

6. Бачинін В.А., Панов М.І. Філософія права / В.А. Бачинін. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 472 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності Світової організації торгівлі від 15 квітня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981_018.
10. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
11. Митний кодекс України, прийнятий 13 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44-45, № 46-47, № 48. – Ст. 552.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Прийнятий 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984 – додаток до №51. – Ст. 1122.
13. Жилінкова І. Правове регулювання Інтернет-відносин / І. Жилінкова // Право України. – 2003 – № 5. – С. 124–128.
14. Про застосування судами норм законодавства у справах про захист авторського права і суміжних прав: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 04.06.2010 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-10/print1493438530067520>.

КУЩ О. Є.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального
та адміністративного права і процесу
(Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.951

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

У статті розглядаються методи адміністративно-правового регулювання сферою житлово-комунального господарства України. Досліджується система публічного управління цією галуззю. Робиться висновок про особливості управління житлово-комунальним господарством України.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, адміністративно-правове регулювання, державне управління, муніципальне управління.

В статье рассматриваются методы административно-правового регулирования сферой жилищно-коммунального хозяйства Украины. Исследуется система публичного управления этой отраслью. Делается вывод об особенностях управления жилищно-коммунальным хозяйством Украины.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, административно-правовое регулирование, государственное управление, муниципальное управление.



The article deals with the methods of administrative and legal regulation of housing and communal services of Ukraine. We study the system of public administration in this sector. A conclusion is made about the peculiarities of the management of the housing and communal services of Ukraine.

Key words: *housing and communal services, administrative and legal regulation, governance, municipal management.*

Вступ. Однією зі складових частин ефективності державного регулювання є побудова оптимальної організаційної системи, де під оптимальністю розуміється: здатність протистояти руйнуючим тенденціям; можливість адаптуватися до умов, що змінюються; дотримання принципу керованості органів регулювання; усунення дублювання функцій органів місцевого самоврядування; спрощення кількості регулюючих ланок виконавчих органів самоврядування; створення належної мотивації для кадрового складу регулюючих органів [1]. У повній мірі ця складова частина має бути присутня і в державному регулюванні житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ).

Сьогодні Україна перебуває на нелегкому етапі розвитку: завершується перехід від економіки із централізованим плануванням до ринкової, заснованої на конкуренції. Тому встановлення ступеня втручання держави в таку економіку є особливо актуальним питанням на цьому етапі державотворення. Не в останню чергу ці питання торкаються й такої важливої соціальної галузі, як житлово-комунальне господарство.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика системи управління житлово-комунальним господарством України в сучасних умовах та аналіз особливостей такого управління.

Результати дослідження. Житлово-комунальний сектор регулюється як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, як безпосередньо, так і опосередковано. Наприклад, державна грошова політика, визначаючи за мету зміну відсоткових ставок, неминуче впливає тим самим на попит на житловий фонд та обсяги нового будівництва. Водночас існують напрямки державної політики, безпосередньо орієнтовані на регулювання житлово-комунального сектора [2, с. 53].

Аналізуючи державну політику України у сфері регулювання ЖКГ, слід зауважити, що ступінь участі держави у вирішенні питань у цій сфері є досить значним, здійснюється за багатьма напрямками з використанням широкого спектра методів.

Зумовлюється таке застосування значної кількості методів державного регулювання галузю ЖКГ тими її особливостями, які їй притаманні.

Так, наприклад, наявність у ЖКГ природних монополій і підгалузей, в яких можлива й необхідна конкуренція, передбачає поєднання методів регулювання природних монополій, антимонопольної політики з методами регулювання та розвитку економічної конкуренції, підтримання малого підприємництва.

Також різноманітність форм власності потребує використання як методів управління державним майном, так методів регулювання майном недержавної форми власності.

Крім того, поєднання комерційних та некомерційних організацій, особлива соціальна значимість галузі ЖКГ зумовлює наявність як методів регулювання економікою, так і методів регулювання, що притаманні соціальним сферам.

Важливо й те, що завдання політики у сфері ЖКГ не можуть бути вирішені лише на основі ринкових відносин. Їхнє вирішення вимагає в тому числі й методів прямої участі держави. Тобто у своїй діяльності держава спирається на використання прямих (адміністративних) та непрямих (економічних) важелів та методів регулювання. Адміністративне регулювання безпосередньо впливає на інтереси об'єктів управління за допомогою дозволу, заборони, примусу, застосовуваних незалежно від думки останніх. Економічне регулювання впливає на інтереси об'єктів керування побічно, тобто через господарське законодавство, фінансову, грошову й кредитну державну політику. Відсутній прямиий примус або заохочення [3, с. 13].



Таким чином, державне регулювання житлово-комунальним господарством здійснюється значною кількістю як прямих, так і непрямих методів. Аналізуючи всю сукупність способів впливу держави на суспільні відносини взагалі та зазначених вище особливостей галузі ЖКГ, до прямих методів регулювання житлово-комунальним господарством слід віднести: управління державною власністю, ліцензування, стандартизацію. До непрямих методів, у свою чергу, слід віднести пільгове оподаткування та кредитування, спрощену систему оподаткування та обліку, регулювання цін та тарифів, приватизацію державного майна, передачу майна з державної до комунальної власності. Одним із найважливіших елементів державного управління є також контроль [4, с. 7].

Найбільш масштабною та важливою діяльністю держави щодо регулювання житлово-комунальним господарством є, безумовно, управління державною власністю. Державний сектор включає об'єкти, що становлять основу багатства країни й служать базою для розвитку всього народного господарства. Метою управління державним майном є задоволення суспільних потреб, виконання внутрішніх і зовнішніх зобов'язань Уряду й мобілізація доходів у бюджетну систему. Таке управління здійснюється низкою органів, які представляють собою цілісну систему.

Зазначені органи забезпечують реалізацію державної політики та державних програм у сфері житлово-комунального господарства, виконують функції управління у сфері житлово-комунального господарства, сприяють органам місцевого самоврядування у вирішенні питань організації обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства та здійснюють інші функції на відповідній території.

Сьогодні діє така система державного управління житлово-комунальним господарством. Центральним органом виконавчої влади тут є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон). Регіональними органами Мінрегіон, підзвітними і підконтрольними йому, є відповідні органи регіонального розвитку та житлово-комунального господарства: головні управління обласної державної адміністрації; управління Київської та Севастопольської міської державної адміністрації; відділ районної державної адміністрації; управління (відділи) районної у Києві та Севастополі державної адміністрації.

Кабінет Міністрів України Постановою від 30 квітня 2014 року затвердив «Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [5], згідно з яким Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива.

Державне управління житлово-комунальним господарством на місцях покладено на відповідні управління та відділи місцевих державних адміністрацій. Так, при обласних державних адміністраціях, Київській та Севастопольській міській державних адміністраціях діють управління регіонального розвитку та житлово-комунального господарства, а в районних державних адміністраціях, районних у м. Києві та Севастополі держадміністраціях діють відділи регіонального розвитку та житлово-комунального господарства. Ці органи утворюються та діють у відповідності з положеннями, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 року затверджені «Рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [6]. Згідно із цими положеннями структурними підрозділами відповідної держадміністрації є підрозділи регіонального розвитку та житлово-комунального господарства.

Однак реформування житлово-комунального господарства потребує не тільки координації зусиль органів виконавчої влади, але й перенесення центра ваги щодо управління цією важливою галуззю на місця – органи місцевого самоврядування, які мають значні повноваження в зазначеній галузі, та органи самоорганізації населення.



Так, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема, такі власні (самоврядні) повноваження: встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань із підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності; 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; сприяння розширенню житлового будівництва; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєстрація таких об'єднань; забезпечення населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води; вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів; організація благоустрою населених пунктів; здійснення контролю за станом благоустрою; встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту.

Поряд із власними органами місцевого самоврядування мають делеговані їм повноваження, до яких належать такі: здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку; здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства; здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату; видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій та ін. [7]

Відносини з органами державного управління великою мірою визначають успіх муніципального управління. Саме від них залежать стабільність місцевої влади, наявність інформаційної підтримки, розподіл відповідальності та повноважень між рівнями й гілками влади, горизонтальна та вертикальна координація, поточне та інвестиційне фінансування, що надходить у муніципальне утворення з бюджетів вищого рівня. Зовнішні зв'язки органів місцевого самоврядування з органами державної влади, схожість їх деяких функцій та повноважень зумовлені тим, що муніципальні утворення є не закритою та ізольованою системою, а частиною складної регіональної системи, в якій основним суб'єктом управління є місцеві органи державної виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися в здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Використання досвіду найбільш розвинених держав світу вказує на те, що основним інструментом впливу держави на регіональний та місцевий рівні, через який відбувається поширення державної економічної, соціальної, екологічної політики, є реалізація державних регіональних програм. Це передбачає трансформацію фінансування з державного бюджету з функціонального до цільового фінансування конкретних програм і проектів. Через регіональні проекти держава реалізує свої інтереси на рівні регіонів та впроваджує їх на рівень муніципальних утворень. Для успішного вирішення локальних завдань необхідна тісна співпраця органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями [8, с. 248, 257].

Таким чином, до системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері житлово-комунального господарства, окрім органів загальної компетенції, відносяться: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; управління регіонального розвитку та житлово-комунального господарства обласної держав-



ної адміністрації; управління регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Київської та Севастопольської міської державної адміністрації; відділ регіонального розвитку та житлово-комунального господарства районної державної адміністрації; управління (відділ) регіонального розвитку та житлово-комунального господарства районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (відділи, управління та інші).

Проте така система, що певною мірою все ще орієнтована на адміністративно-командні засади, є досить громіздкою і не відповідає реаліям сучасної економічної системи України. Усі державні Програми щодо реформування житлово-комунального господарства серед своїх основних напрямів передбачали вдосконалення системи управління в галузі житлово-комунального господарства. Так, наприклад, у Постанові Кабінету Міністрів України від 29 січня 1999 року зазначається, що існуюча система управління житлово-комунальним господарством, за якої неможливе ефективне виконання одночасно функцій замовника, виробника та виконавця житлово-комунальних послуг, повинна бути реформована на засадах ринкових (договірних) відносин між замовниками, виробниками, виконавцями і споживачами житлово-комунальних послуг [9].

Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 року серед головних напрямів прискорення реформування ЖКГ визначила вдосконалення системи управління підприємствами і організаціями житлово-комунального господарства всіх форм власності, розмежування функцій органів влади, підприємств – виробників послуг, споживачів житлово-комунальних послуг, розвиток ринкових відносин у галузі [10].

Ці державні програми включають також і систему заходів для досягнення зазначених напрямів реформування ЖКГ. Так, Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» для досягнення мети реформування галузі передбачає: оптимізацію виробничої та територіальної інфраструктури житлово-комунального господарства відповідно до потреб населення; створення умов для надійного і безпечного надання житлово-комунальних послуг за доступними цінами, які стимулюють енергозбереження; розроблення законодавчих актів щодо розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства тощо [11].

Висновок. Підводячи підсумок сказаному, вважаємо за доцільне виділити певні особливості, притаманні зазначеній системі управління житлово-комунальним господарством.

Так, згідно із Законом України «Про житлово-комунальні послуги» [12] система управління житлово-комунальним господарством має подвійне підпорядкування. З одного боку, це відповідні галузеві органи виконавчої влади, які в основному виконують установчі функції (участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики, державних, регіональних та місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства; розроблення системи відповідних нормативно-правових актів та розробка типових договорів у сфері ЖКГ та ін.) та функції контролю (ліцензування певних видів господарської діяльності у сфері житлово-комунальних послуг відповідно до закону; здійснення контролю цін/тарифів на житлово-комунальні послуги та моніторингу стану розрахунків за них та ін.). З іншого, – це органи місцевого самоврядування, до основних функцій яких можна віднести організаційні (встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до закону; затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, контроль за їх дотриманням, управління відповідними об'єктами у сфері житлово-комунальних послуг та ін.) та забезпечувальні функції (забезпечення населення житлово-комунальними послугами необхідних рівня та якості; визначення виконавця житлово-комунальних послуг; встановлення зручного для населення режиму роботи виробників та виконавців та ін.)

Поряд із цим система управління ЖКГ має три рівні: загальнодержавний, регіональний та муніципальний. Кожна із цих підсистем включає відповідну кількість об'єктів управління, органів управління та зацікавлених суб'єктів, які змінюються залежно від рівня питання, що розглядається.



Особливістю, що зумовлює зворотні зв'язки в системі управління житлово-комунальним господарством, є те, що в багатьох містах муніципальне ЖКГ обслуговується підприємствами з надання житлово-комунальних послуг регіонального та загальнодержавного рівня підпорядкування та приватними підприємствами. У таких випадках згідно з повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг, передбачених ст. 7 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», такі органи визначають ці підприємства виконавцями житлово-комунальних послуг у порядку, встановленому Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг» [13] та Наказом Державного комітету з питань житлово-комунального господарства України від 25.04.2005 р. «Про затвердження Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді» [14].

Особливістю, що пов'язана з вищезазначеним, є те, що окремі управлінські рішення (щодо структури та розміру тарифів, нормативів споживання та ін.) здійснюються на більш низькому рівні підпорядкування, зокрема на рівні місцевого самоврядування, та безпосередньо впливають на фінансовий стан підприємств, що надають житлово-комунальні послуги більш високого рівня підпорядкування.

Не можна не враховувати і те, що багато в чому господарська діяльність цієї масштабної галузі залежить від діяльності та рівня цін, які встановлюють економічні системи, що відносяться до інших секторів економіки – паливно-енергетичного, видобувного тощо.

Певною особливістю є те, що суб'єкти, які мають необхідні повноваження для прийняття рішення на всіх рівнях регулювання, в основному являють собою сукупність органів влади та регулюючих суб'єктів, які беруть участь у прийнятті рішень, а також впливають на їх прийняття. Тобто вони несуть колективний характер і є групою осіб, які мають право приймати узгоджені рішення з вибору одного з багатьох варіантів управлінського впливу.

Специфічною рисою також є багатоваріантність структурної побудови систем управління ЖКГ у різних містах України.

Тобто для побудови оптимальної моделі управління житлово-комунальним господарством України необхідно врахувати всі зазначені особливості.

Список використаних джерел:

1. Дуда А. Оптимізація системи управління як фактор ефективності самоврядування / А. Дуда // Аспекти самоврядування. – 2003 – № 18. – С. 16.
2. Жилищная экономика. Пер. с англ. – М. : Дело, 1996. – 224 с.
3. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. / А.В. Пикулькин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2000. – 399 с.
4. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. – Навч. посібник. – Х. : Нац. Юрид. Акад. України. – 1999. – 55 с.
5. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України: від 30 квітня 2014 р. № 197 // Офіційний Вісник України. – 2014. – № 51. – Ст. 1345.
6. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України: 18 квітня 2012 р. № 606 // Офіційний Вісник України. – 2012. – № 50 – Ст. 1984.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України: від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Державне управління : Навч. посіб. – 2-ге вид., випр. і доп. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання. – 2004. – 342 с.
9. Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999-2001 роки : Постанова Кабінету Міністрів України: від 29 січня 1999 р. №113 // Бюл. зак-ва і юрид. практики України. – 2001. – № 1. – С. 322.



10. Про схвалення Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 року : Постанова Кабінету Міністрів України: від 14.02.2002 № 139 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 977.

11. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки : Закон України: від 24 червня 2004 року № 1869-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 512.

12. Про житлово-комунальні послуги : Закон України: від 24 червня 2004 р. № 1875-I // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 47. – Ст. 514.

13. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України: від 21 липня 2005 р. № 631 // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 30 – Ст. 1812.

14. Про затвердження Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді : Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України: від 19 травня 2005 р. № 60 // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 20. – Ст. 1116.

ЛЕГЕЗА Ю. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
(Національний гірничий університет)

УДК 342.922+349.6(477)

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Стаття присвячена аналізу сутності адміністративної відповідальності у сфері використання природних ресурсів, виділено підстави її застосування. Автором класифікуються адміністративні правопорушення у сфері використання природних ресурсів за рядом критеріїв (за об'єктом посягання, за способом вчинення протиправних дій та ін.). Окремо піднімається питання визначення особливостей адміністративно-господарських санкцій за порушення режиму використання природних ресурсів. Сформульовано висновки і пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства в зазначеній галузі.

Ключові слова: адміністративно-правова відповідальність, використання природних ресурсів, об'єкт підвищеної небезпеки, правове регулювання, публічне управління.

Статья посвящена анализу сущности административной ответственности в сфере использования природных ресурсов, выделены основания ее применения. Автором классифицируются административные правонарушения в сфере использования природных ресурсов по ряду критериев (по объекту посягательства, по способу совершения противоправных действий и др.). Отдельно поднимается вопрос определения особенностей административно-хозяйственных санкций за нарушение режима использования природных ресурсов; сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование законодательства в указанной области.

Ключевые слова: административно-правовая ответственность, использование природных ресурсов, объект повышенной опасности, правовое регулирование, публичное управление.

