

государственных служащих. Исследованы права субъектов, уполномоченных налагать дисциплинарные взыскания, и отмечена необходимость сужения их дискреционных полномочий. Полученные выводы воплощены в предложениях для нормативного закрепления в законодательстве.

Ключевые слова: государственные служащие, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, дискреционные полномочия.

ON THE PROCEDURE OF PUBLIC SERVANTS TO BRING DISCIPLINARY Zuy V. V.

The article studies the procedure for bringing public servants disciplined. The place of the disciplinary proceedings in the structure of the administrative process. Done review of the legislation governing the disciplinary proceedings against public servants. The legal entities authorized to impose disciplinary sanctions, and stressed the need to narrow their discretionary powers. These conclusions embodied in the proposals for regulatory consolidation in the legislation.

Key words: public servants, the procedure for disciplinary responsibility, discretion.

Надійшла до редакції 27.05.2013 р.

УДК 342.951

О. Є. Куц,
канд. юрид. наук
Полтавський юрид. ін-т
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

У ПОШУКАХ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ФІКСАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

У статті розглянуто існуючі варіанти фіксації адміністративної відповідальності у сфері житлово-комунального господарства в різних країнах. Виділено основні моделі такої фіксації. На підставі теоретичних положень і практичного досвіду запропоновано оптимальну модель для України.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, житлово-комунальне господарство, Кодекс про адміністративні правопорушення, міжнародний досвід.

Становлення сучасного українського суспільства нерозривно пов'язано з розвитком і ускладненням соціальних та економічних процесів, що, у свою чергу, відбивається на проблемах їх належного регулювання, забезпеченні законності в усіх

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

сферах суспільного життя. Поряд із цим важливу роль у зазначених процесах відіграє інститут юридичної відповідальності, як один з фундаментальних правових явищ, без якого взагалі неможливо уявити собі існування права як нормативної системи. Чим складнішими стають суспільні відносини, що зазнають правового впорядкування, тим яскравіше виявляється роль юридичної відповідальності в цьому процесі. Численні обмеження, в рамках яких доводиться жити і працювати сучасній людині, зумовлюють необхідність існування ефективної системи забезпечення дотримання різних обмежень і часто за допомогою примусових заходів. Одним з елементів такої системи і є юридична відповідальність [11, с. 29].

Адміністративна відповідальність – один з видів юридичної відповідальності, яка порівняно з іншими видами останньої (зокрема, кримінальної, дисциплінарної й матеріальної) має певні відмінності. По-перше, вона застосовується до осіб, не пов'язаних службовою залежністю з органами й посадовими особами, уповноваженими на її використання й наділеними для цього державно-владними повноваженнями. По-друге, закон чітко визначає, що визнається адміністративним правопорушенням, а також можливі види

покарань, суб'єктів відповідальності й органи (посадових осіб), які уповноважені застосовувати адміністративне покарання. По-третє, правообмеження, пов'язані з використанням заходів адміністративної відповідальності, для особи є менш суворими, ніж, наприклад, застосування заходів відповідальності кримінальної. По-четверте, процедура застосування адміністративної відповідальності більш оперативна, ніж у кримінальному процесі. Незважаючи на наявні відмінності адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності, загальним для всіх її видів є те, що вона настає лише за наявності правопорушення [13].

Безсумнівним є те, що адміністративна відповідальність становить собою важливий інструмент охорони й захисту правопорядку, забезпечення законності, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання законів, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного використання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Це, безперечно, повною мірою може бути віднесено й до сфери житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) як до однієї з найбільш значущих для забезпечення належної життєдіяльності людини. Ось чому,

з нашого погляду, одним із найважливіших концептуальних положень, яке слід урахувати при характеристиці адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері, є те, що у своїх відносинах з громадянами органам державної влади належить виходити з примату прав людини як найбільшої цінності в демократичному суспільстві. Саме вона має стати головним суб'єктом права. Ніякі довгострокові або тимчасові державні чи громадські інтереси не можуть бути поставлені вище інтересів людини. Головним завданням усіх органів державної виконавчої влади має бути ефективна робота для створення сприятливих умов для повної реалізації її прав. Тому зі змісту законодавства про адміністративні правопорушення, як наголошує С. Тараненко, має впливати, що людина існує для держави, а держава – для людини, для забезпечення охорони її свобод і законних інтересів як її невід'ємних природних прав [14].

Актуальність і важливість питань, пов'язаних з реалізацією адміністративної відповідальності у розглядуваній царині, зумовлюється зростанням числа правопорушень в останній. Свідками цього явища стає більшість населення, адже такі правопорушення мають масовий і в низці випадків явний характер.

Слід зазначити, що проблемі

адміністративної відповідальності протягом становлення й розвитку науки адміністративного права завжди приділялась особлива увага. Але при цьому питання адміністративної відповідальності у сфері ЖКГ залишалися поза увагою науковців і практично в юридичній науці не досліджувалися. Вважаємо, що за сучасних умов це питання потребує свого належного осмислення. Для всебічного аналізу зазначеної проблеми важливо врахувати досвід як український, так і держав ближнього зарубіжжя. Досліджуючи зарубіжний досвід, навмисно робимо акцент на країнах колишнього СРСР, що аргументується низкою чинників. По-перше, структура житлового фонду цих держав і порядок надання в них житлово-комунальних послуг багато в чому схожі з національними. По-друге, отримавши незалежність, ці держави опинилися в рівних стартових умовах розвитку ЖКГ, що робить вивчення їх позитивного досвіду стосовно досліджуваних питань особливо цінними для України. По-третє, підґрунтям для всіх кодексів союзних республік про адміністративні правопорушення були Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення від 23 жовтня 1980 р. [1; 1980. – № 44. – Ст. 910]. З урахуванням остан-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

нього важливим для дослідження є подальший розвиток законодавства країн колишнього СРСР з розглядуваних питань.

Аналіз кодексів про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) низки країн указав на різні варіанти регламентації відповідальності в досліджуваній сфері, які формулюються з урахуванням розгляду ЖКГ як комплексної галузі, до складу якої входять 4 підгалузі: житлове господарство; комунальне господарство; благоустрій (господарство дорожнє, зелене, вуличне освітлення, санітарна очистка територій та ін); побутове обслуговування (лазні, пральні, ритуальне обслуговування та ін.) Подібна структура ЖКГ виділяється більшістю учених і з урахуванням аналізу національного законодавства підтримується й нами [10].

КпАП Російської Федерації (далі – РФ) не містить окремої глави, присвяченої правопорушенням у сфері ЖКГ. Різні відповідні склади розміщені в розділах, які регулюють відповідальність в інших сферах відносин. У розд. 6, що регламентує адміністративні правопорушення, що посягають на здоров'я, санітарно-епідеміологічне благополуччя населення й суспільну моральність, це ст. 6.4 «Порушення санітарно-епідеміологічних вимог до експлуатації житлових при-

міщень і громадських приміщень, будівель, споруд і транспорту» і ст. 6.5 «Порушення санітарно-епідеміологічних вимог до питної води». У гл. 7, що регулює адміністративні правопорушення в галузі охорони власності, це ст. 7.22 «Порушення правил утримання та ремонту житлових будинків і (або) житлових приміщень» і ст. 7.23 «Порушення нормативів забезпечення населення комунальними послугами». У гл. 14 «Адміністративні правопорушення в галузі підприємницької діяльності» – ст. 14.4 «Продаж товарів, виконання робіт чи надання населенню послуг неналежної якості або з порушенням установлених законодавством РФ вимог», ст. 14.6 «Порушення порядку ціноутворення» і ст. 14.7 «Обман споживачів» ті ін. [6]. В аспекті розглядуваного питання важливими ба-чаться й положення ст. 2.1 і 2.10 КпАП РФ. Перша, визначаючи адміністративне правопорушення, визнає його суб'єктом фізичну або юридичну особу. Друга, закріплюючи особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб, установлює, що юридичні особи підлягають адміністративній відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у випадках, передбачених статтями розд. II КпАП РФ чи законами суб'єктів Російської Федерації

про адміністративні правопорушення. Таким чином, на відміну від низки подібних статей КпАП інших країн, Кодекс РФ про адміністративні правопорушення не містить вичерпного переліку складів адміністративних правопорушень, зокрема у сфері ЖКГ.

Схожими в регламентації відповідальності у сфері ЖКГ виявилися КпАП Республіки Казахстан і Беларусь [3; 2]. У кодексах цих країн теж немає окремого розділу, який закріплює відповідальність у досліджуваній нами сфері ЖКГ. При цьому є розділи, що регулюють відповідальність у деяких підгалузях житлово-комунального господарства. Так, КпАП Республіки Беларусь у гл. 21 розкриває адміністративні правопорушення в галузі архітектурної, містобудівельної й будівельної діяльності, благоустрою й користування житловими приміщеннями, а гл. 20 – адміністративні правопорушення порядку використання паливно-енергетичних ресурсів. Окремі ж статті розміщуються в інших розділах, зокрема, у гл. 12 «Адміністративні правопорушення в галузі підприємницької діяльності» (статті 12.4, 12.10, 12.16, 12.17: стосовно порушення встановленого порядку формування й застосування цін (тарифів); порушення встановленого порядку укладання й виконання договорів на придбан-

ня, будівництво й реконструкцію житлових приміщень; обману споживачів; порушення правил торгівлі й надання послуг населенню); у гл. 23 «Адміністративні правопорушення проти порядку управління» (ст. 23.78 «Порушення житлового законодавства») та деякі інші.

Деяко більш спеціалізовано за підгалузями ЖКГ адміністративна відповідальність фіксується в КпАП Республіки Казахстан. Це гл. 16-1 «Адміністративні правопорушення в галузі енергозбереження й підвищення енергоефективності» і гл. 18 «Адміністративні правопорушення у сфері архітектурно-будівельної діяльності». У багатьох інших розділах (10, 12 – 15, 19) значна кількість статей регламентує відповідальність за порушення окремих інститутів ЖКГ (ст. 83 «Обмеження права вільного пересування й вибору місця проживання»; ст. 127 «Незаконне підключення, використання енергії або води»; ст. 147-6 «Порушення порядку реалізації (продажу) електричної енергії»; ст. 159 «Обман споживачів» і т. д.).

Примітно, що КпАП і Казахстану (ст. 31, 36), і Беларусі (ст. 4.1, 4.8) у числі суб'єктів адміністративного правопорушення називають юридичну особу. Остання несе адміністративну відповідальність, якщо це передбачено Особливою частиною за-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

значених кодексів. Таким чином, аналіз статей КпАП Республік Казахстану й Беларусі дозволяють зробити висновок, що виключно норми вказаних кодексів можуть установлювати адміністративну відповідальність як для фізичних, так і для юридичних осіб, у тому числі й у сфері ЖКГ.

Можна виділити модель закріплення відповідальності у сфері ЖКГ в КпАП Республік Молдова й Таджикистан [4; 5]. Кодекси про адміністративні правопорушення цих країн у своїй структурі мають окремі глави, присвячені відповідальності у цій царині. У КпАП Республіки Молдова – це гл. X «Правопорушення в галузі промисловості, будівництва, енергетики, житлово-комунального господарства та благоустрою території», у КпАП Республіки Таджикистан – гл. 25 «Адміністративні правопорушення в галузі забезпечення прав громадян на житло, житлово-комунального господарства та благоустрою». У деяких розділах є також невелика кількість статей, присвячених окремим питанням адміністративної відповідальності у сфері житлово-комунального господарства (наприклад, ст. 114 КпАП Таджикистану встановлює відповідальність за порушення санітарно-епідеміологічних вимог до експлуатації житлових і громадських приміщень, будівель і споруд; ст. 158 КпАП

Молдови йменується «Порушення правил утримання собак, котів та інших тварин»). Але в цілому норми відповідальності у цій сфері аналізованих кодексів практично в повному обсязі розміщуються в окремих розділах.

КпАП й Республік Молдова й Таджикистан у числі суб'єктів адміністративного правопорушення називають як фізичних, так і юридичних осіб. І так само, як у випадку з Кодексами Казахстану й Беларусі, КпАП Молдови й Таджикистану є єдиними джерелами свого національного законодавства, що встановлюють, яке саме діяння є адміністративним правопорушенням і яка існує відповідальність за їх учинення.

Нарешті, остання можлива модель, існуюча в КаАП Туркменістану й України. Як і в попередній моделі, у структурі КпАП цих країн є окрема глава, присвячена відповідальності у сфері ЖКГ [Див.: 8; 9]. Примітним є той факт, що ці глави мають як однаковий номер – гл. 11, так і однакову назву – «Адміністративні правопорушення у сфері житлових прав громадян, житлово-комунального господарства і благоустрою». Пояснюється це тим, що ці 2 діючих кодекси прийняті ще за часів існування СРСР (причому обидва прийняті у грудні 1984 р.) Особливістю цієї моделі є те, що суб'єктами адміністративних правопорушень КпАП цих

двох держав називають лише фізичних осіб. Інакше кажучи, за порушення статей гл. 11 аналізованих КпАП відповідальність можуть нести тільки фізичні особи. Адміністративна ж відповідальність юридичних осіб у сфері ЖКГ регулюється іншими законами (наприклад, Законами України «Про теплопостачання» [1; 2005. – № 28. – ст. 373], «Про електроенергетику» [1; 1998. – № 1. – ст. 1]). Ураховуючи той факт, що законодавство про адміністративні правопорушення цих країн складається з КпАП та інших законів (ст. 2 в обох випадках), навіть відповідальність фізичних осіб у сфері ЖКГ може вводитися іншими законами.

Із 1 січня 2014 р. в Туркменістані набуває чинності новий Кодекс про адміністративні правопорушення. Фіксація відповідальності у сфері ЖКГ здійснюється аналогічним чином – в окремій главі, причому в Кодексі 1984 р. – це гл. 11, а в новому – гл. 16, яка, втім, має таку ж назву [7]. Надзвичайно важливим вбачається введення в новому КпАП Туркменістану статті, що встановлює відповідальність за порушення одного з конституційних прав громадян – недоторканності житла (ст. 341). З набранням чинності нового Кодексу модель закріплення відповідальності в розглядуваній царині Туркменістану буде аналогічною моделям КпАП

Республік Молдова і Таджикистан, оскільки, крім наявності окремої глави, цей Кодекс – це єдиний акт своєї країни, який передбачатиме адміністративну відповідальність у сфері ЖКГ.

Аналіз вищевказаних моделей дозволяє зробити висновок про найбільш оптимальне закріплення адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері. З нашого погляду, це модель, де норми адміністративної відповідальності у ЖКГ у повному обсязі сконцентровані в окремій главі КпАП, про що свідчать як теоретичні положення, так практичний досвід.

Як відомо, критерієм розміщення складів адміністративних правопорушень у главах КпАП є родовий об'єкт. Із цієї точки зору надзвичайно важливо виділити окрему главу, що містить відповідальність у сфері ЖКГ. Обґрунтовується це тим, що, по-перше, остання є однією з найважливіших сфер народного господарства, оскільки вона пов'язана з наданням послуг, що мають визначальне значення фактично для всього населення України. По-друге, вона суттєво впливає на економічні процеси (зокрема, на міграцію, інвестиційну привабливість регіону, створення нових підприємств та ін.). По-третє, порушення прав громадян у цій сфері багато в чому зумовлюється зростанням певної

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

соціальної напруги, що стає підґрунтям для виникнення соціальних конфліктів і певною мірою служить індикатором ставлення громадян до відповідних державних інституцій. Отже, виділення такого родового об'єкта, як суспільні відносини у сфері житлово-комунального господарства, підкреслить особливу важливість цієї царини для держави й суспільства.

Запропонована нами модель буде оптимальною і з точки зору практики. Так, відсутність спеціальної глави, присвяченої порушенням у сфері ЖКГ, може призвести до того, що різні контролюючі органи прагнуть кваліфікувати протиправні дії за тими статтями КпАП, за якими вони компетентні порушувати справи про адміністративні правопорушення. І як наслідок – за одне й те саме правопорушення різні контролюючі органи можуть притягти можливого порушника за різними статтями КпАП. Цей аспект розглядався і юридичній науковій літературі.

Звертаючись до практики в Російській Федерації зауважимо, що за порушення нормативів, установлених у сфері ЖКГ, зустрічається притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення в царині охорони власності (статті 7.22; 7.23 КпАП РФ), підприємницької діяльності (ч. 1 ст. 14.4, ч. 2 ст. 14.6,

статті 14.7, 14.8), навколишнього природного середовища і природокористування (ст. 8.2), за порушення, що посягають на здоров'я, санітарно-епідеміологічне благополуччя населення й суспільну моральність (статті 6.4 і 6.5), на громадський порядок і громадську безпеку (ст. 20.4). Проблема питної води, що не відповідає санітарно-епідеміологічним вимогам, може бути кваліфікована за ст. 6.5 КпАП РФ («Порушення санітарно-епідеміологічних вимог до питної води»); ст. 7.23 («Порушення нормативів забезпечення населення комунальними послугами») або ч. 2 ст. 14.4 («... надання населенню послуг з порушенням вимог технічних регламентів і санітарних правил...»). Для цих 3-х складів визначені різні терміни давності притягнення до адміністративної відповідальності й різні органи, уповноважені здійснювати таке притягнення [12].

Таким чином, регулювання адміністративної відповідальності у сфері ЖКГ окремою главою дозволить закріпити коло органів, уповноважених притягати правопорушників до адміністративної відповідальності й чітко зафіксувати цей процес.

Зазначимо, що з набранням чинності 1 січня 2014 р. нового Кодексу про адміністративні правопорушення Туркменістану, Україна залишиться єдиною з

аналізованих вище держав, де діятиме КпАП, прийнятий ще за часів існування СРСР. Тому розроблення і прийняття нового Кодексу України про адміністра-

тивні правопорушення має надзвичайно важливе значення для регулювання відповідних питань з урахуванням вимог сьогодення.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення від 21.04.2003 р., № 194-3 [Electronic resource]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14895. 3. Кодекс Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення від 30.01.2001 р., № 155-II [Electronic resource]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682&sublink=210000#pos=1308;114. 4. Кодекс Республіки Молдова про правопорушення від 24.10.2008 р., № 218-XVI [Electronic resource]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25958. 5. Кодекс Республіки Таджикистан про адміністративні правопорушення от 31.12.2008 г. [Electronic resource]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=26352#A000000025. 6. Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 30.12.2001 р., № 195 ФЗ [Electronic resource]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1404. 7. Кодекс Туркменістану про адміністративні правопорушення від 29.08.2013 р. [Electronic resource]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62468#A000000013. 8. Кодекс Туркменської РСР про адміністративні правопорушення від 17.12.1984 р. [Electronic resource]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2352. 9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р., № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122. 10. Куц О. Є. Окремі аспекти правового регулювання сфери житлово-комунального господарства / О. Є. Куц // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. – [Серія «Право»]. – 2012. – Т. 2. – Вип. 19. – С. 191-193. 11. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: моногр. / Д. М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університет. книга». – 2006. – 367 с. 12. Михайлова К. А. Административная ответственность за нарушения, связанные с содержанием жилых домов и оказанием населению коммунальных услуг / К. А. Михайлова // Жилищное право. – 2011 г. – № 5. – С. 77-85. 13. Николаева Л. А. Административная ответственность как охранительное правоотношение / Л. А. Николаева // Адм. ответственность: вопр. теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. – М: ИГП РАН, 2004. – С. 24-31. 14. Тараненко С. Концептуальні засади забезпечення охорони прав і свобод особи в законодавстві про адміністративні правопорушення / С. Тараненко // Право України. – № 7. – 1995. – С. 36-38.

В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ФИКСАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Куц А. Є.

В статье рассмотрены различные варианты фиксации административной ответственности в сфере жилищно-коммунального хозяйства в разных странах. Выделены основные модели такой фиксации. На основании теоретических положений и практического опыта предложено оптимальную модель для Украины.

Ключевые слова: административная ответственность, жилищно-коммунальное хозяйство, Кодекс об административных правонарушениях, международный опыт.

IN SEARCH OF AN OPTIMAL MODEL OF FIXING ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE SPHERE OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Kushch O. E.

The article describes the various options for fixing the administrative responsibility for housing and communal services in different countries. The basic model of such a fixation. On the basis of theory and practical experience suggested an optimal model

for Ukraine.

Key words: administrative responsibility, housing and utilities, the Code of Administrative Offences, international experience.

Надійшла до редакції 03.12.2013 р.

УДК 342.951

О. М. Шевчук,
асистент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ

Вивчено й охарактеризовано основні принципи державної контрольної діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, сформульовано поняття контролю цього виду.

Ключові слова: принципи, державний контроль, обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Процес розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави, головним завданням якої є утвердження й гарантування прав та свобод людини, безпосередньо пов'язаний з необхідністю забезпечення розвитку соціально-економічних відносин та їх регулювання відповідно до конституційних засад і чинного законодавства. Контроль, як і будь-який інший різновид правової діяльності, має певну організаційно-правову структурованість, організаційно-правовий механізм його здійснення, що складається з елементів, що становлять собою відповідні принци-

пи. Виступаючи загальнообов'язковою вимогою, останні виконують певну регулятивну функцію й безпосередньо впливають на суспільні відносини. Ось чому одним з важливих завдань юридичної науки є дослідження, пізнання і практичне впровадження принципів такого механізму.

Основними завданнями даної публікації є вивчення і практичне застосування принципів державного контролю в царині обігу наркотичних засобів, висвітлення розвитку контрольних відносин між контролюючим суб'єктом і контрольованим об'єктом, показ різноманітних