

УДК 342.951

Г.В. СИНЕЛЬНИКОВА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, адміністративний примус, заходи адміністративного припинення, протидія правопорушенням

Як відомо, забезпечення ефективної протидії правопорушенням у галузі житлово-комунального господарства та суміжних із ним галузях народного господарства сьогодні є надзвичайно важливим і складним завданням, що потребує посиленої уваги науковців, владних структур, правоохоронців, громадських організацій та населення.

Окремі проблеми адміністративно-правового регулювання в галузі житлово-комунального господарства були предметом вивчення таких українських вчених-адміністративістів, як О.М. Буханевич, О.Є. Куш, Є.В. Пряхін, Є.М. Щербина, І.В. Чеховська, О.М. Соколовська. Однак, незважаючи на різноплановість підходів до висвітлення цієї тематики у наукових працях, комплексного ґрунтовного дослідження цих заходів в механізмі протидії державної влади правопорушенням у житлово-комунальній сфері України в цілому не проводилося. Тому метою статті є аналіз заходів адміністративного припинення правопорушень у галузі житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ), дослідження окремих законодавчих інститутів, визначення їх потенціалу в протидії означеним правопорушенням.

У примусовій діяльності виконавчої влади в сфері ЖКГ важливу роль відіграють чис-

ленні та різноманітні заходи адміністративного припинення. В законодавстві визначення цих заходів відсутнє, однак на теоретичному рівні воно було сформульоване А.Т. Комзюком, це – засноване на законі примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної відповідальності, а у виняткових випадках – до кримінальної [1, с.422].

Сутність розглядуваних заходів полягає в примусовому припиненні протиправних діянь (діяльності) громадян, посадових осіб, підприємств, установ і організацій, які порушують встановлений порядок [2, с.293]. А метою застосування заходів адміністративного припинення є: припинення порушень правових норм; запобігання вчиненню нових правопорушень, створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; усунення шкідливих наслідків правопорушення; відновлення попереднього правомірного стану [1, с.422].

Відомо, що основними ознаками заходів адміністративного припинення є: 1) зв'язок з протиправною поведінкою; 2) комплексний характер мети застосування, який включає припиняючу та попереджувальну складові; 3) невідкладний, оперативний, спрощений порядок застосування; 4) багаточисельність суб'єктів застосування; 5) відсутність службового підпорядкування між суб'єктом застосування особою, щодо якої ці заходи застосовуються; 6) економічність процедури застосування [3, с.159–161].

За усталеною позицією вчених основну класифікацію заходів адміністративного припинення доцільно проводити відповідно до характеру сфери застосування, і саме за цим критерієм їх розділяють на дві основні групи: загального призначення (до яких відносять,

серед інших, і заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення) та спеціального характеру [1, с.422; 3, с.138–139].

Деякі заходи адміністративного припинення нерідко виконують одночасно функції процесуальних заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Їх інколи називають заходи подвійного призначення [2, с.310]. Кодексом України про адміністративні правопорушення у ст.260–263, 267 встановлений детальний, чіткий процесуальний порядок застосування цих заходів: підстави, строки, процесуальне оформлення, порядок оскарження. Головна мета їхнього застосування – забезпечити нормальний хід провадження по справах про адміністративні правопорушення: не дозволити винному ухилитися від відповідальності, зібрати необхідні докази, забезпечити виконання постанови. До процесуальних заходів відносяться: доставлення, затримання, привід, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, відсторонення від керування транспортними засобами [4].

Слід зазначити, що у вітчизняному законодавстві та адміністративно-правовій науці повний перелік заходів адміністративного припинення відсутній, що й обумовлює появу гострих дискусій навколо належності того чи іншого заходу до тієї чи іншої групи (підгрупи) адміністративного примусу.

Проаналізувавши сучасне законодавство в сфері протидії правопорушенням у ЖКГ і практику його застосування, праці фахівців у галузі адміністративного права, треба погодитись, що підставами застосування заходів припинення є: 1) скоєння правопорушень, 2) скоєння об'єктивно протиправних діянь чи настання обставин, які представляють небезпеку протиправних станів чи подій [2, с.293].

Особливістю застосування заходів адміністративного припинення також зазначають більш широке коло суб'єктів порівняно з притягненням до адміністративної відповідаль-

ності, щодо яких можуть бути вони застосовані. Так, ці заходи можуть застосовуватися до осіб, що не досягли 16-річного віку, до неосудних, до осіб, які мають імунітет (депутатський, дипломатичний), до військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ при вчиненні ними правопорушень, за які вони притягаються до дисциплінарної відповідальності [5, с.28].

У сучасному українському законодавстві на даний час відсутній єдиний нормативний акт, який би регулював заходи адміністративного припинення, тому суспільні відносини, які виникають при необхідності їх застосування регулюються великим колом законів та підзаконних нормативних актів, які утворюють розгалужену систему правових джерел. Але, при цьому кожен з цих заходів має застосовуватися у точній відповідності до закону, в межах повноважень компетентних органів чи посадових осіб, при наявності для цього відповідних підстав. У різної юридичної сили нормативних актах визначаються види заходів припинення, умови за яких вони застосовуються, порядок застосування та оформлення дій уповноважених органів і компетентних посадових осіб.

З метою протидії правопорушення в ЖКГ компетентним державним органам надані широкі повноваження щодо застосування різноманітних заходів адміністративного припинення. Доцільно в рамках цієї роботи розглянути найбільш значущі та найчастіше використовувані з них – *вимогу припинити протиправну поведінку; внесення актів реагування; заборону чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів*. Вимога може бути як усною, так і письмовою відповідної форми, виноситься компетентними органами та посадовими особами, є обов'язковою до виконання. В разі невиконання законних вимог компетентних державних органів влади, може наступати адміністративна відповідальність.

Так, відповідно до вимог Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного бла-

гополуччя населення» [6], головні державні санітарні лікарі (їх заступники) мають право застосовувати такі заходи для припинення порушення санітарного законодавства в ЖКГ, як: обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення, технологічних ліній, машин і механізмів, виконання окремих технологічних операцій, у разі невідповідності їх вимогам санітарних норм; обмеження, тимчасова заборона або припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів у разі відступу від затвердженого проекту; обмеження, зупинення або заборона викидів (скидів) забруднюючих речовин за умови порушення санітарних норм.

На вимогу посадових осіб органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби виконання заходів для припинення порушень санітарного законодавства у необхідних випадках здійснюється із залученням працівників органів внутрішніх справ.

Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» [7] до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері питної води та питного водопостачання відносить прийняття рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств, установ, організацій у разі порушення ними вимог законодавства у сфері питної води та питного водопостачання. Аналогічні повноваження (окрім зупинення) мають органи місцевого самоврядування. Крім того, вони можуть обмежувати або забороняти використання підприємствами питної води для промислових цілей.

Закон України «Про теплопостачання» наділяє центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузі теплопостачання, під час здійснення державного енергетичного нагляду (контролю) правом вимагати від суб'єктів

відносин у сфері ЖКГ усунення виявлених порушень вимог законодавства та припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного енергетичного нагляду (контролю); та правом зупиняти експлуатацію теплових, тепловикористальних установок та мереж через їх незадовільний технічний стан та/або організацію їх експлуатації. Підставою для такого зупинення є загроза життю або здоров'ю працівників і населення або наявність передумов для виникнення надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру.

Інспекторів з державного енергетичного нагляду вищевказаним Законом наділено правом видання в межах своїх повноважень суб'єктам відносин у сфері теплопостачання обов'язкових для виконання приписів 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 [8].

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено, що до повноважень Мінрегіону належить видання приписів щодо усунення порушень у межах, встановлених законодавством, що також є заходом припинення правопорушень. Вказаним Законом встановлений і такий захід, як несанкціонований (без отримання згоди споживача) доступ до житла та іншого володіння особи для проведення в них огляду та ліквідації аварій, порядок здійснення якого регламентований, але, як на нашу думку, недосконало. Вказана норма знаходиться на межі з нормами щодо захисту права власності. Вважаємо, що в п.7 ст.17 вищевказаного Закону необхідно зазначити, за чиї кошти має бути здійснене термінове відновлення конструктивної цілісності входних дверей, вікон приміщення, що були пошкоджені під час несанкціонованого доступу, і проведення ремонтних і відновлювальних робіт. Крім того, доцільним було б внести зміни до п.6 цієї статті щодо осіб, які мають бути

присутні при несанкціонованому доступі, щодо присутності (крім вже зазначених Законом осіб) представників громадськості та органів місцевого самоврядування [9].

Згідно до вимог Закону України «Про електроенергетику», центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі електроенергетики під час здійснення державного енергетичного нагляду (контролю) має право застосовувати наступні заходи припинення: вимагати від суб'єктів електроенергетики та споживачів енергії усунення виявлених порушень вимог законодавства; видавати суб'єктам електроенергетики та споживачам енергії обов'язкові для виконання розпорядження щодо усунення виявлених порушень; зупиняти експлуатацію електричних, теплових, тепловикористовувальних установок та мереж; вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню державного енергетичного нагляду (контролю).

Певними повноваженнями щодо припинення правопорушень у ЖКГ наділені також інспектори з державного енергетичного нагляду, які мають право видавати обов'язкові для виконання приписи щодо усунення виявлених порушень; опломбовувати в установленому порядку електричні та теплові установки [10].

У сфері поводження з відходами до повноважень місцевих державних адміністрацій належить зупинення дії дозволу на експлуатацію об'єкта поводження з небезпечними відходами в разі порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища. Органами місцевого самоврядування може застосовуватись у необхідних випадках такий захід адміністративного припинення, як ліквідація несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів [11].

Специфічну групу заходів адміністративного припинення загального значення становлять заходи забезпечення провадження в справах про проступки в ЖКГ. До них відно-

сять: *доставлення правопорушника, привід особи, адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів.*

Неможливість скласти протокол про адміністративне правопорушення на місці його вчинення може бути підставою для доставлення порушника в міліцію. Протоколи про адміністративні проступки в галузі житлово-комунального господарства за загальним правилом складаються обов'язково, неможливість його складення на місці може викликати неправомірну поведінку порушника або інших осіб, які перешкоджають його складенню, це можуть бути технічні причини тощо. Виключенням є вимоги ст.258 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) про те, що протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст.153 КУпАП, в разі якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Проте, слід зазначити, що відповідно до змін в КУпАП від 13.01.2011 р. [12], за знищення або пошкодження зелених насаджень, окремих дерев, чагарників, газонів, квітників та інших об'єктів озеленення в населених пунктах, невжиття заходів для їх охорони, а також самовільне перенесення в інші місця під час забудови окремих ділянок, зайнятих об'єктами озеленення, передбачена відповідальність у вигляді накладення штрафу на громадян від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб або фізичних осіб-підприємців – від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Тобто, слід відмітити, що норма ч.1 ст.258 КУпАП щодо не складання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст.153 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, втратила актуальність і суперечить іншим нормам цього Кодексу, в зв'язку з чим її необхідно виключити.

За адміністративні правопорушення вчинені в сфері ЖКГ протоколи мають право складати численні уповноважені посадові особи. Але слід звернути особливу увагу на те, що п.18 ст.255 КУпАП таке право надано посадовим особам Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, однак, на відміну від інших уповноважених на це органів, не визначено, за якими статтями КУпАП. Вважаємо, що до їх переліку доцільно віднести ст.ст.150, 152, 154, 168-1 (щодо надання комунальних послуг неналежної якості), 188–36 [4].

Засобом забезпечення виконання обов'язку з'являтися за викликом компетентних органів є *привід осіб*, які ухиляються від явки до різних державних органів та установ.

Такий захід адміністративного припинення як *взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки*, застосовується органами внутрішніх справ відносно осіб, які систематично порушують вимоги чинного законодавства в галузі ЖКГ.

Як захід забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері житлово-комунального господарства може використовуватися *адміністративне затримання*, яке полягає у примусовому короточасному (не більше як на три години) обмеженні свободи дій і пересування правопорушника. Воно може застосовуватися до порушників загальнообов'язкових правил у сфері ЖКГ лише в разі вчинення злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону. Тобто, в даному випадку має мати місце скоєння складів, як мінімум, двох правопорушень: 1) в галузі житлово-комунального господарства та суміжних галузях, якщо це стосується сфери, що розглядається; 2) при застосуванні заходів припинення вищевказаного правопорушення компетентними органами, особа вчиняє ще й злісну непокору законному розпорядженню

або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону ст.185 КУпАП. У такому разі застосовуються норми ст.36 КУпАП щодо накладення адміністративних стягнень при вчиненні кількох адміністративних правопорушень. Але звісно, безпосередньо прямого відношення до протидії правопорушенням в житлово-комунальному господарстві правопорушення, передбачене ст.185 КУпАП, що посягають на встановлений порядок управління, не має.

Групу виняткових заходів адміністративного примусу, які використовуються в екстраординарних випадках, становлять *спеціальні заходи* адміністративного припинення. До заходів припинення спеціального призначення відносяться заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальна зброя. Застосування цих заходів привертало увагу вітчизняних науковців (А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоець, О.М. Бандурка, О.С. Фролов та ін.) неодноразово, про що йшлося в наукових працях, які здебільшого стосуються примусової діяльності органів внутрішніх справ. Вважаємо недоцільним детально зупинятися на аналізі застосування цих заходів тому, що в діяльності щодо протидії правопорушенням в ЖКГ вони не так часто застосовуються. Але слід звернути увагу, що відповідно до вимог ст.12 Закону України «Про міліцію» [13], про застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, а також про будь-які ушкодження або смерть, які спричинені особою внаслідок застосування працівником міліції заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, працівник міліції негайно та письмово доводить до відома безпосереднього начальника для сповіщення прокурора. Сповіднення здійснюється рапортом встановленої форми, в якому зазначаються фактичні обставини правопорушення, анкетні дані про особу правопорушника, відомості про свідків події, дані про особистий огляд особи та застосування спеціальних заходів і

фізичного впливу [14]. Форма сповіщення прокурора не визначена. На практиці повсякчасно мають місце випадки, коли несвоєчасно направляється повідомлення прокурору про застосування спецзасобів, або взагалі не направляється, а лише долучається до матеріалів перевірки (в зв'язку з чим прокуратура втрачає можливість своєчасного оперативного реагування на можливі порушення прав громадян). У зв'язку з відсутністю законодавчого закріплення необхідності ведення окремої реєстрації рапортів про застосування спецзасобів, засобів фізичного впливу та вогнепальної зброї, виявити такі факти своєчасно досить проблематично. Тому можливо, доцільно ввести зміни в відомчі нормативні акти щодо окремої реєстрації фактів застосування спеціальних заходів адміністративного припинення (наприклад, шляхом введення додаткової графи в Журналі обліку доставлених осіб, які вчинили адміністративні правопорушення або в Журналі обліку справ про адміністративні правопорушення та протоколів про адміністративне затримання).

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що заходи адміністративного припинення завжди, враховуючи їх примусовий характер, обмежують права і інтереси осіб, до яких вони застосовуються. Тому їх використання має бути чітко регламентованим, спрямовуватися виключно на захист інтересів суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підр.: у двох томах / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004–. – Том 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. Юрист, 2002. – 697 с.
3. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Ко-

ломоєць Т. О. ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

5. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Харків, 2002. – 211 с.

6. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» : від 24.02.1994 р., № 4004-XII // ВВР України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

7. Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» : від 10.01.2002 р., № 2918-III // ВВР України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.

8. Закон України «Про теплопостачання» : від 02.06.2005 р., № 2633-IV // ВВР України. – 2005. – № 28. – Ст. 373.

9. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» : від 24.06.2004 р., № 1875-IV // ВВР України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

10. Закон України «Про електроенергетику» : від 16.10.1997 р., № 575/97-ВР // ВВР України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

11. Закон України «Про відходи» : від 05.03.1998 р., № 187/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 36-3. – Ст. 242.

12. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення в житлово-комунальному господарстві» : від 13.01.2011 р. // ВВР України. – 2011. – № 31. – Ст. 302.

13. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-XII // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

14. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України» : від 28.07.1994 р., № 404 [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94/page>.

Синельникова Г. В. Заходи адміністративного припинення правопорушень у галузі житлово-комунального господарства / Г. В. Синельникова // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 360–366 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_62.pdf

В межах аналізу заходів адміністративного припинення, як комплексу заходів державного примусу в сфері житлово-комунального господарства, розкрито їх сутність та види. Зроблено акцент на різноманітності повноважень державних органів, які мають право застосовувати вказані заходи в сфері, що досліджується. Звернуто увагу на певні недоліки чинного законодавства.

Синельникова Г.В. Меры административного пресечения правонарушений в сфере жилищно-коммунального хозяйства

В рамках анализа мер административного принуждения, как комплекса мер государственного принуждения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, раскрыта их сущность и виды. Сделан акцент на разнообразии полномочий государственных органов, которые имеют право применять меры в исследуемой сфере. Обращено внимание на определенные недостатки действующего законодательства.

Synelnikova G.V. Administrative Measures of Stopping Offences in the Housing and Utility Sector

This article covers the analysis of administrative stopping measures as a complex of the official enforcement measures in the housing and utility sector. The author articulates the concept of these measures, describes their types. Moreover, the author draws attention to the variety of state authorities which have a right to apply the preventive administrative measures in the mentioned field as well as points out some defects in the current legislation.

Форум права