

П. С. Покатаєвдоктор наук з державного управління, доцент
Класичного приватного університету

СИСТЕМА ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ВІДНОСИН У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У статті на підставі загальних положень з теорії права й адміністративного права визначено систему суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів, з'ясовано особливості їх адміністративно-правового статусу. Наведені норми законодавства свідчать, що перелік суб'єктів у сфері благоустрою населених пунктів потребує доповнення й уточнення. Визначено, що поняття правового статусу суб'єктів правовідносин базується на теоретичних положеннях, що бути суб'єктом права, а отже, і учасником правовідносин, може особа, якій властива особлива юридична якість – правосуб'єктність, яка визначається змістом їх компетенції. Встановлено, що адміністративно-правовий статус усіх суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів включає для фізичних осіб – права та обов'язки, для юридичних осіб – місце у відповідній системі, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність, визначені у загальних і спеціальних нормативно-правових актах.

Ключові слова: суб'єкти правовідносин, правосуб'єктність, права, обов'язки, повноваження, компетенція, адміністративно-правовий статус, благоустрій населених пунктів.

Постановка проблеми. Ефективний розвиток будь-якої держави, суспільства потребує під час розбудови враховувати державні, громадські та приватні інтереси. Узгодження цих інтересів є філософською проблемою, що не володіє властивостями аксіоми, тому що кожна цивілізація на кожному етапі розвитку вирішує її по-своєму, відповідно до вимог і реалій часу, культурних особливостей, уявлень про природу людини, справедливості та рівності [1]. Як вбачається, ці положення можна екстраполювати і на відносини із благоустрою територій, учасниками яких є різні суб'єкти зі своїми інтересами.

Стан благоустрою населених пунктів – це насамперед оцінка діяльності як влади і бізнесу загалом, так і громадян зокрема. Розвиток благоустрою також залежить від умов і здатності органів публічної влади із залучення суб'єктів господарювання та громадян для здійснення заходів із благоустрою. Тож важливо окреслити систему суб'єктів відносин з благоустрою населених пунктів, визначити особливості їх адміністративно-правового статусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ґрунтовні дослідження щодо системи та адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів наразі відсутні. Отже, наше досліджен-

ня базувалося на теоретико- та адміністративно-правових напрацюваннях із загальних засад щодо окреслених питань таких фахівців, як В.Б. Авер'янов О.О. Бандурко, О.В. Зайчук, Т.О. Коломоєць, С.Л. Лисенков, Н.М. Оніщенко та ін.

Мета статті. Метою цієї статті є – на підставі загальних положень з теорії права й адміністративного права визначити систему суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів, з'ясувати особливості їх адміністративно-правового статусу. За результатами дослідження запропонувати зміни у законодавство щодо благоустрою населених пунктів з метою його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. У правових відносинах та інших формах реалізації права беруть участь люди й утворені ними для своїх приватних і суспільних цілей організації: держава та її органи, територіальні утворення та їх органи, підприємства та їх об'єднання, установи, заклади, громадські об'єднання тощо, що мають узагальнену назву суб'єктів права. Відомі теоретики права констатують, що не природа, не суспільство, а тільки держава визначає, хто і за яких умов може бути суб'єктом права, а отже, і учасником правовідносин, та які якості він повинен мати. Лише законом може встанов-

люватися і визначатися та особлива юридична якість чи властивість, яка дозволяє особі чи організації стати суб'єктом права. Ця якість чи властивість називається правосуб'єктністю [2, с. 439]. Також з теорії права відомо, що правосуб'єктність юридичних осіб (державних і громадських організацій тощо) визначається змістом їх компетенції, тобто сукупністю закріплених у нормах права повноважень, що надаються їм для забезпечення виконання покладених на них функцій. Зокрема, державні органи є суб'єктами права в межах, що визначені у нормативно-правових актах щодо компетенції цих органів (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства» від 30 квітня 2014 р. № 197 [3]). Правосуб'єктність фізичних осіб (індивідів – громадян, іноземців, апатридів, біпатридів) є більш складним явищем, до якого входять правоздатність (зумовлена нормами права здатність суб'єкта мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки) та дієздатність (зумовлена нормами права здатність суб'єкта своїми діями набувати і здійснювати суб'єктивні права та юридичні обов'язки). Однією із форм прояву дієздатності є деліктоздатність, тобто здатність особи нести юридичну відповідальність за скоєні правопорушення [4, с. 214–215].

Виходячи з цих положень, з'ясуємо, що правосуб'єктність співвідноситься із суб'єктивними правами та юридичними обов'язками не безпосередньо, а через посередництво відповідних норм, що визначають зміст цих прав, обов'язків і юридичних фактів. Таким чином, змістом правосуб'єктності є комплекс прав та обов'язків суб'єктів права, що впливає безпосередньо із закону незалежно від участі у конкретних правовідносинах, тобто правовий статус людини або організації (фізичної або юридичної особи). При цьому правовий статус, за визначенням Ю.С. Шемшученка (лат. status – становище), це сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, визначених в Україні Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України [5, с. 44].

За адміністративно-правовою теорією, обов'язковою умовою визнання особи (юридичної чи фізичної) суб'єктом адміністративного права є наявність у неї елементів адміністративної правосуб'єктності, що включає

адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність [6, с. 25]. Аналіз різних видів адміністративних правовідносин дозволяє зробити висновок, що можливість мати право (правоздатність) та здатність його використовувати (дієздатність) виникає у суб'єктів одночасно як правосуб'єктність з появою усіх необхідних чинників. А отже, правосуб'єктність громадянина може виникати як з моменту народження (право бути зареєстрованою), так і за певних умов (досягнення 35-річного віку для висування кандидатури на посаду Президента України) [6, с. 26].

Всупереч позиції, що розмежування правоздатності та дієздатності є характерним для цивільного права, а в інших галузях права вони не розділяються, вчені-адміністративісти визначають, що до вирішення питання встановлення адміністративної правосуб'єктності з урахуванням специфіки адміністративних правовідносин необхідно підходити з принципово інших позицій. Дійсно, нерозмежування право- та дієздатності суб'єктів було б не виправданим спрощенням багатогранних адміністративних відносин, що негативно відбилося б на інтересах суб'єктів (наприклад, ігнорувався б інститут представництва або створювались перепони у діяльності підприємств). Сфера державного управління вимагає режиму суворого дотримання прав суб'єктів правовідносин, а отже, мають бути враховані усі особливості моменту виникнення як самих прав, так і обов'язків. Для задоволення такої вимоги необхідно розрізняти загальну та спеціальну правосуб'єктність, володіння якими і визначатиме, по-перше, умови появи самих суб'єктів, а по-друге, особливості тих правовідносин, у які вони вступатимуть. Загальна правосуб'єктність – наявність у суб'єкта типових прав, обов'язків та можливості їх використання та виконання, незалежно від інших чинників. Обсяг загальної правосуб'єктності однаковий в межах таких категорій суб'єктів, як фізичні та юридичні особи. Спеціальна правосуб'єктність – наявність у суб'єкта специфічних прав, обов'язків та можливості їх використання та виконання залежно від ряду зовнішніх чинників. Обсяг спеціальної правосуб'єктності не є однаковим або сталим: він залежить від волі суб'єкта, його виду, характеристик тощо [6, с. 27].

Немає єдиної позиції у фахівців з адміністративного права щодо питання співвідношення таких елементів правового статусу, як функції, повноваження та компетенція. Ми погоджує-

мося з точкою зору, що для органів публічної влади, різних організацій неможливо функції відокремити від їх компетенції, оскільки функції є складовою частиною компетенції, яку необхідно розглядати в загальному (широкому) і власному (вузькому) розумінні. У загальному розумінні до компетенції належать функції, характеристика місця органу (організації) в системі управління, його завдань, суб'єктів відання, кола діяльності, відповідальності. У вузькому розумінні компетенція – це права та обов'язки (більш відповідний термін «повноваження») органу (організації).

Узагальнюючи результати досліджень вчених-адміністративістів щодо змісту поняття «адміністративно-правовий статус», визначаємо, що він має включати призначення, завдання, функції, конкретні владні повноваження, відповідальність, тобто складається з фактично існуючих елементів, виявивши та проаналізувавши які, в цілому можна пізнати явище комплексно. Наприклад, А.М. Куліш зазначає, що питання правового статусу державного органу в юридичній літературі донедавна зводилося, головним чином, до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків [7, с. 86], що не розкриває повністю зміст поняття «правовий статус». Під правовим статусом державного органу зазвичай розуміють певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [8, с. 95]. Але О.М. Бандурка застерігає, що таке визначення є досить вузьким, воно не охоплює значної частини питань організації і діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан або статус (ці два поняття часто ототожнюються, розглядаються як синоніми) [9, с. 125]. В.Б. Авер'янов розглядає правовий статус суб'єктів права через їх правосуб'єктність, тобто включає у правовий статус призначення органів, їх завдання, функції, компетенцію і повноваження, форми, методи та цілі діяльності [10, с. 19].

У юридичній літературі зустрічаються і такі поняття, як «спеціальний правовий статус», під яким розуміють правовий статус особи у сфері професійної трудової діяльності, «правовий статус службовців», який являє собою сукупність прав, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальності, встановлених законодавством для окремих категорій посадових осіб. Особливості правового статусу різних категорій поса-

дових осіб визначаються покладеними на них обов'язками та характером службових повноважень, специфікою діяльності органів, в яких вони служать. Під адміністративно-правовим статусом посадової особи В.Б. Авер'янов пропонує розуміти регульоване нормами права становище посадової особи в органі управління, що характеризує найменування посадової особи та її місце у службовій ієрархії, функції, повноваження, гарантії реалізації повноважень і відповідальність [10, с. 248]. До елементів правового статусу посадових осіб можна включити трудову правосуб'єктність службовців, їх основні (статутні) трудові права й обов'язки, гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків. Під трудовою правосуб'єктністю службовців розуміють встановлену законодавством здатність виконувати певні службові обов'язки з настанням відповідного віку. Трудова правосуб'єктність встановлюється діючим законодавством зазвичай з досягненням громадянами 16-річного віку.

За дослідженнями учених, доцільно розмежовувати поняття правового статусу органу та правового становища посадової особи, оскільки перше є частиною (ядром) другого, тому що розбіжності в термінології призводять до нечіткого розуміння правового статусу як однієї з ключових категорій юридичної науки.

Із вищевикладених загальнотеоретичних та адміністративно-правових напрацювань окреслимо систему суб'єктів відносин у сфері благоустрою населених пунктів, визначимо особливості їх адміністративно-правового статусу.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення, громадяни [11]. Цей перелік, як вбачається, потребує уточнення. Насамперед має бути названа держава, яка, згідно зі ст. 3 Конституції України, відповідає перед людиною за свою діяльність, зміст і спрямованість котрої визначають права і свободи людини та їх гарантії. До того ж утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [12]. Благоустрій населених пунктів безпосередньо пов'язаний і займає чільне місце у виконанні державою головного обов'язку.

Президент України як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України,

додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Конституції України), як глава держави, що підписує закони, прийняті Верховною Радою України, та видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 6 Конституції України) теж має бути включений до переліку суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів.

Що стосується органів як суб'єктів у сфері благоустрою населених пунктів, ми також керуємося відповідними статтями Конституції України, у яких зазначається: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6); «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» (ст. 140).

Участь органу законодавчої влади – Верховної Ради України – як суб'єкта відносин у сфері благоустрою полягає у наступному: на виконання своїх повноважень (ст. 85 Конституції України) приймає закони, що встановлює правові та організаційні засади функціонування та розвитку сфери благоустрою населених пунктів (наприклад, Закон України «Про благоустрій населених пунктів»), затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, куди включаються заходи з благоустрою (наприклад, Закон України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» [13]) тощо.

У ст. 124 Конституції України закріплено, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обви-

нувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи [12]. Отже, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Вирішуючи спори, розглядаючи інші питання, пов'язані зі сферою благоустрою населених пунктів у межах своєї компетенції, судові органи стають суб'єктами відповідних відносин.

Проте основну роль у сфері благоустрою населених пунктів грають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Статтею 5 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» визначено, що управління у сфері благоустрою населених пунктів здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші органи влади в межах їх повноважень. Далі (ст. 6-11) містять перелік повноважень Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства (на сьогодні – Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства (Мінрегіон)), Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних і міських рад та їх виконавчих органів, органів самоорганізації населення, у тому числі з бланкетними нормами до спеціального законодавства [14–18].

Перелік таких суб'єктів, як підприємства, установи, організації, громадяни, за буквою закону не охоплює всіх відповідних суб'єктів (наприклад, об'єднання підприємств, громадські об'єднання, іноземці, особи без громадянства), які можуть бути учасниками правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів. Цей перелік має відповідати відповідним нормам базових нормативно-правових актів (Цивільного та Господарського кодексів), тому пропонується таке формулювання: юридичні особи, створені відповідно до Цивільного та Господарського кодексів України; фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства).

Адміністративно-правовий статус усіх суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів включає для фізичних осіб – права та обов'язки, для юридичних осіб – місце

у відповідній системі, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність, визначені у загальних і спеціальних нормативно-правових актах.

Висновки. Систему суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів в Україні складають: держава, Президент, органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, юридичні особи, створені відповідно до Цивільного та Господарського кодексів України; фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Тож пропонується внести зміни у ст. 12 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

Адміністративно-правовий статус усіх суб'єктів правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів включає для фізичних осіб – права та обов'язки, для юридичних осіб – місце у відповідній системі, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність, визначені у загальних і спеціальних нормативно-правових актах.

Список використаної літератури:

1. Гончарова А.Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества: монография. Красноярск, 2001. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/37/17/#chlist>
2. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник/за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
3. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-p>
4. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: «Юрисконсульт», 2006. 355 с.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998-2004. Т. 5: П–С. 736 с.
6. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред.. Т.О. Коломієць. Київ: Істина, 2009. 480 с.
7. Куліш А.М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: монографія: в 2 ч. Ч. 1. Суми: вид. Сум. держ. ун-ту, 2007. 220 с.
8. Угровецький О.П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування: монографія. Харків: Золота миля, 2009. 326 с.
9. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: монографія. Харків: Вид. НУВС, 2005. 326 с.
10. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
11. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49. Ст. 517.
12. Конституція України, прийнята на 5 сесії Верховної Ради від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 24 травня 2012 р. № 4836-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 17. Ст. 146.
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
16. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.
17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
18. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.

Покатаев П. С. Система и административно-правовой статус субъектов отношений в сфере благоустройства населенных пунктов

В статье на основании общих положений по теории права и административного права определена система субъектов правоотношений в сфере благоустройства населенных пунктов, выяснены особенности их административно-правового статуса. Приведенные нормы законодательства свидетельствуют о том, что перечень субъектов в сфере благоустройства населенных пунктов требует дополнения и уточнения. Определено, что понятие правового статуса субъектов правоотношений базируется на теоретических

положениях, что быть субъектом права, а, следовательно, и участником правоотношений, может лицо, которому свойственна особое юридическое качество – правосубъектность, которая определяется содержанием их компетенции. Установлено, что административно-правовой статус всех субъектов правоотношений в сфере благоустройства населенных пунктов включает для физических лиц – права и обязанности, для юридических лиц – место в соответствующей системе, задачи, функции, полномочия, компетенция и ответственность определены в общих и специальных нормативно-правовых актах.

Ключевые слова: субъекты правоотношений, правосубъектность, права, обязанности, полномочия, компетенция, административно-правовой статус, благоустройство населенных пунктов.

Pokataiev P. S. System and administrative and legal status of subjects of relations in the sphere of improvement of human settlements

In the article, based on the general provisions on the theory of law and administrative law, a system of subjects of legal relations in the sphere of improvement of settlements has been determined, the peculiarities of their administrative and legal status have been clarified. The indicated norms of legislation show that the list of subjects in the field of improvement of settlements needs to be supplemented and clarified. Taking into account the provisions of the Constitution of Ukraine and other normative legal acts, the system of subjects of legal relations in the field of improvement of settlements in Ukraine is drawn up, which consists of: the state, the President, authorities (legislative, executive, judicial), local authorities, bodies of self-organization of the population, legal entities established in accordance with the Civil and Commercial Codes of Ukraine; individuals (citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons). It is proposed to make changes in Art. 12 of the Law of Ukraine "On Improvement of Human Settlements".

The notion of legal status of subjects of legal relations is based on the theoretical provisions, which is to be the subject of law, and consequently, a party to a legal relationship can be a person who has a special legal quality - legal personality. In this case, the legal personality of legal persons is determined by the content of their competence, that is, the totality of the powers enshrined in the rules of law, and the legal personality of individuals includes: legal capacity - the ability of the subject to have subjective rights and legal obligations is determined by the rules of law; legal capacity is conditioned by the legal norms of the ability of the subject to take and exercise his subjective rights and legal obligations (including ability to do justice – the ability of a person to bear legal responsibility for the offenses committed) by their actions. Thus, the administrative and legal status of all subjects of legal relations in the field of improvement of settlements includes for individuals – rights and obligations, for legal entities – place in the corresponding system, tasks, functions, powers, competence, responsibility, specified in common and special regulations-legal acts.

Key words: subjects of legal relations, legal personality, rights, duties, powers, competence, administrative and legal status, improvement of settlements.