

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

ЩЕРБИНА Євген Миколайович - кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7425-3866>

УДК 351.74 : 342.922

DOI 10.32782/EP.2023.4.3

У статті з'ясовуються особливості адміністративно-правових відносин у сфері благоустрою населених пунктів. На основі положень теорії права та теорії адміністративного права сформульовано визначення поняття «адміністративно-правові відносини у сфері благоустрою населених пунктів». Охарактеризовано структуру адміністративно-правових відносин у сфері благоустрою населених пунктів, визначено об'єкт, предмет та зміст цих правовідносин. Встановлено, що зміст правовідносин визначається суб'єктивними правами та юридичними обов'язками суб'єктів як загальнодержавного, так і місцевого рівня, які конкретизуються в положеннях спеціальних нормативно-правових актів у сфері благоустрою населених пунктів. Зроблено висновок, що особливості адміністративно-правових відносин у сфері благоустрою та необхідність чіткої регламентації цих відносин у національному законодавстві є необхідними для ефективного функціонування сфери благоустрою.

Встановлено, що адміністративно-правові відносини у сфері благоустрою населених пунктів можна визначити як урегульований нормами адміністративного права вид адміністративно-правових відносин, які надають суб'єктам право та покладають на них обов'язок забезпечувати організацію та здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування заходів з благоустрою населених пунктів. Ці відносини включають нормотворчу діяльність, пов'язану зі встановленням правил і процедур

у сфері благоустрою населених пунктів, здійсненням різних форм державного регулювання та заходів у цій сфері, координацією діяльності всіх відповідних суб'єктів, у тому числі органів державної влади, забезпеченням технічного та цінового регулювання, ліцензуванням діяльності та контролем.

Об'єктом правовідносин є поведінка людей, конкретні дії або діяльність; у правовідносинах організаційно-майнового характеру - поведінка (дія або діяльність) і майно. Суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення та громадяни. Зміст правовідносин визначається суб'єктивними правами та юридичними обов'язками суб'єктів - органів державної влади та органів місцевого самоврядування, визначеними положеннями спеціальних нормативно-правових актів у сфері благоустрою.

Вони сприяють підвищенню якості життя населення України та створенню ефективних механізмів гарантування та захисту прав і свобод громадян.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративні правовідносини, сфера, благоустрій населених пунктів, якість.

Постановка проблеми

У будь-якому суспільстві виникають і взаємодіють різні типи відносин (економічні, політичні, соціальні, екологічні тощо). Політичні та економічні характерні для України останнім часом.

Політична та економічна криза, яка характеризує Україну останніми роками, посилює напруженість у суспільстві. Цьому сприяє незадовільний стан благоустрою населених пунктів (територія, житловий фонд, дороги, мости тощо). Цей сектор та відносини в ньому набувають усе більшого значення для України.

Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», представлена Президентом України 12 січня 2015 року, передбачає реформування житлово-комунального господарства як частину вектору розвитку.

Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» передбачає реформування житлово-комунального господарства як вектор розвитку, а децентралізацію та адміністративну реформу – як вектор відповідальності.

Стан опрацювання цієї проблематики

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.

Метою 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 всіх 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 із 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) ство-

рення 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 пунктів; 5) фінансове забезпечення благоустрою населених пунктів; 6) здійснення державного, самоврядного і громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів; 7) установлення 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 [12].

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 [12].

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 Запоріжжя, права та обов'язки учасників правовідносин у сфері благоустрою території міста, визначає комплекс заходів, необхідних для забезпечення чистоти і порядку в 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 [11].

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

Таким чином, адміністративно-правові відносини у сфері благоустрою населених пунктів можна визначити як врегульований нормами адміністративного права вид адміністративно-правових відносин, які надають їх суб'єктам право та покладають на них обов'язок забезпечити організацію та здійснення заходів з благоустрою населених пунктів з боку органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування. Ці відносини включають нормотворчу діяльність, пов'язану зі встановленням правил, процедур тощо у сфері благоустрою населених пунктів, здійсненням різних форм державного регулювання та заходів у цій сфері, координацією діяльності всіх відповідних суб'єктів, у тому числі органів публічної влади, забезпеченням технічного та цінового регулювання, ліцензуванням діяльності, управлінням тощо.

Об'єктом правовідносин є поведінка людей, конкретні дії або діяльність; у правовідносинах організаційно-майнового характеру – поведінка (дія або діяльність) і майно. Суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, органи самоорганізації населення та громадяни. Зміст правовідносин визначається суб'єктивними правами та юридичними обов'язками суб'єктів – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, визначеними положеннями спеціальних нормативно-правових актів у сфері благоустрою.

Вони сприяють підвищенню якості життя населення України та створенню ефективних механізмів гарантування та захисту прав і свобод громадян.

Література

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 енцикло-

педія: 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://zr.gov.ua/uk/documents/item/1203>. Лєгеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліціїєю громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.

11. Лєгеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.

12. Лєгеза Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF POPULATED POINTS IN BLAGOUSTRO

The article clarifies the peculiarities of administrative and legal relations in the field of improvement of settlements. On the basis of the provisions of the theory of law and the theory of administrative law, the definition of the concept of «administrative-legal relations in the field of improvement of settlements» was formulated. The structure of administrative and legal relations in the field of improvement of settlements is characterized, the object, subject and content of these legal relations are defined. It has been established that the content of legal relations is determined by the subjective rights

and legal obligations of subjects at both the national and local levels, which are specified in the provisions of special normative legal acts in the field of improvement of settlements. It was concluded that the peculiarities of administrative and legal relations in the field of public works and the need for clear regulation of these relations in national legislation are necessary for the effective functioning of the field of public works.

It has been established that administrative-legal relations in the field of urban improvement can be defined as a type of administrative-legal relations regulated by the norms of administrative law, which give subjects the right and impose on them the obligation to ensure the organization and implementation of measures by executive authorities and local self-government bodies with the improvement of settlements. These relations include rule-making activities related to the establishment of rules and procedures in the field of improvement of settlements, implementation of various forms of state regulation and measures in this field, coordination of activities of all relevant subjects, including state authorities, provision of technical and price state regulation, activity licensing and control.

The object of legal relations is the behavior of people, specific actions or activities; in legal relations of an organizational and property nature – behavior (action or activity) and property. Subjects in the field of improvement of settlements are state authorities and local self-government bodies, enterprises, institutions, organizations, bodies of self-organization of the population and citizens. The content of legal relations is determined by the subjective rights and legal obligations of subjects – state authorities and local self-government bodies, determined by the provisions of special normative legal acts in the field of public works.

They contribute to the improvement of the quality of life of the population of Ukraine and the creation of effective mechanisms for guaranteeing and protecting the rights and freedoms of citizens.

Key words: legal regulation, administrative legal relations, scope, development of settlements, quality.