

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE RELATIONSHIPS IN THE SPHERE OF IMPROVEMENT OF HUMAN SETTLEMENTS

Покатаєв П.С.,

доктор наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

У статті виявлено особливості адміністративних правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів. На підставі положень із теорії права та теорії адміністративного права сформульована дефініція «адміністративні правовідносини у сфері благоустрою населених пунктів». Надано характеристику складу адміністративних правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів, визначено об'єкт, суб'єкти та зміст цих правовідносин. Установлено, що зміст правовідносин визначається суб'єктивними правами та юридичними обов'язками суб'єктів, що закріплені у положеннях спеціальних нормативних актів зі сфери благоустрою як загальнодержавних, так і місцевих. Зроблений висновок про особливості адміністративних правовідносин у сфері благоустрою населення і про необхідність чіткої регламентації цих відносин у національному законодавстві для ефективного функціонування сфери благоустрою населених пунктів.

Ключові слова: благоустрій населених пунктів, адміністративні правовідносини, державне управління, правове регулювання, об'єкт правовідносин, суб'єкт правовідносин, зміст правовідносин.

В статье выявлены особенности административных правоотношений в сфере благоустройства населенных пунктов. На основании положений из теории права и теории административного права сформулирована дефиниция «административные правоотношения в сфере благоустройства населенных пунктов». Дана характеристика состава административных правоотношений в сфере благоустройства населенных пунктов, сформулирован объект, субъекты и содержание этих правоотношений. Выявлено, что содержание правоотношений определяется субъективными правами и юридическими обязанностями субъектов, которые закреплены в положениях специальных нормативных актов из сферы благоустройства как общегосударственных, так и местных. Сделан вывод об особенностях административных правоотношений в сфере благоустройства населения и о необходимости четкой регламентации этих отношений в национальном законодательстве для эффективного функционирования сферы благоустройства населенных пунктов.

Ключевые слова: благоустройство населенных пунктов, административные правоотношения, государственное управление, правовое регулирование, объект правоотношений, субъект правоотношений, содержание правоотношений.

The article reveals the features of administrative legal relations in the field of improvement of settlements. Based on the provisions of the theory of law and the theory of administrative law, the definition of “administrative legal relations in the sphere of improvement of human settlements” is formulated. Proceeding from the theoretical material and the norms of the current national legislation, the range of administrative legal relations in the sphere of the improvement of settlements is defined, including: norm-setting activities for the establishment of rules, order, etc. in the area of the improvement of settlements; implementation of various forms of state regulation, activities in this area; coordination of activities of all subjects of relations, in particular public authorities; provision of technical and price regulation, licensing, control, and the like.

The characteristic of the composition of administrative legal relations in the sphere of the improvement of settlements is given, the object, subjects and content of these legal relations are formulated. The object of legal relations is the behavior of people, certain actions or activities, and in legal relations of organizational and property nature – behavior (actions or activities) and property. The subjects of relations in the sphere of the improvement of settlements are state authorities and local self-government bodies, enterprises, institutions, organizations, bodies of self-organization of the population, citizens. The content of legal relations is determined by the subjective rights and legal obligations of the subjects, which are fixed in the provisions of special normative acts from the sphere of improvement both nationwide and local.

The conclusion is made about the peculiarities of administrative legal relations in the area of public amenities and the need for a clear regulation of these relations in national legislation for the effective functioning of the sphere of improvement of settlements.

Key words: improvement of settlements, administrative legal relations, public administration, legal regulation, the object of legal relations, the subject of legal relations, content of legal relations.

Постановка проблеми. У будь-якому суспільстві виникають, взаємодіють та взаємовпливають різні види відносин (економічні, політичні, соціальні, екологічні тощо). Завдяки політичній, економічній кризі, що притаманні останнім часом Україні, загострюється соціальна напруга в суспільстві. Також цьому активно сприяє і незадовільний стан об'єктів благоустрою населених пунктів – територія, житло-

вий фонд, шляхи, мостові споруди і т. ін. Важливість цієї сфери та відносин, що вона охоплює, для України актуалізується, зокрема завдяки затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», де в межах вектора розвитку передбачена реформа житлово-комунального господарства, а за вектором відповідальності – децентралізація та реформа державного

управління [1], з чим безпосередньо пов'язана сфера благоустрою населених пунктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальними напрацюваннями у сфері благоустрою населених пунктів, що склали джерельну базу нашого дослідження, є дисертаційні роботи та монографії фахівців із права та державного управління: О.П. Ігнатенка [2], Є.В. Пряхіна [3], Є.М. Щербини [4] та ін. Проте вони не містять ґрунтовного дослідження особливостей адміністративних правовідносин у цій сфері.

Мета статті. На підставі теоретичних та нормативних положень виявлення особливостей адміністративних правовідносин у сфері благоустрою населених пунктів, формулювання визначення та характеристика елементів складу.

Виклад основного матеріалу. Функціонування сфери благоустрою передбачає виникнення, зміну та припинення різних видів правовідносин (цивільних, господарських, трудових, земельних тощо). Проте серед них центральне місце займають адміністративні правовідносини, тому що саме вони визначають форми та методи державного регулювання в означеній сфері, аспекти координації діяльності усіх суб'єктів відносин, зокрема органів публічної влади, засади технічного та цінового регулювання, дозвільної діяльності, контролю тощо.

Дослідження особливостей адміністративних правовідносин у сфері благоустрою базується на опрацюванні теоретичних положень із теорії права та теорії адміністративного права. Як відомо, у будь-якому суспільстві існують різноманітні відносини між учасниками: державою, державними утвореннями, органами, організаціями, особами, які певним чином урегульовані за допомогою соціальних норм (моральних, звичаєвих, релігійних, корпоративних, правових). Та частина з них, що врегульована нормами права (містяться у джерелах права), має назву правовідносин, які сприяють створенню в суспільстві правопорядку, надають стабільного та цілеспрямованого розвитку. Загальнотеоретичне визначення зводиться до того, що правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що охороняються та гарантуються державою [5, с. 44–45]. При цьому відносини, що регулюються, за твердженням О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко, не втрачають свого фактичного змісту (економічного, політичного, сімейного, майнового тощо), а лише видозмінюються, набуваючи нової додаткової якості. Держава не може за допомогою правових засобів довільно змінювати первинний характер тих чи інших відносин, а тим більше створювати нові. Вона за допомогою законів може лише прискорювати розвиток відповідних відносин, урахувати тенденції, давати простір для прояву позитивних начал, а також стримувати негативні й застарілі зв'язки і процеси [6, с. 432–433]. Проте, як далі визначають автори, існують правовідносини, які виникають тільки як правові й інакше існувати не можуть. Наприклад, конституційні, адміністративні,

процесуальні, кримінальні тощо [6, с. 433]. Єдине, що можна доповнити, – це слово «певні», тому що і серед конституційних, адміністративних і т. д. відносин є чимало прикладів прояву в реальному житті.

Із теорії адміністративного права відомо, що йому притаманні певні межі правового регулювання – це сфера діяльності виконавчих та розпорядчих органів і суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері. Вони виникають, розвиваються та припиняються між вищими та нижчими органами виконавчої влади (між Кабінетом Міністрів України та обласною державною адміністрацією); органами виконавчої влади та підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями (між Міністерством освіти і науки України та ректором вищого навчального закладу); органами виконавчої влади, які не пов'язані безпосередньо підпорядкованістю (між Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством освіти і науки України); органами управління й органами громадських організацій (між обласною державною адміністрацією та президією обласної ради профспілок); органами виконавчої влади та громадянами (між районним відділом внутрішніх справ і громадянином, який притягається до адміністративної відповідальності за адміністративний проступок) [7, с. 8–9]. Але у зв'язку з тим, що специфіка предмета адміністративного права не в тотожності з державним управлінням, а з сукупністю суспільних відносин з управління, до нього можна віднести і недержавні види управлінського (організаційного) характеру, наприклад, у сфері господарювання (ознакою таких відносин є поєднання організаційного та майнового елемента [8, с. 21]).

Коло правовідносин у сфері благоустрою можна окреслити, виходячи з нормативних положень Закону України «Про благоустрій населених пунктів» (далі – Закон) [9]. Із преамбули Закону узагальнюємо, що ці відносини мають правову, економічну, екологічну, соціальну та організаційну природу. Перелік цих відносин безпосередньо витікає з призначення благоустрою населених пунктів (ст. 2 Закону) та системи благоустрою населених пунктів (ст. 3 Закону). Благоустрій населених пунктів передбачає: 1) розроблення і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання територій населених пунктів у належному стані, санітарного очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів; 2) організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення; 3) створення умов для реалізації прав та виконання обов'язків суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів [9].

Система благоустрою населених пунктів містить: 1) управління у сфері благоустрою населених пунктів; 2) визначення суб'єктів та об'єктів у сфері благоустрою населених пунктів; 3) організацію благоустрою населених пунктів; 4) стандартизацію і нормування у сфері благоустрою населених пунк-

тів; 5) фінансове забезпечення благоустрою населених пунктів; 6) здійснення державного, самоврядного і громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів; 7) установа відповідальності за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів [9].

Характеристикою будь-яких правовідносин є склад, що містить об'єкт (стосовно чого виникають, змінюються або припиняються правовідносини), суб'єкт (учасники правовідносин) та зміст (суб'єктивні права та юридичні обов'язки) правовідносин. Щодо адміністративних правовідносин із благоустрою населених пунктів об'єктом виступають поведінка людей, певні дії або діяльність, а у правовідносинах організаційно-майнового характеру – поведінка (дії або діяльність) та майно.

Із теорії адміністративного права відомо, що суб'єктами адміністративно-правових відносин виступають органи державного управління, які наділені юридично-владними повноваженнями [7, с. 17]. Відповідно до ст. 12 Закону, суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення, громадяни [9]. При цьому 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 (ст. 5 Закону). Статтями 6-11 Закону визначені повноваження суб'єктів у сфері благоустрою населених пунктів [9], що належать до змісту правовідносин.

На підставі загальнодержавних нормативно-правових актів приймаються Правила благоустрою окремих населених пунктів, зі змісту яких також можна охарактеризувати правовідносини у цій сфері. Наприклад, нормативні положення Правил благоустрою території міста Запоріжжя (далі – Правила), затверджені Рішенням міської ради від 22.06.2011 р. № 41 [10], окреслюють коло правовідносин у визначеній сфері. Щодо адміністративних правовідносин, то їх об'єктом є дії в межах поведінки людей або діяльності органів, установ, організацій, підприємств тощо, а у відносинах із використанням будь-якого майна – ще і майно. Суб'єктами цих відносин є такі: орган місцевого самоврядування (Запорізька міська рада), що встановлює порядок благоустрою та утримання об'єктів благоустрою міста Запо-

ріжжя, права та обов'язки учасників правовідносин у сфері благоустрою території міста, визначає комплекс заходів, необхідних для забезпечення чистоти і порядку у місті; органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та підпорядкування, органи самоорганізації населення, а також громадяни, зокрема іноземці та особи без громадянства, які зобов'язані виконувати Правила.

Зміст адміністративних правовідносин у цьому прикладі складають положення Розділів 3–11 Правил щодо прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, порядку здійснення окремих заходів із благоустрою міста – робіт з відновлення, належного утримання та раціонального використання територій, охорони та організації упорядкування об'єктів благоустрою з урахуванням особливостей використання [10].

Висновки. Отже, адміністративно-правові відносини у сфері благоустрою населених пунктів можна визначити як різновид адміністративно-правових відносин, що врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами та обов'язками для забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування організації та реалізації заходів із благоустрою населених пунктів. До цих відносин належить нормотворча діяльність щодо встановлення правил, порядку і т. ін. у сфері благоустрою населених пунктів; реалізація різних форм державного регулювання, заходів у означеній сфері; координація діяльності усіх суб'єктів відносин, зокрема органів публічної влади; забезпечення технічного та цінового регулювання, дозвільної діяльності, контролю тощо.

Об'єктом правовідносин виступають поведінка людей, певні дії або діяльність, а у правовідносинах організаційно-майнового характеру – поведінка (дії або діяльність) та майно. Суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення, громадяни. Зміст правовідносин визначається суб'єктивними правами та юридичними обов'язками суб'єктів, що закріплені у положеннях спеціальних нормативних актах зі сфери благоустрою як загальнодержавних, так і місцевих.

Важливим якісним критерієм ефективного правового регулювання відносин у сфері благоустрою населених пунктів є наявність узгодженої системи нормативно-правових актів, відсутність прогалин, колізій, що сприятиме підвищенню якості життя населення України, створенню дієвого механізму гарантування та захисту прав і свобод громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів. Дис. доктора наук з держ. управл.: 25.00.02 – механізми державного управління. Київ, 2016. 471 с.
3. Пряхін Є.В. Благоустрій населених пунктів в Україні: правове регулювання: монографія. Львів, 2011. 199 с.
4. Щербина Є.М. Правові основи адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВН, 2012. 191 с.
5. Шемшученко Ю.С., Рабінович П.М. Правові відносини / Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2003. Т. 5: П-С. С. 44–45.

6. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
7. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
8. Щербина В.С. Господарське право : підручник / 6-те вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 640 с.
9. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV. Станом на 10 червня 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49. Ст. 517.
10. Про Правила благоустрою території міста Запоріжжя : Рішення Запорізької міської ради від 22.06.2011 № 41/Запорізька міська рада. Офіційний сайт. URL: <http://zp.gov.ua/uk/documents/item/1203>.