обов'язків відповідальної за теплове господарство посадової особи теплотехнічного профілю, дії чи бездіяльність якої призвели до порушення вимог нормативно-правових актів, нормативних документів з питань експлуатації, проектування та будівництва енергообладнання і мереж у сфері теплопостачання або яка не пройшла в установленому порядку перевірку знань правил технічної експлуатації теплових установок і мереж; вимагати від суб'єктів відносин у сфері теплопостачання дотримання встановлених нормативно-правовими актами режимів постачання та споживання теплової енергії; складати в установленому законом порядку протоколи про адміністративні

правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення [168].

Згідно ст. 244-14 КУпАП органи центрального органу виконавчої влади з державного енергетичного нагляду розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 95-1 і 188-20 КУпАП.

Від імені органів центрального органу виконавчої влади з державного енергетичного нагляду розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

1) головний інспектор з державного енергетичного нагляду та його заступники – попередження або штраф на громадян, працівників або посадових осіб до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) старші інспектори з державного енергетичного нагляду – попередження або штраф на громадян, працівників або посадових осіб до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) інспектори з державного енергетичного нагляду – попередження або штраф на громадян, працівників або посадових осіб до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [185].

Необхідно звернути увагу на недоліки адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері суспільних відносин. По-перше, на відміну від норм ЗУ «Про теплопостачання», де суб'єктом відповідальності крім фізичної особи, може бути і юридична особа [168], суб'єктом відповідальності відповідно до норм ст. 95-1, ст. 188-20, ст. 244-14 КУпАП є громадяни, працівники та посадові особи [185]. По-друге, ст. 14 ЗУ «Про теплопостачання» встановлено, що право складати в установленому законом порядку протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення мають інспектори з державного енергетичного нагляду [168], тоді як згідно ст. 244-14 КУпАП такими особами також є головний інспектор з державного енергетичного нагляду та його заступники, а також старші інспектори з державного енергетичного нагляду [185]. По-третє, згідно ст. ст. 244-14 КУпАП головний інспектор з державного

енергетичного нагляду та його заступники мають право застосовувати адміністративні стягнення як попередження або штраф на громадян, працівників або посадових осіб до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тоді як згідно ст. 95-1 та ст. 188-20 КУпАП адміністративними стягненнями є попередження або штраф на громадян, який може становити від одного до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [185].

Виявлені недоліки адміністративно-правового регулювання можуть мати негативні наслідки для правозастосовної діяльності. Наявні в аналізованих Законах й процесуальні норми. Відповідно до Положення про порядок накладення на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.1999 р. №1312, право накладати на суб'єктів господарювання штрафи мають посадові особи НКРЕ, державні інспектори з експлуатації електричних станцій і мереж та державні інспектори з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії [300].

Вважаємо, що порядок притягнення до відповідальності повинен детально фіксуватись на рівні закону, а не підзаконного акту.

Отже, досліджені нами законодавчі акти, норми яких передбачають адміністративну відповідальність юридичних осіб, в тому числі й у сфері житлово-комунального господарства України наглядно демонструє, що «встановлення адміністративної відповідальності є одним з ефективних засобів забезпечення дотримання всіма учасниками правовідносин приписів правових норм» [298, с. 470],

На підставі викладеного вище можемо зробити висновок про існування на даний час недостатньо ефективного механізму притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. При цьому, ми вважаємо, що вдосконалення потребують інститут адміністративної відповідальності за

порушення прав та законних інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, так й інші види юридичної відповідальності.

Таким чином, існує гостра необхідність ухвалення Кодексу про адміністративні проступки, проект якого давно розроблено й подано на розгляд Верховної Ради України (тут варто відзначити фахівців Центру політико-правових реформ). У ньому передбачається в систематизованому вигляді не тільки визначити підстави застосування до юридичних осіб адміністративних стягнень, насамперед штрафу, але й установити загальні правила та процедури притягнення їх до цієї відповідальності, що, безумовно, сприятиме забезпеченню законності цієї відповідальності [297, с. 36].

## **Висновки до розділу 2**

1. 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.



2. 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.

3. Доведено, що незважаючи на існуючі законодавчі акти, що діють сьогодні, вони не зможуть в повній мірі 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.

4. 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 КУпАП, 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: 149-1 виключити із КУпАП, а ст. ст. 149, 150, 151, ст. 152-1 КУпАП викласти в авторських редакціях.

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

5. Правопорушення, передбачене ст. 212-3 КУпАП 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, централізованим постачанням 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 КУпАП 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 КУпАП.

6. 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. 95-1, ст. 188-20, ст. 244-14 КУпАП 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 КУпАП визначає, що такими особами також є головний інспектор з державного енергетичного нагляду та його заступники, а також старші інспектори з державного енергетичного нагляду.

7. 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.

## **РОЗДІЛ 3**

# **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

## **Підрозділ 3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання житлово-комунальним господарством**

В ході ринкових перетворень житлово-комунального господарства закономірний інтерес до практики його функціонування в зарубіжних країнах, і, насамперед в тих, які, як і Україна, здійснюють системну соціально-економічну трансформацію. Оскільки Україна прагне повноцінно приєднатися до ЄС і межує з окремими його країнами, то вивчення і аналіз досвіду європейських країн світу сприятиме кращому розумінню перспектив міжрегіональному та транскордонному співробітництва, а також розробці і реалізації системи заходів, які б привели житлово-комунальне господарство України, у відповідність до вимог ЄС [301, с. 30-31].

Аналізуючи сучасний стан розвитку галузі житлово-комунального господарства багатьох європейських країн важко собі уявити, що досить нещодавно вони мали схожі з Україною проблеми. Так, у другій половині ХХ ст. у Великій Британії, як і в даний час в Україні, збитковість підприємств житлово-комунальної сфери спостерігалася всюди. Тому в 1979 р. було вирішено здійснити реформування житлово-комунального господарства і муніципального управління. До цього багатьох регіонах країни одночасно із загальнонаціональними міністерствами послуги житлово-комунального господарства надавали місцеві органи влади, що мали відповідні служби. Їхня діяльність ґрунтувалася на принципах державного адміністрування, тому вони не приділили достатньої уваги якості надаваних послуг і ефективності своєї діяльності в цілому. Проблеми, що існували в ті часи у житлово-комунальній

сфері Великої Британії, схожі з проблемами, які мають місце на вітчизняних підприємствах, де так само присутня надмірна бюрократизація і політизація процесу управління, надмірність штатного персоналу. Усе це перешкоджало ринково-орієнтованому прийняттю рішень і призводило до низької продуктивності та нецільового використання бюджетних коштів. Головною причиною незацікавленості підприємств житлово-комунальної сфери в задоволенні потреб населення було одержання коштів із бюджету [302, с. 119-120].

У 80-90-х роках уряди багатьох країн у межах соціально-економічних програм і програм реформування державного сектору економіки проводили реформування ЖКГ. Таким чином у державах із розвинутою ринковою економікою накопичений величезний досвід організації житлово-комунальних служб у рамках муніципального та приватного секторів. Його детальне вивчення дозволяє використовувати позитивний досвід у вітчизняній практиці [302, с. 111].

Світовий цивілізаційний процес має загальні тенденції і характеристики. В його соціальній орієнтації системи ЖКГ завжди користувались увагою, що й призвело до їх розвиненого стану. Але успіхи розвитку ЖКГ в кожній країні досягалися різними шляхами, методами, моделями, в залежності від стану економіки, культури виробництва, соціального устрою та інших впливових факторів. Генеральних ліній розвитку ЖКГ не так вже і багато – це:

- 1) форми організації і управління житлово-комунальною сферою;
- 2) приватизаційний процес у житловому та комунальному господарстві;
- 3) науково-технічний прогрес [303, с. 80]

Досвід зарубіжних країн дає підстави стверджувати про наявність трьох основних управлінських моделей (моделей відносин бізнесу та влади) у сфері житлово-комунального господарства:

- А) німецька (північноєвропейська);
- Б) французька;

В) англійська [304, с. 42].

Висвітливо кожен з них більш детально.

Щодо першої моделі, то на момент приєднання У Східній Німеччині забезпечення електроенергією, теплом і газом здійснювалося так званими надрегіональними енергетичними підприємствами, що знаходилися в державній власності (їх 15) й відповідали за постачання цих послуг у закріпленому за ними регіоні. Певною мірою така структура нагадувала українську. ЖКГ Східної Німеччини мало такі недоліки: а) незадовільний технічний стан внутрішньодомових і комунальних інфраструктур, що призводило до великих витрат ресурсів; б) система тарифного ціноутворення не дозволяла покривати витрати; в) розрахунок комунальних послуг здійснювався за нормативами споживання, а не на підставі показників приладів обліку; г) житлово-комунальні послуги надавалися низької якості [33, с. 104].

Фінансування в Німеччині до початку проведення реформ, аналогічно як і в Україні, здійснювалося централізовано. Прихід в галузь приватного власника та передача повноважень на регіональний рівень управління створило додаткові джерела отримання надходжень у господарство: кошти місцевих та регіональних бюджетів, приватний капітал. Кошти федерального бюджету тепер використовуються лише на стратегічні проекти господарства [301, с. 38].

Реформування ЖКГ в Німеччині було спрямоване на побудову ефективного місцевого самоврядування. Для цього було вжито таких заходів – демонополізація та акціонування надрегіональних постачальників послуг, модернізація комунальної інфраструктури та житлового фонду, вдосконалення ціноутворення та покриття існуючих витрат. Першим кроком у вдосконаленні ціноутворення стала відмова від надання соціальної допомоги населенню через комунальні підприємства і перехід до адресних субсидій, розмір якого залежить від одержуваного сім'ями доходу та передплати за

частину спожитих ресурсів. Розрахунок за надані послуги згідно з їх фактичним споживанням привів до економії ресурсів населенням [302, с. 128].

Після об'єднання Німеччини акції постачальників послуг були частково передані приватним підприємствам, а також були забезпечені прозорі схеми діяльності господарюючих суб'єктів. На базі державних міжрегіональних підприємств створені міські й муніципальні компанії у формі акціонерних товариств, консорціумів, концернів. Власність компаній була змішаною, і вони спеціалізувалися на наданні повного спектру послуг – електроенергії, теплоенергії і газу. Такі організації мають холдингову структуру, що дозволяє здійснювати фінансування менш розвинутих або соціально важливих напрямків за рахунок більш успішних. Створення багатoproфільного підприємства з гнучкою структурою дозволяє досягти високих результатів діяльності господарюючих суб'єктів у технічних, організаційних і фінансово-економічних напрямках [33, с. 104].

Споживачі швидко зрозуміли переваги конкуренції. Оскільки у зв'язку із введенням конкурсної основи для постачальників послуг, підвищилася їх якість, скоротився рівень споживання ресурсів, знизилася собівартість послуг для надавачів послуг. За необхідності споживачі забезпечувались новими додатковими послугами – так звані «multy-utility» – багатосторонні послуги. Вони характеризуються тим, що крім основного виду діяльності підприємства житлово-комунальної сфери включали до складу свого пакету багатосторонніх послуг прибирання прибудинкових територій, обслуговування внутрішньобудинкової інфраструктури, управління, устаткування телекомунікаціями. Ще одним засобом отримання конкурентних переваг було використання сучасних технологій та автоматизація. Також велика увага приділялася взаємовідносинам з клієнтами. Для цього німецькі підприємства ЖКГ створили клієнтську базу, на підставі якої змогли розробити і запропонувати різні схеми додаткових послуг та їх оплати залежно від потреб клієнтів [302, с. 129].

Таким чином, німецька модель характеризується тим, що комунальні підприємства тепло- і водопостачання утворюються у формі акціонерних товариств, контрольний пакет акцій або 100 % якого належать муніципалітетові [36, с. 45]

Але основні інженерні фонди входять до складу статутного капіталу підприємств, а місцева влада через наглядову раду та загальноприйняті ринкові інститути забезпечує управління своїм майном [304, с. 43].

Попри відносну простоту утворення та функціонування такої системи, остання не позбавлена недоліків. Як наголошують В.І. Срібнин та В.А. Лук'яненко, до них слід віднести відсутність орієнтації моделі на реальний бізнес, унеможливлення залучення ефективного приватного менеджменту через значний вплив влади на об'єкти житлово-комунального господарства, а також залежність нових акціонерних підприємств від значної бюджетної підтримки [36, с. 46].

Наступною є французька модель. Так, сфера міського господарства Франції підпорядкована комуні – найменшій і найстабільнішій адміністративній одиниці Франції. Об'єкти інфраструктури ЖКГ є власністю муніципалітетів. Усі роботи з надання житлово-комунальних послуг ведуться через них. Саме муніципалітет здійснює управління господарською діяльністю з надання житлово-комунальних послуг і несе відповідальність за їх якість перед громадянами. У цій державі накопичено значний досвід застосування концесій у комунальному господарстві. Ця форма господарювання заснована на договорі концесії відповідно до якого підприємство комунальної сфери передається в експлуатацію приватній фірмі [33, с. 103].

Концесійні фірми займаються практично всім, що має відношення до інфраструктури ЖКГ. Це електро- газо – і водопостачання, каналізація, збір і переробка сміття та промислових відходів. Крім того, умови договорів можуть суттєво різнитися. Одні передбачають тільки експлуатацію комунальних систем, інші – відповідальність за ремонт або навіть і за будівництво нових



об'єктів, наприклад, будівництво інфраструктури ЖКГ для нових міських районів. Як тільки робота завершена, об'єкти ЖКГ передаються муніципалітету. Замовлення і на експлуатацію, і на будівництво розподіляються через тендери, які проводяться муніципалітетами. І на кожному етапі будівництва і експлуатації фірму регулярно контролює муніципалітет [305, с. 68-69].

Особливістю державного регулювання надання послуг у ЖКГ є те, що поруч із націоналізованими газовими мережами й державною енергетикою у Франції функціонують і приватні компанії. Вони відносно невеликі, однак, їх роль у підвищенні ефективності надання населенню комунальних послуг є досить вагомим. Французький уряд установлює стандарти надання житлово-комунальних послуг (наприклад, на якість води). А в кожному контракті між муніципалітетом та експлуатаційною компанією визначаються конкретні умови роботи системи життєзабезпечення ЖКГ (приміром, тиск води її якість при подачі). У такому контракті визначаються також майбутні тарифи на надані послуги [33, с. 103].

Таким чином французька модель передбачає збереження муніципальної форми власності на інженерні об'єкти та інфраструктуру, тоді як право керувати ними на конкурсних засадах надається представникам приватного бізнесу, а правовою основою виступають договори про надання послуг з управління, оренди або концесії [36, с. 46]

Останньою є англійська модель. У другій половині ХХ століття у Великобританії, як і в даний час в Україні, збитковість підприємств житлово-комунальної сфери, надмірна бюрократизація у сфері ЖКГ, політизація процесу управління даною сферою та надмірність штатного персоналу спостерігалися всюди. Тому в 1979 році було вирішено здійснити комплексно реформування ЖКГ і муніципального управління [302, с. 119-120].

Так, одним із найважливіших напрямків житлово-комунальних реформ є об'єднання всіх муніципальних підприємства у регіональні державні компанії (109) з подальшою їх приватизацією. Необхідно звернути увагу на те,

що перед цим держава списала всі борги комунальних підприємств, узяла на себе всі витрати на приведення об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства у належний стан, здійснила його паспортизацію [33, с.102-103].

За місцевими органами влади закріплюється обов'язок проводити конкурсні торги на право надавати житлово-комунальні послуги населенню. Держава стимулює конкуренцію в наданні житлових послуг, зокрема між муніципалітетами та житловими асоціаціями. Велика увага приділяється перевірці якості послуг, що надаються у житлово-комунальній сфері [302, с. 123]. Для цього приймаються місцевими органами влади різноманітні параметри та стандарти.

Як ми бачимо, у Великобританії місцева влада вже давно усвідомила що монопольне становище муніципальних служб стримує підвищення якості обслуговування населення. Місцеві органи влади Великобританії створюють систему конкурсного розподілу окремих робіт з будівництва, прибирання вулиць, комунального обслуговування, автобусних та трамвайних ліній (з 1992 року) тощо. В цих сферах влада може користуватися послугами власних підприємств у випадку якщо вони виграли конкурс з приватним підрядником. Також один із важливих пріоритетів політики ЖКГ у Великобританії є підтримка і розвиток приватного житлового сектору [301, с. 36-37].

Таким чином, англійська модель передбачає повну приватизацію комунальних об'єктів, за якої зберігається вплив регіональної та муніципальної влади у формі регулювання діяльності локальних монополій. Така форма організації управління житлово-комунальним господарством може мати місце лише за умов належного нормативного регулювання та високого рівня правової культури договірних відносин, оскільки у протилежному випадку неякісне надання послуг представником приватного сектору економіки може завдати шкоди значній кількості населення, а отримання переваг від монопольного становища може мати наслідком не виправдане підвищення тарифів на відповідні послуги. Задля зведення

можливості виникнення таких ризиків до мінімуму потребується збереження контролю зі сторони місцевої влади.

Підсумовуючи викладене, французька (договірна) модель видається нам найбільш прийнятною, оскільки разом із забезпеченням свободи підприємницької діяльності концесіонера за місцевою владою зберігаються контрольні повноваження, що з огляду на значну суспільну значимість діяльності підприємств є абсолютно виправданим. Окрім того, значною перевагою такої моделі слід вважати залучення до управління муніципальним майном суб'єкта підприємницької діяльності, який був відібраний на конкурсних засадах, що дозволяє презюмувати найбільш високий потенціал такого менеджменту. На наш погляд, рівень розвитку ринкових відносин в Україні не дозволяє впроваджувати англійську модель, хоча з точки зору інноваційності запроваджуваних заходів та технологій за умов прозорої конкуренції найбільший потенціал для розвитку галузі матиме місце саме за такої моделі. Залишати житлово-комунальне господарство на повному фінансовому утриманні органів місцевого самоврядування за низького рівня розвитку економіки, що, на жаль, має місце у нашій державі, впроваджуючи тим самим німецьку модель – на даний час вже не можна. Окрім того, монополія у будь-якій сфері, та у житлово-комунальному господарстві – зокрема, не сприятиме стимулюванню підвищення ефективності виробництва та у подальшій перспективі – підвищенню якості надаваних послуг, що не можна вважати прийнятним у соціальній державі, якою Україна проголошена у ст. 1 Основного Закону [19].

На наш погляд, для організації управління житлово-комунальним господарством України слід обрати французьку модель, яка дозволить, по-перше, зберегти право комунальної власності за значною кількістю матеріальних ресурсів, які входять до складу відповідного комплексу, по-друге, забезпечити стимулювання розвитку галузі шляхом створення прозорої конкуренції на ринку послуг, а по-третє – підвищити ефективність виробництва матеріальних ресурсів та якість надаваних послуг навіть за умови

збереження оплати на тому ж рівні. Проте слід зауважити, що французька модель ґрунтується на договірно-правовому регулюванні, вплив на який можуть мати корупційні фактори, тому на нормативному рівні слід передбачати відповідні запобіжники, що могли б звести їх нанівець. Вважаємо за необхідне також забезпечити можливість участі комунальним підприємствам у конкурсах на право управління відповідними майновими комплексами, прагнучи запобігти таким чином недобросовісній конкуренції, ризик виникнення якої набуває значного поширення за умов монополії однієї форми власності суб'єктів господарювання.

Переходячи до висвітлення зарубіжного досвіду з приватизаційного процесу у житловому та комунальному господарстві, зазначимо, що у державах із розвинутою економікою приватний бізнес у 90-х роках виконував не більше 1/5 послуг у системі житлово-комунального господарства, що було обумовлено, в першу чергу, наявністю у цій сфері монопольних життєзабезпечуючих систем (газо-, водо-, теплопостачання, водовідведення тощо), які перебувають у муніципальній власності, з високими вимогами до якості послуг, жорстким державним регулюванням і контролем за дотриманням стандартів їх якості приватними виробниками [302, с. 114].

Зарубіжний досвід вказує на такі напрямки розвитку приватного бізнесу в житлово-комунальній сфері:

- організація та експлуатація житлового фонду (США, Велика Британія, Бельгія, Нідерланди, Швеція, Австрія);
- побутове обслуговування населення: ремонтні послуги, благоустрій дворових територій, збір, знищення і переробка побутових відходів (США, Велика Британія, Франція, Німеччина, Японія, Канада, Швеція, Австрія);
- роботи зі збирання та вивезення відходів, озеленення (США, Велика Британія, Австрія, Німеччина, Бельгія, Канада);
- транспортне обслуговування (США, Велика Британія, Швеція, Австрія, Франція);

- ремонт і утримання доріг (США, Велика Британія, Австрія, Франція, Італія, Бельгія, країни Латинської Америки) [302, с. 121].

Враховуючи, що вітчизняна сферу житлово-комунального господарства й на сьогодні має значний управлінський вплив держави, вважаємо, що залучення приватного сектора у сферу житлово-комунального господарства України доцільне та має здійснюватися не у формі тотального відчуження об'єктів державної або комунальної власності (які перед цим доводяться до банкрутства), а у формі залучення приватних підприємства до надання комунальних послуг на рівні з комунальними у разі перемоги конкурсу. Таким чином, по-перше, можна зберегти у власності держави або територіальної громади відповідно стратегічно важливий об'єкт, що за звичайних умов є прибутковим, а по-друге – стимулювати розвиток сфери комунальних послуг внаслідок створення конкуренції, що призведе лише до підвищення якості надаваних послуг та зниження тарифів на них, а не навпаки, що, на жаль, має місце зараз. Аналогічна система має місце у Федеративній Республіці Німеччина, де внаслідок такої конкуренції різних секторів економіки житлово-комунальне господарство отримало нові надходження (кошти місцевих та регіональних бюджетів, приватний капітал), а кошти федерального бюджету почали використовуватися лише на стратегічні потреби [301, с. 38].

При цьому, як слушно наголошує О.В. Димченко, обрання форми відчуження об'єкта комунального господарства залежить від стану останнього: коли у підприємства немає критичної потреби в інвестиціях, а результату можна досягти за рахунок ефективного менеджменту, його слід передавати в оренду (3-10 років); щодо проблемних підприємств, які мають потребу в більших капітальних вкладеннях, доцільно використовувати концесію, за якої із закінченням строку договору (30-50 років) об'єкт залишається у власності міста, а концесіонер отримує прибуток від такого інвестування ресурсів [303, с. 88-89].

Так, видається за доцільне у разі приватизації комунального підприємства в Україні провести списання всіх боргів останнього,

профінансувати з державного бюджету витрати, пов'язані з приведенням власності у робочий стан, а також провести паспортизацію і встановлення на баланс, як це мало місце свого часу у Великій Британії. По-перше, такі заходи здатні підвищити інвестиційну привабливість комунальних підприємств, збільшивши тим самим кошти, що надійдуть до відповідного бюджету у разі його відчуження, а по-друге, забезпечать усі умови новому власнику без підвищення тарифів розпочати процес модернізації, оскільки у підприємстві, яке має заборгованість, це зробити буде значно важче.

У разі приватизації підприємств, що надають комунальні послуги споживачам, виникає ризик необґрунтованого підвищення тарифів без відповідного покращення якості останніх. Оптимальною системою заходів, що здатна запобігти цьому, на наше переконання, слід вважати таку, що мала місце у Великій Британії та отримала назву «стимулююче регулювання. В Уельсі та Англії усі водоканали були приватизовані, а регулювання галузі здійснюється Офісом з питань водопостачання (Ofwat). Регулятор один раз на 5 років встановлює максимально допустимий ліміт ціни на воду. Окрім того, Регулятор вказує відсоток, на який тариф щорічно може підвищуватися або знижуватися протягом 5-річного строку, який розраховується як різниця між приростом собівартості й приростом ефективності підприємства. Це призвело до того, що у період, коли компанії обновляли основні фонди, тарифи зростали на 2-5 % на рік, а коли став відчутній ефект від нового обладнання й економія за його рахунок перевищила ріст цін на ресурси, тарифи почали знижуватися приблизно на 2 % щорічно [303, с. 91-92]

Нарешті останнім напрямом реформування житлово-комунального господарства є науково-технічний прогрес. На нашу думку, цей напрямок має субсидіарне значення, оскільки модернізації житлово-комунального господарства та підвищення ефективності виробничих процесів стимулюється посередництвом двох попередньо висвітлених напрямків – організації і управління житлово-комунальною сферою та приватизаційним процес у житловому та комунальному господарстві. Без ефективного державного

управління галуззю ускладнюється можливість науково-технічного прогресу взагалі, проте навіть у разі його появи вплив від нього буде зведено до мінімуму, оскільки неефективний менеджмент використовуватиме його плоди лише з метою збільшення прибутків без залучення коштів на модернізацію основних фондів або зниження тарифів на комунальні послуги тощо. Оскільки у науковій літературі цей напрямок реформи житлово-комунального господарства висвітлено лише фрагментарно, спробуємо запропонувати власний поділ цього напрямку на окремі складові. На наше переконання, для реалізації науково-технічного прогресу слід мати такі 3 основи: мотиваційну, фінансову та технологічну.

Мотиваційна складова визначає виникнення у керівництва відповідного суб'єкта господарювання, що діє на ринку комунальних послуг, зокрема, розуміння необхідності впровадження більш ефективних технологічних заходів. Досвід зарубіжних країн свідчить, що найкращим стимулом науково-технічного прогресу є конкуренція. Переваги від конкуренції на ринку на прикладі Федеративної Республіки Німеччина вже було висвітлено попередньо, тому необхідності у повторному зверненні до досвіду цієї держави в контексті впливу конкуренції немає.

Крім того, американський економіст У. Примо більше двадцяти років вивчав процеси конкуренції в електроенергетиці та у своїй книзі «Пряма інфраструктурна конкуренція: міф про природну монополію» (1986), проаналізувавши досвід діяльності суб'єктів господарювання у містах, де пряма конкуренція у сфері електроенергетики присутня, зазначив про такі висновки:

- пряме суперництво між двома конкуруючими фірмами може тривати дуже довго – у ряді міст більше 80 років;
- електричні компанії, що суперничають, ведуть жорстку конкуренцію за допомогою зниження цін і підвищення якості послуг;
- споживачі в цих містах мають суттєві переваги від такої конкуренції в порівнянні з містами, де існують електричні монополії;

- всупереч теорії природної монополії, за наявності двох конкуруючих фірм витрати виявляються нижче, а зайвих потужностей при конкуренції виявляється не більше, ніж за монопольної системи;

- теорія природної монополії терпить крах по кожному пункту: конкуренція існує, цінові війни «не мають серйозного значення», при конкуренції якість послуг вище, а рівень цін нижче, конкуренція триває протягом дуже тривалого періоду, самі споживачі віддають перевагу конкуренції, а не регульованій монополії;

- нарешті, споживачі вважають, що проблеми, пов'язані з наявністю дублюючих ліній, не істотні в порівнянні з перевагами конкуренції [303, с. 147].

Отже, конкуренція лише сприяє розвитку житлово-комунального господарства, організація менеджменту підприємств якого значною мірою впливає на кінцевий результат – якість та вартість надаваних послуг, в тому числі й адміністративних.

Хоча економічні аспекти функціонування житлово-комунального господарства не охоплюються нашим науковим інтересом та компетентністю в межах даного дослідження, вважаємо за необхідне зазначити про значне різноманіття економічних методів тарифного регулювання, що мають місце у державах світу. До них належать такі: метод встановлення граничного рівня цін; метод встановлення граничного рівня доходу; метод плаваючої шкали; метод умовної конкуренції; метод часткового коригування витрат; метод регулювання шляхом визначення низки заохочувальних заходів, закріплених у договорі; метод цільового заохочення; гібридні схеми [51, с. 166].

На наше переконання, усі три основи – мотиваційна, фінансова та технологічна, мають важливе значення для забезпечення науково-технічного прогресу у житлово-комунальному господарстві, проте цей напрямок загалом не може бути повною мірою реалізованим без успішного розвитку двох попередньо розкритих - організації і публічного управління комунальною



сферою та приватизаційного процесу у житловій сфері та комунальному господарстві.

Висвітивши загальні напрями реформування житлово-комунального господарства різних країн, на наш погляд, корисним буде зупинитись на комплексному аналізі реформування ЖКГ в окремих країнах. І в першу чергу варто зупинитись на досвіді такої успішної країни як Сполучені Штати Америки. Аналізуючи державну політику у сфері ЖКГ в США, варто відзначити, що США мають давні традиції в системі регулювання послуг, які надаються житлово-комунальним господарством. В країні функціонує трьохрівнева система державного упорядкування: 1) федеральний рівень; 2) рівень штатів; 3) рівень місцевої влади, внаслідок чого джерелами фінансування суспільних благ виступають бюджети різних рівнів управління [301, с. 32].

Спершу в 70-ті, 80-ті роки в США місцеві органи влади повинні були забезпечувати функціонування всіх комунальних об'єктів (реконструкція, розвиток, підтримання робочого стану). Однак, фінансувати ці роботи виключно силами місцевих органів влади виявилось неможливо, тому фінансова допомога мала надходити із бюджетів штатів і з федерального бюджету у вигляді субсидій, що виділяються на цільові програми. Популярним видом федеральної фінансової допомоги стали блокові програми для певної сфери, а не підприємств. Відрахування з бюджету йдуть залежно від чисельності населення і статусу конкретного міста [33, с. 105-106].

Державне регулювання та фінансування ЖКГ в США здійснюється через багатогалузевий комплекс установ всіх рівнів влади, ця діяльність спирається на добре розроблену правову базу. Вона координується і контролюється як законодавчою владою (через відповідні комітети конгресу), так і підвідомчими структурами виконавчої влади. Трьохрівневий характер регулювання ЖКГ зумовлений з одного боку складною галузевою структурою, з іншого – правовими рамками економічного федералізму. Відповідно, значна частина правових повноважень щодо безпосереднього

регулювання об'єктів житлово-комунального призначення належить владі штатів і місцевим комунальним органам.

Федеральні установи й відомства визначають загальну стратегію і розробляють загальнодержавні програми розвитку, координують діяльність регіональних управлінських структур, встановлюють і вводять загальнообов'язкові стандарти, контролюють їх дотримання, проводять інноваційно-дослідну роботу. Крім того, за рахунок коштів федерального бюджету, законодавчо закріплених за конкретними цільовими програмами, здійснюється часткове фінансування інвестиційних проектів у сфері ЖКГ, які безпосередньо реалізуються штатами та муніципалітетами. Поточні експлуатаційні витрати здійснюються виключно за рахунок бюджетів штатів та місцевих бюджетів.

На місцевому рівні муніципальні органи влади створюють комунальні підприємства які мають муніципальну або приватну форму власності і діяльність яких фінансується незалежно. Нагляд за діяльністю комунальних підприємств муніципальної форми власності здійснює місцева адміністрація, а діяльність приватних підприємств регулює відповідний орган штату. Приватні підприємства, як правило, працюють за контрактом з муніципалітетами [301, с. 32].

На сьогодні 99 % сфера житлових послуг в США знаходиться в приватній власності і надає широкий спектр послуг для споживачів [305, с. 65].

Серед переваг, які одержують місцеві органи влади від укладення контрактів із приватними підприємствами на конкурсній основі щодо надання житлово-комунальних послуг населенню США експерти відзначають масштабну економію, звільнення від бюрократичного контролю, використання переваг конкуренції і прибутку як економічного стимулу, зменшення відповідальності за надання послуг, досвід залучення жителів до процесу управління житловим фондом, тощо. Отже, американський досвід показує, що на ринку житлово-комунальних послуг держава проводить політику активного регулювання, основні аспекти якого доцільно було б

врахувати при реформуванні ЖКГ в Україні. Так, федеральний уряд інвестує та контролює благоустрій та рекультивацію земель, охорону навколишнього середовища, розвиток енергетичних систем та великих тепло- водопроводів. Влада штатів несе часткову відповідальність за розвиток мереж електро-газопостачання. Всі інші питання – водопостачання, санітарний стан міст, каналізація, мережі газо-, електропостачання, житлове будівництво – знаходяться у віданні місцевої влади, яка використовує на це як власні кошти, так і федеральні субсидії, бюджети штатів та приватний капітал [301, с. 35].

Особливості процесу реформування житлово-комунального господарства спробуємо розкрити, також, на прикладі Республіки Польща, досліджувана нами сфера якої на початок реформаційного процесу була ідентична вітчизняній. Система функціонування ЖКГ у цій країні залежить від діяльності органів місцевого самоврядування, на яку впливають три основні чинники: їх повноваження, фінансування завдань і людський фактор.

Сфера компетенції самоврядування в Польщі ширша від української моделі, оскільки вона ґрунтується не лише на дотаціях із державного бюджету. Тут місцеві самоврядні одиниці (гміни, повіти, воєводства) самостійно провадять політику залучення інвестицій для розвитку своїх регіонів, у тому числі й у ЖКГ. А. Грас підкреслює, що ЖКГ в Польщі належить до сфери повноважень і завдань не уряду, а органів місцевого управління, держава ж виконує контрольну функцію. Наприклад, підвищення квартирної плати в країні було обмежене законом, який передбачає максимальний її відсоток за відповідний рік. Безперечно, на розвиток житлово-комунальних послуг в Польщі впливає той факт, що вона є членом ЄС, в якому спостерігається тенденція, спрямована на віддалення житлово-комунальної інфраструктури від самих послуг. За цією системою власником останньої залишається орган місцевого самоврядування, наприклад, у формі комунального підприємства, яке фактично є монополістом. Право ЄС не забороняє монополістичної позиції як такої, але зловживання нею означає порушення договору заснування ЄС (ст. 82) [306, с. 25].

На підставі зазначеного принципу в Польщі вже давно успішно функціонує Управління регулювання телекомунікацій. Сфера таких послуг як газо- чи електропостачання, належить до компетенції Управління регулювання телекомунікацій. Реформа сфери житлово-комунальних послуг проводилася у декілька етапів. Перший полягав у поділі монополістів на окремі регіональні підприємства, які, маючи різні видатки, встановлюють відповідні тарифи. Другий, що розпочався в 2007 році, супроводжувався лібералізацією допуску інших надавачів послуг, у тому числі й закордонних. Таким чином, коли до надання послуг у рамках спільної мережі допускаються незалежні компанії як надавачі послуг, вони стають ринковими [306, с. 26].

В результаті застосування подібної моделі в Україні можлива ситуація, коли, приміром, мешканці Львова зможуть купувати дешеву електроенергію з Польщі та користуватися послугами її сміттєпереробних заводів. Як ми бачимо, у Польщі діє основний принцип, згідно з яким, політика у сфері ЖКГ є завданням органів місцевого самоврядування й належить до їх компетенції, тому втручання держави в цю царину не потрібне. Ключовими чинниками успішної житлово-комунальної політики в цій країні є – ефективність діяльності системи органів місцевого самоврядування і контроль власників мереж незалежним регулятором [33, с. 105].

Ми погоджуємося із думкою Ю.Л. Петрушевського, щодо можливості використання такої інституційної моделі і в нашій країні. Однак, для її реалізації необхідно:

- а) визначити потреби різних груп населення в послугах, враховуючи і ті, які не надаються;
- б) виявити можливості місцевих муніципальних служб, організацій та підприємств з надання послуг, які відповідають стандартам якості, необхідному асортименту і обмеженням витрат;
- в) отримати повну інформацію про можливих виробників послуг в інших адміністративно-територіальних утвореннях;

г) розробити механізм договірних взаємовідносин і розрахунків при укладенні договорів між різними адміністративними утвореннями [302, с. 114].

Корисними для України рисами реформування житлово-комунального господарства є досвід Республіки Польща, зокрема, це такі: за основу реформування житлово-комунального господарства Польщі було взято трансформацію відносин власності в галузі спочатку шляхом передачі державних підприємств у комунальну власність, потім – шляхом перетворення комунальних підприємств на приватні суб'єкти господарювання; залучення додаткового капіталу в господарство за допомогою приватних інвестицій (у Польщі державні та комунальні підприємства не вважаються ефективними суб'єктами господарювання); реструктуризація комунальних підприємств у малі приватні підприємства призвела до зменшення кількості працівників, що, в свою чергу, вплинуло і на зменшення витрат на оплату праці загалом; підтримка державою приватного власника на ринку житлово-комунальних послуг виявляється у державній фінансовій допомозі; встановлення тарифів на ринку житлово-комунальних послуг регулюється радами з врахуванням особливостей розвитку регіону [301, с. 39-40].

Фінальним етапом реформування публічного управління житлово-комунального господарства у більшості зарубіжних країнах стало впровадження сучасних інформаційних технологій. Нові інформаційні технології та інструменти забезпечили формування системи електронної взаємодії органів влади та безпосередніх споживачів житлово-комунальних послуг у процесі споживання житлово-комунальних послуг, а також з бізнесом у процесі забезпечення виробництва та постачання таких послуг. Наприклад, у Республіці Польща за допомогою інструментів електронного урядування кожен споживач через Електронну платформу послуг публічної адміністрації (ePUAP) у розділі «Будівництво та житло» може отримати адміністративні послуги та залишити звернення [307, с. 145].

Слід також погодитися думками О.І. Деміхова, В.О. Лук'янихіна та О.М. Теліженка, які аналізуючи світовий досвід державного регулювання житлово-комунальним господарством, приходять до висновку, що аналіз результатів роботи органів публічного адміністрування іноземних країн свідчить про активну роль держави і муніципалітетів в ефективному регулюванні сфери житлової інфраструктури, спрямованої на створення умов появи зацікавлених учасників такого ринку і закріплення фундаменту прозорого і якісного надання послуг у цій галузі. Запропонований ними досвід закордонних держустанов по розвитку житлової інфраструктури населених пунктів у перспективі може бути застосований в сучасних умовах вітчизняного публічного адміністрування, комплексне використання органами державного управління інструментів кондомініумів, ефективного менеджменту керуючих компаній та пошук і залучення додаткових інвестицій для модернізації житлового фонду в майбутньому дадуть позитивні точки зростання галузі [308, с. 116].

### **Висновки до розділу 3**

1. На підставі аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання в сфері житлово-комунального господарства європейських країн: Великої Британії, Західної та Східної Німеччини, Франції, США, Японії, Польщі, 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: а) німецька (північноєвропейська); б) французька; в) 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 ЖКГ шляхом створення прозорої конкуренції на ринку надання адміністративних послуг, по-третє – підвищити ефективність виробництва матеріальних ресурсів та якість надання адміністративних послуг.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає у виявленні низки теоретичних і практичних проблем адміністративно-правових засад функціонування житлово-комунального господарства. У результаті проведеного дослідження сформульовано такі основні висновки, пропозиції і рекомендації:

1. Охарактеризовано поняття та зміст житлово-комунального господарства як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Житлово-комунальне господарство як об'єкт «адміністративно-правове регулювання» охоплює широке коло впорядкованих організаційно-правових відносин покликаних забезпечити інтереси особи, суспільства, держави. Основними засобами державного впливу на ЖКГ є розробка і затвердження державних стандартів, норм і правил; формування і реалізація тарифної політики; ліцензування різноманітних видів робіт; оподаткування; надання дозволів, що свідчить про характерну імперативність ухвалених рішень суб'єктами публічного управління.

Як засіб адміністративно-примусового характеру у сфері ЖКГ слід розглядати притягнення до адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб за порушення законодавства у сфері житлово-комунального господарства.

2. Під «адміністративно-правовим регулюванням житлово-комунальним господарством» 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. На підставі здійсненого аналізу нормативно-правових актів у сфері правового регулювання житлово-комунальним господарством виявлено недоліки чинного законодавства, що регулює відносини житлово-



комунального господарства та на цій підставі надаються конкретні пропозиції по приведенню 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. 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).

4. 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, залежно від предмета правового регулювання запропоновано класифікацію нормативно-правових актів, що регулюють житлово-комунальне господарство, шляхом їх поділу на нормативно-правові акти у галузі: реформування і розвитку житлово-комунального господарства; правового статусу суб'єктів житлово-комунального господарства; правового регулювання житловим господарством; правового регулювання

комунальним господарством; правового регулювання у сфері благоустрою населених пунктів; адміністративної відповідальності.

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

5. На підставі аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання в сфері житлово-комунального господарства європейських країн: Великої Британії, Західної та Східної Німеччини, Франції, США, Японії, Польщі, виділено три генеральні управлінські лінії розвитку ЖКГ 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: а) німецька (північноєвропейська); б) французька; в) 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 ЖКГ шляхом створення прозорої конкуренції на ринку надання адміністративних послуг, по-третє – підвищити ефективність виробництва матеріальних ресурсів та якість надання адміністративних послуг.

6. Систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання житлово-комунальним господарством визначаємо як впорядковану 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.

7. 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.

8. 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.

9. Встановлено, що незважаючи на існуючі законодавчі акти, що діють сьогодні, вони не зможуть повністю вирішити проблемні питання адміністративних процедур. Враховуючи, що це можуть бути різні види адміністративних процедур: заявні, втручальні, прості, складні, реєстраційні, дозвільні, інспекційні, щодо притягнення до адміністративної відповідальності, підтримується думка, що прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, який на протязі тривалого часу знаходиться на розгляді у Верховній Раді України, допомогло б вирішити існуючі проблемні питання надання адміністративних послуг у сфері ЖКГ, що надаються органами місцевої влади та іншими уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації.

10. 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 правопорушення за порушення житлово-комунального господарства, закріплених у КУпАП, у своїй більшості передбачають бланкетний варіант закріплених ознак (ст. ст. 149, 149-1, 150, 151, 152, 152-1, 153, 154) у багатьох випадках норми вказаних статей є застарілим і не відповідають сьогоdnішнім реаліям. З метою удосконалення адміністративного законодавства пропонується: 149-1 виключити із КУпАП, а ст. ст. 149, 150, 151, ст. 152-1 КУпАП викласти в авторських редакціях.

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

11. Класифіковано склади адміністративних деліктів на адміністративні правопорушення: у галузі реалізації прав громадян на житло (ст. ст. 149, 149-1); порушення, що посягають на встановлені правила користування жилими будинками і жилими приміщеннями (ст. ст. 150, 151); порушення, що посягають на дотримання державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів, екологічної безпеки, правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів (ст. 152, частина 2 ст. 152-1, ст. 153); порушення у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки (ст. 154) КУпАП.

12. Доведено, що правопорушення, передбачене ст. 212-3 КУпАП 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 КУпАП потребує виокремлення складу 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 КУпАП.

13. Проаналізовано законодавчі акти, нормами яких передбачена адміністративна відповідальність юридичних осіб. Виявлено недоліки адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері. Зазначено, що на відміну від норм ЗУ «Про теплопостачання», де суб'єктом відповідальності крім фізичної особи, може бути і юридична особа, суб'єктом відповідальності відповідно до норм ст. 95-1, ст. 188-20, ст. 244-14 КУпАП є громадяни, працівники та посадові особи. Відповідно до ст. 14 ЗУ «Про теплопостачання» право складати в установленому законом порядку протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення мають інспектори з державного енергетичного нагляду, тоді як згідно ст. 244-14 КУпАП такими особами також є головний інспектор з

державного енергетичного нагляду та його заступники, а також старші інспектори з державного енергетичного нагляду.

14. Встановлено, що виявлені недоліки адміністративно-правового регулювання можуть мати негативні наслідки для правозастосовної діяльності. 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.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.І. Міжнародне право: Підручник. Москва: Вид-во Ексмо, 2004. 688 с.
2. Аврамова О. Роль житла в реалізації особистих немайнових прав громадян. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 4. С. 20-21.
3. Куц О.Є. До питання про державну політику у сфері житлово-комунального господарства. «Сучасні проблеми юридичної науки»: тези доповідей та наукових повідомлень всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів за заг. ред. А.П. Гетьмана. Харків. : Нац. Юрид. Акад. України, 2008. 496 с. С. 141-143.
4. Права людини на достатнє житло. Виклад фактів. Харківська правозахисна група. Харків. 2004. 48 с. URL: [http:// khpig. org/ index. php?id=1145277493](http://khpig.org/index.php?id=1145277493)
5. Кучеренко І.М., Кучеренко О.Ю., Заптріна І.В. Житлова політика України: сучасність і майбутнє. Київ. : Видавничий центр спілки власників житла України. 2012. 304 с.
6. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. *Вісник Конституційного суду України* 2006. № 3. Ст. 69.
7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. *Вісник Конституційного суду України*. 2006. № 4. Ст. 72
8. Декларація соціального прогресу та розвитку, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 11.12. 1969 р. URL: [https:// zakon. rada. gov.ua/ laws/ show/995\\_116](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_116);
9. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 21 грудня 1965 р. Права человека и ты. Основные документы ООН. Документы Организации по

безопасности и сотрудничеству в Европе и Документы Совета Европы о правах человека. Варшава : Изд-во ОБСЕ/БДИПЧ. 1999. С. 288.

10. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1979 р. *Бюлетень Законодавства і юридичної практики України* 1997. № 5. Ст. 24-35.

11. Конвенція про права дитини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р. *Право України*. 1993. № 5-6. С. 56-64.

12. Конвенція про статус біженців, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 28 липня 1951 р. *Бюлетень Законодавства і юридичної практики України* 2001. № 11. С. 111-120.

13. Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 18 грудня 1990 р. *Бюлетень Законодавства і юридичної практики України* 2001. № 11. С. 86-110.

14. Декларація прав дитини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1959 р. *Юридичний вісник України*. 1999. № 47. С. 11.

15. Рекомендацій про житлове будівництво для трудящих, прийняті Генеральною Конференцією Міжнародної організації праці 7 червня 1961 року № 115 URL: [http:// ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r115\\_ru.htm](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r115_ru.htm) (дата звернення 31.08.2016).

16. Стамбульська декларація щодо населених пунктів, прийнята на Конференції ООН по населеним пунктах 3-14 червня 1996 р. URL: [http://un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/habdecl.shtml](http://un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habdecl.shtml) (дата звернення 31.08.2019).

17. Декларація про міста та інші населені пункти в новому тисячолітті, прийнята резолюцією спеціальної сесії генеральної асамблеї ООН 09 червня 2001 р. № S-25/2 URL: [http:// ips. ligazakon. net/ document/ view/ MU01050 ? an=&q=декларація%20про%20міста&bl=](http://ips.ligazakon.net/document/view/MU01050?an=&q=декларація%20про%20міста&bl=) (дата звернення 31. 08. 2016).

18. Декларація про право на розвиток, прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 04 грудня 1986 р. URL: [http:// ips. Liga zakon.](http://ips.Liga.zakon.)



net/document/view/MU86005R?an=&q=декларація%20про%20право%20на%20розвиток&bl.

19. Конституція України: Закон України від 28.06. 1996 р. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

20. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 04.09.2008 № 500-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008 . № 46. Ст. 323.

21. Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12.01.2006 № 3334-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 19-20. Ст.159.

22. Андрианов И.И. Жилищное законодательство. Практические вопросы. Москва. : Юридическая литература. 1988. 384 с.

23. Грибанов В.П. Основы советского жилищного законодательства. Москва. : Знание, 1976. 95 с.

24. Корнеев С.М., Коньков Ю.М. Право на жилую площадь в СССР. Москва. : Знание. 1969. 64 с.

25. Седугин П.И. Право на жилище в СССР. Москва. : Юридическая литература. 1983. 224 с.

26. Богданов Е. В. Право на жилище. Минск.: Университет. 1990.160 с.

27. Кичихин А.И., Марткович И.Б., Щербакова Н.А. Жилищные права. Пользование и собственность : Комментарии и разъяснения / Под ред. И. Б. Мартковича. Москва. : Юрист. 1997. 440 с.

28. Титов А.А. Правовые проблемы удовлетворения жилищной потребности граждан в условиях рыночной экономики: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2000. 25 с.

29. Лічман Л.Г. Поняття та зміст права на житло. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 95-101.

30. О'Салливан А. Экономика города. 4-е изд. : Пер. с англ. Москва.: ИНФРА-М. 2002. 706 с.

31. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки : Закон України від 24.06.2004 № 1869-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 46. Ст. 512.
32. Панасенко І.О. Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 262-273.
33. Барабаш Т. О. Правове регулювання господарської діяльності у сфері житлово-комунального господарства : монографія / Т. О. Барабаш. Х. : Право, 2013. 192 с.
34. Жилінкова І. В. Управління майном у житлово-комунальній сфері. «Нові цивільний та господарський кодекси України та проблеми їх застосування»: матер. наук.-практ. конф. (Харків, 23 квітня 2003 р.). Харків. 2004. С. 30-32.
35. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. Москва. : ИнФРА-М. 2007. 512 с.
36. Срибный В. И., Лукьяненко В. А. Преодоление функциональной дифференциации жилищно-коммунального хозяйства региона : Монография / В. И. Срибный, В. А. Лукьяненко. Симферополь : ДИАЙПИ. 2009. 202 с.
37. Енциклопедія Сучасної України. Том 9. Е – Ж. 2009. Київ.: Поліграфкнига. 711 с.
38. Чиж В. І. Методологія облікових процедур в управлінні витратами : Монографія / В. І. Чиж. Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. 296 с.
39. Экономика, организация и планирование городского хозяйства : учебник для студентов инженерно-экономических вузов / под ред. проф. А. И. Файнберга. Москва. : Стройиздат, 1969. 263 с.
40. Джабраїлов Р. А. Правове забезпечення ефективного функціонування ЖКГ як складової частини об'єктів комунальної власності. *Економіка та право*. 2004. № 3. С. 27-32.

41. Багаев А. Н. Реформа жилищно-коммунального хозяйства : все, что о ней слышали и хотим знать. Ростов н/Д. : Феникс, 2006. 224 с.
42. Мельникова М. Развитие коммунальной инфраструктуры господарського комплексу міста. *Аспекти самоврядування*. 2005. № 5. С. 29-32.
43. Світлична Т. І. Оцінка стратегічного потенціалу підприємств житлово-комунального господарства. *Коммунальное хозяйство городов*. 2005. № 61. С. 28-32.
44. Пастухов И. А. Развитие методов ценообразования на рынках жилищно-коммунальных услуг Украины. *Коммунальное хозяйство городов*. 2004. № 57. С. 156-162.
45. Юр'єва Т. П., Н. М. Матвєєва, С. Ю. Юр'єва. Удосконалення системи ціноутворення в житлово-комунальному господарстві – ключове питання економічного механізму господарювання. *Коммунальное хозяйство городов*. 2005. № 65. С. 181-188.
46. Сладкий В.О. Особенности функционирования и основные направления реформирования жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе развития экономики. *Экономика : проблемы теории и практики*. Днепропетровск : Днепропетровский национальный университет. 2001. Вип. 92. С. 42-48.
47. Перькова О.О. Державне регулювання сфери житлово-комунального господарства : адаптаційний аспект : монографія. Донецьк : Вид-во «Ноулідж» (Донецьке відділення). 2012. 176 с..
48. Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010 : наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457. URL: [zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10](http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10);
49. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.
50. Економічна енциклопедія : У трьох томах. Т. 1. / Редкол. : ...С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ. : Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.

51. Данилишин Б.М., Хвесик М.А., Корсцький М.Х. та ін. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів : Монографія. Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2008. 351 с.
52. Хомко В.Є. Сучасний етап розвитку житлово-комунального господарства. Рівне : ПП ДМ, 2010. 148 с. Бібліограф. С. 128-145.
53. Реформування житлово-комунального господарства: теорія, практика, перспективи : Монографія / О.М. Тищенко, М.О. Кизим, Т.П. Юр'єва, С.Ю. Юр'єва, І.В. Покуца. Харків. : ВД «ІНЖЕК», 2008. 368 с.
54. Безлюдов А. И. Повышение эффективности управления жилищно-коммунальным хозяйством Мн. : Беларусь, 1979. 159 с.
55. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління : монографія. Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Х. : ХНАМГ, 2009. 356 с.
56. Строкань Т. М. Економічний механізм освоєння нововведень у житлово-комунальному господарстві. *Збірник наукових праць Черкаського інженерно-технологічного інституту*. Серія : Економічні науки. Черкаси : ЧІТІ. 2000. 134 с.
57. Логістика нерухомості у житлово-комунальному господарстві : монографія. Волкова В.П., Горошкова Л.А. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2013. 645 с.
58. Куш О.Є. Житлово-комунальне господарство як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і суспільство*. 2015. № 6-2. С. 104-108.
59. Хазиков А. Г. Управление жилищно-коммунальным хозяйством : учебное пособие по курсу специализации. Москва. 1973. 78 с.
60. Андрійчук Д. М., Заблудська І.В., Салуквадзе І.М. Сучасні форми господарювання у житлово-комунальній сфері міста : монографія. Луганск: Изд-во «Ноулиж», 2011. 192 с.

61. Рохчин В. Е., Чекалин В. С.. Муниципальное планирование. Учебное пособие по спец. 0608 «Экономика и управление в городском хозяйстве». СПб: СПбГИЭА, 1996. 137с.;

62. Гавінська О. А. Підгалузь права в системі права сучасної України : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 200 с.

63. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України : наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 № 43/5. URL: [http:// zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v43\\_5323-04](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04).

64. Шморгун Л. Г. Менеджмент організацій: Навчальний посібник. Київ.: Знання, 2010. 452 с.

65. Гавінська О.А. Підгалузь права в системі права сучасної України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 19 с.

66. Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 12.05.2007 р. № 717. *Офіційний Вісник України*. 2007. № 37. Ст. 1471.

67. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України: від 30.04.2014 р. № 197. ( редакції постанови від 25. 09. 2019 р. № 850). URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п)

68. Галунько В. В. Теорія держави та права : конспект лекцій / В. В. Галунько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа; за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон, 2008. 280 с.

69. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2012. № 1 (35). С. 50-54.

70. Ваньчук І. Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. Т.1. Вип. № 32. С. 7-10.

71. Осипов М.Ю. Правовое регулирование как динамическая система. *Право и политика*. 2006. № 11. С. 56–57.

72. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2011. 584 с.

73. Нормативно-правовий акт. Класифікація нормативно-правового акта: методичні рекомендації. Головне управління юстиції у Дніпропетровській області. м. Дніпропетровськ. 2011. 10 с.

74. Латишева В.В. Класифікація нормативно-правових актів у сфері житлово-комунального господарства на селі. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 205-210.

75. Авер'янов В.Б. Предмет регулювання адміністративного права та його «публічно-сервісна» складова. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [за заг. ред В.Б. Авер'янова]. Київ., 2007. С. 240–247.

76. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст.409.

77. Пропозиції Президента до Закону «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=41734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41734) (дата звернення 31.08.2019)

78. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.

79. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві : *Розпорядження Кабінету Міністрів України* від 16.09.2009 № 1184-р / *Офіційний Вісник України*. 2009. № 78. Ст. 2650.

80. Про Методичні рекомендації щодо розроблення та реалізації регіональних, районних, міських та селищних програм реформування і

розвитку житлово-комунального господарства територіальних громад : Рішення Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 26.11.2004 року № 23/1. URL: [https:// zakon. rada. gov. ua/rada/show/v0222508-04/sp:max25](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0222508-04/sp:max25).

81. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27.03.2014 р. № 1166-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20-21. Ст.745.

82. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17.10.1990 р. № 400-XII. *Відомості Верховної Ради України УРСР*. 1990. № 45. Ст. 602.

83. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 25. Ст. 195.

84. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 548.

85. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV. *Офіційний Вісник України*. 2000 р. № 1. Ст. 6.

86. Про Основні засади розвитку соціальної сфери села: Указ Президента України від 20.12.2000 р. № 1356/2000. *Офіційний Вісник України*. 2000. № 51. Ст. 2201.

87. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1158. *Офіційний Вісник України*. 2007 р. № 73. Ст. 2715.

88. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09. 2014 р. № 385. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 70. Ст. 1966.

89. Деякі питання реалізації у 2015-2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів

України від 07.10. 2015 р. № 821. *Офіційний Вісник України*. 2015. № 83. Ст. 2752.

90. Про затвердження Комплексної цільової програми підвищення енергоефективності та розвитку житлово-комунальної інфраструктури міста Києва на 2016 - 2020 роки від 17.03.2016 № 232/232 : рішення I сесії Київської міської ради VIII скликання. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/OpenDocument).

91. Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2011-2020 рр. від 24.12.2014 № 1779/14 : рішення 36 сесії Харківської міської ради 6 скликання. URL: [http://www.gov.liga.com.ua/b\\_text.php?type=3&id=60702&base=27](http://www.gov.liga.com.ua/b_text.php?type=3&id=60702&base=27);

92. Програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства м. Миколаєва на 2015-2019 роки від 23.01.2015 № 45/3 : рішення Миколаївської міської ради. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/22472.html>

93. Про Програму реформування та розвитку комунального господарства міста Дніпропетровська на 2016-2020 роки від 30.03.2016 № 17/5:рішення Дніпропетровської міської ради VII скликання. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/request/10391/response/16165/attach/3/attachment.pdf>.

94. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України: від 21.05. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

95. Про затвердження Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства міста Києва на 2010-2014 роки від 16.09.2010 № 12/4824: рішення VI сесії Київської міської ради VI скликання. URL: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/4EA3C6A11DF7CAB3C2257823006DE99E?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/4EA3C6A11DF7CAB3C2257823006DE99E?OpenDocument);

96. Про затвердження «Програми розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2011-2014 р. р.» від 27.10.2010 р. № 328/10: рішення 49 сесії Харківської міської ради 5 скликання. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/642235>.



97. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

98. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833.

99. Hihidus D. Development program of housing subsidies in Hungary compared to other Central European countries in transition. D. Hihidus, N. Teller. *International Journal of Housing Policy*. 2008. URL:: [http:// www. tandfonline. com/toc/reuj20/5/3?nav=tocList](http://www.tandfonline.com/toc/reuj20/5/3?nav=tocList);

100. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

101. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 1. Ст. 1.

102. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради України УРСР*. 1991. № 30. Ст. 379.

103. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10.01.2002 № 2918-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст. 112.

104. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 27-28. Ст. 312.

105. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-XII. *Відомості Верховної Ради України УРСР*. 1991. № 16. Ст. 200.

106. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.

107. Про соціальний захист дітей війни : Закон України від 18.11.2004 № 2195-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 4. Ст. 94.

108. Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні : Закон України від 17.04.1991 № 962-XII. *Відомості Верховної Ради України УРСР*. 1991. № 22. Ст. 262.

109. Про фермерське господарство : Закон України від 19.06.2003 № 973-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 45. Ст. 363.

110. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15.05.2003 № 742-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 29. Ст. 232.

111. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17.07.1997 р. № 469/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 39. Ст. 261.

112. Житловий Кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. № 5464-X. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1983. № 28. Ст. 573.

113. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19.06. 1992 р. № 2482-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36. Ст. 524.

114. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12.01.2006 № 3334-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 19-20. Ст. 159.

115. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Закон України від 22.12.2006 р. № 525-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 10. Ст. 88.

116. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку : Закон України від 14.05.2015 № 417-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 29. Ст. 262.

117 Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29.11.2001 р. № 2866-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 10. Ст. 78.

118. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР:

Постанова Ради міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12. 1984 р. № 470. URL: [https:// zakon. rada. gov. ua/laws/show/470-84-п](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-п)

119. Про затвердження Правил надання послуги з управління багатоквартирним будинком та Типового договору про надання послуги з управління багатоквартирним будинком: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09. 2018 р. № 712. *Офіційний Вісник України*. 2018. № 72. Ст. 2435.

120. Про схвалення Концепції Державної програми «Соціальне житло» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2005 р. № 384-р. *Офіційний Вісник України*. 2005 р. № 36. Ст. 2202.

121. Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій: наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 р. № 76. *Офіційний Вісник України*. 2005. № 35. Ст. 2158.

122. Про затвердження Примірною переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд : наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 10.08.2004 р. № 150. *Офіційний Вісник України*. 2004. № 35. Ст. 2359.

123. Про внесення змін та доповнень до постанови виконкому міськради і президії міськради профспілок від 15.07.1985 р. № 582 «Про порядок застосування у м. Києві Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР» : Постанова виконавчого комітету Київської міської Ради народних депутатів і президії Київської міської ради профспілок : від 30.04. 1991 р. № 234. Бюлетень виконавчого комітету Київської міської Ради народних депутатів. № 5-6. 1991 р.

124. Львов В. Є., Коляда О.О. Правові аспекти вирішення житлової проблеми в Україні. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2008. Вип. 34. С. 132-144.

125. Поліщук М.С. Щодо розміру норми жилої площі, яка надає право на поліпшення житлових умов. *«Актуальні проблеми функціонування держави та тенденції захисту прав і свобод людини»*: науково-практична Інтернет-конференція від 04.10.2011 р. URL: [http:// legalactivity. com. ua/ index. php?option=com\\_content&view=category&id=15%3A-3&Itemid=11&lang=ru;](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=category&id=15%3A-3&Itemid=11&lang=ru)

126. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 09.04.2015 р. № 317-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 26. Ст. 219.

127. Проект Житлового кодексу України № 2307-д від 04.09.2009 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2307&skl=7;](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2307&skl=7)

128. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

129. Про внесення зміни до статті 13 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»: Закон України від 14.06.2016 р. № 1413-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 29. Ст. 536.

130. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 49. Ст. 571.

131. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України від 21.10. 2010 р. № 2624-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 11. Ст. 71.

132. Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання

холодної та гарячої води і водовідведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07. 2005 р. № 630. *Офіційний Вісник України*. 2005. № 30. Ст. 1811.

133. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07. 2005 р. № 631. *Офіційний Вісник України*. 2005. № 30. Ст. 1812.

134. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06. 2011 р. № 869. *Офіційний Вісник України*. 2011. № 62. Ст. 2472.

135. Про затвердження Порядку інформування споживачів про намір зміни цін/тарифів на комунальні послуги з обґрунтуванням такої необхідності: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 05.06.2018 р. № 130. *Офіційний Вісник України*. 2018. № 54. Ст. 1895.

136. Про ринок природного газу : Закон України від 09.04.2015 р. № 329-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 27. Ст. 234.

137. Про затвердження Правил постачання природного газу : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 30.09.2015 р. № 2496. *Офіційний Вісник України*. 2015. № 92. Ст. 3161.

138. Рибачук В. Л. Підвищення ефективності державної бюджетної політики у сфері вдосконалення тарифного регулювання. *Інвестиції : практика та досвід*. 2013. № 5. С. 117-121. URL: [http:// nbuv. gov. ua/ UJRN/ipd\\_2013\\_5\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2013_5_28);

139. Про затвердження Правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 27.06.2008 р. № 190. *Офіційний Вісник України*. 2008. № 79. Ст. 2670.

140. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 47. Ст. 514.

141. Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 23.04.2012 р. № 497. *Офіційний Вісник України* 2012. № 32. Ст. 1224.

142. Про вдосконалення державної політики регулювання тарифів на електричну енергію, що відпускається населенню, а також іншим споживачам, для яких застосовуються такі тарифи : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 149. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 43. Ст. 1134.

143. Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 26.02.2015 р. № 220. *Офіційний Вісник України*. 2015. № 15/1. Ст. 399.

144. Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2014 р. № 81. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 28. Ст. 795.

145. Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.03. 2017 р. № 187. *Офіційний Вісник України* 2017. № 29. Ст. 847.

146. Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг від 06.06.2014 р. № 650. *Офіційний Вісник України* 2014. № 49. Ст. 1302.

147. Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 17.10.2014 р. № 146. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 91. Ст. 2615.

148. Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 31.03.2015 р. № 1171 (в редакції постанови від 01.06.2017). URL: [https:// dniprorada. gov. ua/ uk/ page/ povidomlennya-pro-vstanovlennya-tarifiv-na-poslugi-z-centralizovanogo-opalennya-ta-poslugi-z-centralizovanogo-postachannya-garyachoi-vodi-scho-nadayutsya-naseleennyu-kp-komenergосervis](https://dniprorada.gov.ua/uk/page/povidomlennya-pro-vstanovlennya-tarifiv-na-poslugi-z-centralizovanogo-opalennya-ta-poslugi-z-centralizovanogo-postachannya-garyachoi-vodi-scho-nadayutsya-naseleennyu-kp-komenergосervis)

149. Україна: Економічний огляд, квітень 2017 р. URL: [http:// www. worldbank.org/uk/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017](http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017).

150. Реальні доходи українців за рік впали на 22% (інфографіка). URL: <https://economics.unian.ua/finance/1306395-realni-dohodi-ukrajintsiv-za-rik-skorotilisya-na-22-infografika.html>;

151. Гарнік К. Ю. Житлово-комунальні послуги – зміст і види. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 66-69.

152. Зауваження до проекту Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 10.12.2015 № 1581-д. URL: [http:// w1.c1.r ada.gov. ua/ pls/ zweb2/ webproc34?id=&pf3511=57371&pf35401=402210](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57371&pf35401=402210).

153. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49. Ст. 517.

154. Про основи містобудування Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

155. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

156. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 39. Ст. 181.

157. Про затвердження Типового порядку видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10. 2013 р. № 870. *Офіційний Вісник України*. 2013. № 96. Ст. 3551.

158. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12. 2003 р. № 2067. *Офіційний Вісник України*. 2003. № 52. Ст. 2817.

159. Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2006 р. № 1045. *Офіційний Вісник України*. 2006. № 31. Ст. 2215.

160. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 р. № 7. *Офіційний Вісник України*. 2007. № 19. Ст. 771.

161. Про затвердження Примірного положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 09.11.2007 р. № 177. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0177662-07/card6#Public>;

162. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36-37. Ст. 242.

163. Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07. 2006 р. № 1010. *Офіційний Вісник України*. 2006. № 30. Ст. 2137.



164. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 22-р. *Офіційний Вісник України*. 2013. № 6. Ст. 206.

165. Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 01.08.2011 р. № 133. Інформаційний бюлетень Держжитлокомунгоспу України. 2008 р. № 7.

166. Про затвердження Правил визначення норм надання послуг з вивезення побутових відходів: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 30.07.2010 р. № 259. *Офіційний Вісник України*. 2010. № 76. Ст. 2707.

167. Гаврилюк О. М., Світличний О. П. Сучасний стан та основні напрями державного регулювання поводження з побутовими відходами: монографія. Київ, 2018. 194 с.

168. Про теплопостачання: Закон України від 02.06.2005 р. № 2633-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 28. Ст. 373.

169. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 51. Ст. 446.

170. Про міський електричний транспорт: Закон України від 29.06.2004 р. № 1914-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004, № 51, ст. 548;

171. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15.05.1996 № 192/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 29. Ст. 139.

172. Про затвердження Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 23.12.2004 р. № 1735. *Офіційний Вісник України*. 2004. № 52. Том 1. Ст. 3444.

173. Про затвердження Типового договору про організацію надання транспортних послуг з перевезень міським електричним транспортом: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 14.11. 2012 р. № 1045. *Офіційний Вісник України*. 2012. № 87. Ст. 3543.

174. Про затвердження Правил користування трамваєм і тролейбусом у містах України: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 09.10.2006 р. № 329. *Офіційний Вісник України*. 2006. № 50. Ст. 3366.

175. Про автомобільні дороги: Закон України від 08.09.2005 р. № 2862-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 556.

176. Про затвердження Єдиних правил ремонту і утримання автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, правил користування ними та охорони : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03. 1994 р. № 198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-94-%D0%BF/card6#Public>

177. Про затвердження Технічних правил ремонту і утримання вулиць та доріг населених пунктів: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14.02.2012 р. № 54. *Офіційний Вісник України*. 2012. № 20. Ст. 778.

178. Про дорожній рух: Закон України від 30.06. 1993 р. № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.

179. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ 07.11. 2016 р. URL: [http:// www. reyestr. court. gov. ua/ Review/62787712](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62787712).

180. Рішення Апеляційного суду м. Києва від 26.05.2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58160328>.

181. Про поховання та похоронну справу : Закон України від 10.07.2003 № 1102-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 7. Ст. 47.

182. Про затвердження нормативно-правових актів щодо реалізації Закону України «Про поховання та похоронну справу» : наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства України від 19.11.2003 р. № 193. *Офіційний Вісник України*. 2004. № 36. Ст. 2444.

183. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення Положення про структурний підрозділ у галузі поховання органу місцевого самоврядування або його виконавчого органу : наказ Міністерства з питань

житлово-комунального господарства України від 22.04.2009 р. № 113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0113662-09/card6#Public>.

184. Про затвердження Єдиної методики визначення вартості надання громадянам необхідного мінімального переліку окремих видів ритуальних послуг, реалізації предметів ритуальної належності: наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 19.11.2003 р. № 194. *Офіційний Вісник України*. 2004. № 12. Том 1. Ст. 781.

185. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України* *Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

186. Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання : Закон України від 22.06.2017 р. № 2119-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 34. Ст. 370.

187. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України 24.02.1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

188. Про забезпечення комерційного обліку природного газу : Закон України від 16.06.2011 р. № 3533-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 5. Ст. 28.

189. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України 14.10.1994 р. № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.

190. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 30. Ст. 238.

191. Про затвердження Порядку застосування санкцій за порушення законодавства про електроенергетику : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.07. 2000 р. № 1139. *Офіційний Вісник України*. 2000. № 29. Ст. 1230.

192. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України 06.04. 1995 р. № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-п>

193. Про затвердження Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.04. 1995 р. № 64. URL: [/https:// zakon. rada. gov. ua/ laws/show/z0291-95](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0291-95).

194. Глух М. В. Особливості державного управління у сфері житлово-комунального господарства *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 1. С. 106-111.

195. Ткач М. П. Проблеми визначення поняття державного управління. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 1. С. 60-65.

196. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний Вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

197. Авер'янов В. Б. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ : Факт, 2003. 384 с.

198. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.]. За заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.

199. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *«Правова доктрина – основа формування правової системи держави»* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р. Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 201–207.

200. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук. Х. 2003. 412 с.

201. Проект Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» № 2966-д від 19.02.2016 р. Висновок від 11.04.2016 р. URL: [http:// w1.c1. rada. gov. ua/pls/ zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=383371](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=383371).

202. Проект Закону України про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг № 2966-д

від 19.02.2016 р. Зауваження від 01.06.2016 р. URL: [http:// w1.c1.rada. gov. ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=390104](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=390104).

203. Проект Закону України про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг № 2966-д від 19.02.2016 р. Зауваження від 21.09.2016 р. URL: [http:// w1.c1.rada. gov. ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=400310](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58234&pf35401=400310).

204. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13.06.2019 р. № 5-р/2019. *Офіційний Вісник України*. 2019. № 56. Ст. 1949.

205. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294. *Офіційний Вісник України* 2014. № 61. Ст. 1688.

206. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України від 31.05. 2011 р. № 633/2011. *Офіційний Вісник України* 2011. № 41. Ст. 1665.

207. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики: Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1059/2011. *Офіційний Вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3413.

208. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг: Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1073/2011. *Офіційний Вісник України*. 2011. № 94. Ст. 3421.

209. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Указ Президента України від 8.04.2011 р. № 439/2011. *Офіційний Вісник України* 2011. № 29. Ст. 1247.

210. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Указ Президента України від 10.09.2014 р. № 715/2014. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2083.

211. Про затвердження Положення про Державну житлово-комунальну інспекцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2008 р. № 798. *Офіційний Вісник України*. 2008. № 69. Ст. 2310.

212. Про ліквідацію урядових органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03. 2011 р. № 346. *Офіційний Вісник України*. 2011. № 26. Ст. 1054.

213. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення захищеності прав споживачів та врегулювання функціонування житлово-комунальної сфери». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52475](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52475);

214. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний Вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.

215. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04. 2014 р. № 333-р. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831

216. Грас А. Місцеве самоврядування та житлово-комунальні послуги в Польщі. Аспекти самоврядування. 2007. № 1. С. 24–26.

217. Про Кабінет міністрів України : Закону України від 27.02. 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

218. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.04. 2014 р. № 197 (в редакції постанови від 25.09. 2019 р. № 850). URL: <https://akon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п> ( дата звернення 20.06.2019)

219. Положення про Державну інспекцію містобудування України: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03. 2020 р. № 219. URL: <https://akon.rada.gov.ua/laws/show/219-2020-п>

220. Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01. 2015 р. № 32 (в редакції постанови від 18.09. 2019 р. № 847). URL: <https://akon.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-п> ( дата звернення 20.11.2019)

221. Положення про Державну інспекцію енергетичного нагляду України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.02. 2018 р. № 77. URL: <https://akon.rada.gov.ua/laws/show/77-2018-п> (дата звернення 20.11.2019)

222. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08. 2014 р. № 459 (в редакції постанови від 11.09. 2019 р. № 838). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-п> ( дата звернення 20.11.2019)

223. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 02.09. 2015 р. № 667 (в редакції постанови від 11.09. 2019 р. № 838). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-п> (дата звернення 20.11.2019)

224. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1990. № 20-21. Ст. 190.

225. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури. *Форум права*. 2013. № 3. С. 693-698. URL: [file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_114.pdf](file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/FP_index.htm_2013_3_114.pdf)

226. Шкільний словник іншомовних слів. Укладач О. Давидова. Тернопіль : Підручники і посібники, 2007. 432 с.

227. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. Запоріжжя, 2011. 40 с.

228. Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Випуск 1. Том 2. С. 66-69. (Серія : Юридичні науки).

229. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 7-13.

230. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Ківалов С.В. та інш.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.

231. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. *Офіційний Вісник України*. 2015. № 51. Ст. 1655

232. Положенням про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10. № 848. Інформаційний бюлетень НКРЕ. 2004. № 8.

233. Юридична енциклопедія. [Ю. С. Шемшученко, М. П. Зяблюк, В. Б. Авер'янов та ін.]. Київ : Українська енциклопедія, 1998. 736 с.

234. Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 409. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 73. Ст. 2064.

235. Про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо нарахування субсидій пенсіонерам та інвалідам : проект



Закону України від 20.04.2015 р. № 2676. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54835](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54835).

236. Чичуліна К. В., Міхрякова В. В., Дорошенко К. В. Сучасні тенденції формування тарифів на послуги житлово-комунального господарства. *Ефективна економіка*. 2016. № 6. С. 2-6

237. Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення: Закон України від 10.12.2015 р. № 887-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 42.

238. Яковлев П.О. Адміністративно-правові засади регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги: дис. ... канд. юр. наук. Х., 2016. 200 с.

239. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03. 2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

240. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності на ринку природного газу: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 16.02.2017 р. № 201. *Офіційний Вісник України*. 2017. № 36. Ст. 1160.

241. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22.03.2017 р. № 307. Урядовий кур'єр від 18.05.2017. № 90.

242. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері теплопостачання: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22.03.2017 № 308. Урядовий кур'єр від 18.05.2017. № 90.

243. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва електричної енергії: постанова Національної комісії,

що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22.03.2017 № 309. Урядовий кур'єр від 20.06.2017. № 113.

244. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з захоронення побутових відходів: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 04.04.2017 № 467. Урядовий кур'єр від 22.06.2017. № 115.

245. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання електричної енергії: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 13.04.2017 № 504. Урядовий кур'єр від 23.06.2017. № 116.

246. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перероблення побутових відходів: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25.05.2017 № 683. Урядовий кур'єр від 14.07.2017. № 129.

247. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу електричної енергії: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25.07.2017 № 932. Урядовий кур'єр від 08.09.2017. № 167.

248. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з передачі електричної енергії: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 09.11.2017 № 1388. Урядовий кур'єр від 11.01.2018. № 6.

249. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12. 2010 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

250. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України/авт.-упоряд. В. П. Тимощук. К.: Факт, 2003. 496 с.

251. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

252. Правознавство: підруч. / А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, О. О. Підопригора ; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. К. : Юрінком Інтер, 2005. 572 с.

253. Щерба А.В.Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ...канд.юрид.наук. Х., 2011. 20 с.

254. Адміністративне право України. Повний курс: підручник/Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

255. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. №3. С. 3-11.

256. Про звернення громадян: Закон України від 02.10. 1996 р. № 393. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

257. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

258. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.

259. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/109/2008> (дата звернення 30.09.2019).

260. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект № 11472 від 03.12.2012 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893)(дата звернення 30.09.2019).

261. Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на

підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 ( редакції № 431 від 22.05.2019). URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п) (дата звернення 30.09.2019).

262. Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55 ( редакції № 375 від 17.04.2019). URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п) (дата звернення 30.09.2019).

263. Развадовський В.Й., Голосніченко І.П. Адміністративно-процедурний кодекс – необхідна правова основа надання державних послуг поліцією. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»* Політологія. Соціологія. Право. 2016. Випуск 1/2 (29/30). С. 2-6.

264. Коваленко Л. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» як ефектний спосіб захисту прав, свобод чи інтересів фізичних, юридичних осіб. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 45-50.

265. Майданевич А. Г., Світличний О.П. Незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності: проблеми теорії та правозастосування : монографія. Київ. : ЦП «КОМПРИНТ» 2017. 259 с.

266. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посібник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

267. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів: ЛДУ, 1975. 176 с.

268. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Навчальний посібник. К., 1995. 78 с.

269. Адміністративне право: Навч. пос. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 536 с.

270. Соколовська О. М. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі житлово-комунального господарства : автореф. дис. ... канд. юр. наук Київ, 2011. 31 с.

271. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М.: МГУ, 1981. 61 с.

272. Куш О. Є. У пошуках оптимальної моделі фіксації адміністративної відповідальності у сфері житлово-комунального господарства. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 124. С. 115-124.

273. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР: Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11.12.1984 р. № 470 (редакції постанови КМУ № 453 від 08.05.2019). URL: [https:// zakon. rada. gov. ua/ laws/ show/470-84-п](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-п)

274. Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03. 2011 р. № 238. *Офіційний Вісник України*. 2011. № 19. Ст. 795.

275. Про механізм впровадження Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1992 р. № 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/572-92-п> (дата звернення 20.09.2019).

276. Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій: наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 р. № 76. URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05)

277. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12.02.2015 № 191-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 21. Ст.133.

278. Щодо надання роз'яснень з визначення термінів : «реконструкція», «капітальний ремонт», «перепланування»: Лист Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04.03.2011 № 22-23/185/0/7-11. Баланс-Бюджет. 2011 р. № 50.

279. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.

280. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. За заг. ред. С.В. Петкова. Київ. «Центр учбової літератури», 2017. 544 с.

281. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

282. Про затвердження Типових правил благоустрою території населеного пункту : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 27.11.2017 р. № 310. *Офіційний Вісник України*. 2018. № 11. Ст. 399.

283. Про затвердження Правил експлуатації споруд інженерного захисту територій населених пунктів від зсувів та обвалів : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 18.02.2013 р. № 56. *Офіційний Вісник України*. 2013. № 22. Ст. 752.

284. Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 17.03.2011 р. № 145. *Офіційний Вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1140.

285. Про затвердження Правил експлуатації полігонів побутових відходів: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 01.12.2010 р. № 435. *Офіційний Вісник України*. 2010. № 100. Ст. 3594.

286. Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 10.12. 2008 р. № 1070 ( в редакції постанови КМУ № 318 від 27.03.2019). URL: [https:// zakon.r ada.gov. ua/ laws/show/1070-2008-п](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070-2008-п) (дата звернення 30.09.2019).

287. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів: Закон України від 21.12.2017 р. № 2262-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 15. Ст.120.

288. Гуржій А.В., Мельник Ю.О. Об'єкт правопорушення як критерій структуризації адміністративно-деліктного законодавства. *Юридична наука*. 2015. № 4. С. 14-19.

289. Про Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10. 2001 р. № 1306. *Офіційний Вісник України*. 2001. № 41. Ст. 1852.

290. Про затвердження Правил паркування транспортних засобів : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12. 2009 р. № 1342. *Офіційний Вісник України*. 2009. № 96. Ст. 3314.

291. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України 10.04.2006 р. № 105. *Офіційний Вісник України*. 2006. № 31. Ст. 2276.

292. Куш О.Є. Правове регулювання тримання тварин у населених пунктах : аспекти вдосконалення. *Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб.* 2010. Вип. 107. С. 238-244.

293. Бурмагін О. Аналіз практики застосування судами статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році. ГО «Платформа прав людини». 2017 р. URL: <https://www.ppl.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/analiz-praktiki-zastosuvannya-sudami-statti-212-3-kodeksu-ukraini-pro-administrativni-pravoporushennya-u-2016-mu-roci-oleksandr-burmagin.pdf>.

294. Про інформацію: Закон України від 02.10. 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
295. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01. 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
296. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2001. 19 с.
297. Комзюк А. Т., Є. А. Липій. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 36–38.
298. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У двох томах: Том 1. Загальна частина /Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. 592 с.
299. Печуляк В. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері лісового господарства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 11. С. 38–43.
300. Про затвердження Положення про порядок накладення на суб'єктів господарювання штрафів за порушення законодавства в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання: постанова Кабінету Міністрів України 21.07.1999 р. №1312 ( в редакції № 977 від 24.10.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1312-99-п>
301. Герасимчук З. В., Витрищук К. О. Регіональна політика розвитку житлово- комунального господарства: теорія, методика, практика: монографія. Луц. нац. техн. ун-т.Луцьк : Захарчук В.М., 2013.199 с.
302. Петрушевський Ю.Л. Трансформація економіки житлово- комунального господарства: монографія. НАН України, Ін-т економіки пром-сті; ДонДУУ. Донецьк, 2012. 312 с.
303. Димченко О.В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: монографія. Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Х. : ХНАМГ, 2009. 356 с.



304. Поважний О. С. Наукові засади реформування і розвитку житлово-комунального господарства: монографія / О. С. Поважний [та ін.] ; Донец. держ. ун-т упр. Черкаси : Брама-Україна, 2010. 331 с.
305. Драган І. О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2010. 401 с.
306. Грас А. Місцеве самоврядування та житлово-комунальні послуги в Польщі. Аспекти самоврядування. 2007. № 1. С. 24-26.
307. Бриль О. П. Дослідження зарубіжного досвіду управління житлово-комунальним господарством. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 4. С. 142-146.
308. Деміхов О.І., Лук'янихін В.О., Теліженко О.М. Світовий досвід державного регулювання механізмів розвитку житлово-комунального господарства. URL: <file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/640-Article%20Text-938-1-10-20190805.pdf> С. 109-117.

## **ДОДАТКИ**

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Статті у науковому фаховому виданні України,

#### включеному 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*. №8, 2018. 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 іншої держави

6. Голодник Ю. А. Місце житлово-комунального господарства в механізмі реалізації права на житло. *Visegrad Journal on Human Rights*. Словачка Республіка. №6. Ч. 1. 2016. 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. 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. 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. С. 33-35.



НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ



ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

03040, м. Київ, вул. Васильківська, 17, навчальний корпус № 6, тел./факс: (044) 259-97-25;  
E-mail: [dekanat\\_pravo@ukr.net](mailto:dekanat_pravo@ukr.net)

від 10.03. 2020 р. № сб 4

**АКТ**  
**впровадження результатів дисертаційного дослідження**  
**Голодника Юрія Андрійовича**  
**на тему «Адміністративно-правові засади**  
**функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні»**

Окремі положення дисертації Голодника Юрія Андрійовича «Адміністративно-правові засади функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні» (щодо інформаційного забезпечення сфери житлово-комунального господарства) використовувалися у науковій роботі при виконанні НДР «Сучасні тенденції розвитку національного інформаційного законодавства» (номер державної реєстрації 0118U000548) кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Заступник декана юридичного факультету  
з наукової роботи д.ю.н., професор

 **В. В. Ладиченко**

Керівник НДР № 110/77-ф  
«Організаційно-правові засади  
раціонального використання  
та охорони природних ресурсів»  
д.ю.н., професор

 **В. І. Курило**