

*Лисюк С. А.,
аспірант кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, ЯКІ ДІЮТЬ У СФЕРІ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Досліджується значення норм адміністративного права. Аналізуються основні види нормативно-правових актів у сфері комунального господарства й пропонується їх класифікація.

Ключові слова: норми адміністративного права, класифікація нормативно-правових актів у сфері комунального господарства.

Постановка проблеми. Реформування житлово-комунального господарства супроводжується прийняттям значної кількості нормативно-правових актів, проте сучасне житлово-комунальне господарство поки що не відповідає об'єктивним потребам суспільного розвитку. Це, насамперед, спричинено недостатністю як законодавчого, так і наукового забезпечення окремих суспільних відносин. Зокрема, такими є суспільні відносини у сфері комунального господарства як міста, так і села. Причиною такої невідповідності також є відсутність цілісної взаємоузгодженої системи адміністративно-правових норм. У зв'язку з цим, виникає потреба в підвищенні ролі систематизації комунального законодавства. Отже, постає завдання щодо проведення комплексного аналізу чинних нормативно-правових актів, що його регулює.

У науковій літературі питання норм адміністративного права досліджувала значна кількість науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, В.В. Богущкий, І.П. Голосніченко, Б.М. Лазарев, В.М. Манохін, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун та інші.

Систематизація законодавства полягає у проведенні класифікації нормативно-правових актів. Класифікація нормативно-правових актів у сфері комунального господарства дозволить дослідити та охарактеризувати дану сферу законодавства, зв'язки, які в ній існують, та за допомогою відповідних критеріїв віднайти основи об'єднання однорідних нормативно-правових актів у певні групи.

Вклад основного матеріалу. Адміністративне право, як самостійну галузь права, становить сукупність норм. Вони мають назву адміністративно-правових. Адміністративно-правові норми забезпечують регулювання суспільних відносин у різних сферах публічного, тобто державного і самоврядного, управління з пріоритетною орієнтацією на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян.

В юридичній літературі існують різні варіанти визначення поняття адміністративно-правових норм. Серед найтиповіших визначень наведемо деякі, які містяться у навчальних виданнях вчених-адміністративістів.

Д.М. Бахрах визначає адміністративно-правові норми, як встановлені або санкціоновані державою правила, котрі регулюють відносини у сфері державного та муніципального управління, реалізація яких при невиконанні забезпечується державним примусом [1, с. 10].

На думку В.В. Богущкого, адміністративно-правова норма – це правило поведінки, яке встановлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою врегулю-

вання суспільних відносин у сфері державного управління. Норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої або рекомендованої поведінки людей, діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій і трудових колективів у сфері виконавчої влади [2, с. 14].

І.П. Голосніченко вважає, що адміністративно-правова норма являє собою обов'язкове, формально визначене правило поведінки, що встановлене та охороняється Українською державою для організації та регулювання суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються в процесі здійснення державної виконавчої влади та відповідальності у сфері управління за незначні правопорушення [3, с. 14].

Позиція авторського колективу навчального посібника «Державне управління в Україні»: адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері державного управління з метою організації і регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), яке забезпечує умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [4, с. 168].

З урахуванням наведених поглядів, а також виходячи із сучасного розуміння сутності адміністративного права В.Б. Авер'янов пропонує таке визначення: адміністративно-правові норми – це встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [5, с. 109].

Дослідження законодавства в сфері комунального господарства повинне базуватися на проведенні систематизації нормативно-правових актів, які регулюють ці відносини. Це дасть змогу виявити недоліки в правовому регулюванні, які спричиняють неможливість формування ефективного правового механізму та наявність прогалин у праві, що регулює комунальне господарство. А також зважить необхідність прийняття нових нормативних положень, які б враховували специфіку як міста, так і села.

Базовим критерієм класифікації нормативно-правових актів виступає визначення юридичної чинності, тобто специфічної властивості мати точно визначене місце в ієрархії інших правових актів і залежати за формальною обов'язковістю від того, який орган видав акт, тобто, хто є суб'єктом нормотворчості [6, с. 315]. Видами нормативно-правових актів, що забезпечують розвиток комунального господарства, за юридичною силою є закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Закон – нормативно-правовий акт представницького вищого органу державної влади (або громадянського суспільства / безпосередньо народу/), який регулює найважливіші питання суспільного життя, встановлює права і обов'язки громадян, має

вищу юридичну чинність і приймається з дотриманням особливої законодавчої процедури [6, с. 316].

Закон – це нормативно-правовий акт, що регулює найбільш значущі, найважливіші суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм), згідно з п. 2 Методичних рекомендацій щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, затверджених Центром правової реформи і законопроектних робіт Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 року.

До законів, що діють у сфері комунального господарства, можна віднести: Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» від 11 червня 2009 року, що затвердив Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, Закон України «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства» від 17 січня 2002 року, Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року, Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року, Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 року, Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року, Закон України «Про насіння і садовий матеріал» від 26 грудня 2002 року, Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року, Закон України «Про міський електричний транспорт» від 29 червня 2004 року, Закон України «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу» від 5 квітня 2005 року, Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 9 липня 2010 року (зі змінами та доповненнями станом на 2 листопада 2012 року), Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року, Закон України «Про загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки» від 20 жовтня 2011 року та інші закони, що спрямовані на врегулювання функціонування комунального господарства.

Підзаконний нормативно-правовий акт – акт, який видається відповідно до закону, на підставі закону, для конкретизації законодавчих розпоряджень та їх трактування або встановлення первинних норм. Юридична чинність підзаконних нормативно-правових актів залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, а також характеру і призначення самих актів [6, с. 334]. До останніх належать укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств і відомств України, акти органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року реорганізував Міністерство регіонального розвитку та будівництва України й Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, створивши Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Указом Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» від 31 травня 2011 року № 633/2011 затверджено Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України тощо.

Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 року № 1735 «Про затвердження Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом», постанова

Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 року № 118 «Деякі питання, пов'язані з виконанням загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006–2020 роки», постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 року № 1010 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів», постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 року № 1045 «Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах», постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2007 року № 1198 «Про затвердження Правил користування тепловою енергією», постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 року № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги», розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 року № 440-р «Про схвалення Концепції державної цільової програми модернізації комунальної теплоенергетики», розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р схвалена Енергетична стратегія України на період до 2030 року, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р.

Дія нормативно-правових актів у сфері комунального господарства за колом осіб, залежно від обсягу їх правового статусу:

а) загальної дії – поширюються на всіх осіб, що перебувають на території держави: громадяни, іноземні громадяни; особи без громадянства (апатриди), особи з подвійним громадянством (біпатриди), біженці; почесні громадяни, усі внутрішньодержавні, спільні, іноземні, міжнародні організації, які не користуються правом екстериторіальності;

б) спеціальної дії – деякі нормативно-правові акти поширюються на всіх індивідуальних і колективних суб'єктів певної держави, що діють у конкретній сфері суспільних відносин; охоплюють лише конкретну категорію осіб (пенсіонерів, військовослужбовців, лікарів, вчителів та ін.). Спеціальні нормативно-правові акти щодо комунального господарства регламентують обмежену сферу суспільних відносин у сфері комунального господарства. Закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року, «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 року, «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17 квітня 1991 року та ін.

Предмет правового регулювання – це сукупність якісно однорідних суспільних відносин, урегульованих нормами права. Він вказує, на яку групу суспільних відносин спрямований вплив норм права. Це дає змогу узагальнити норми права, які регулюють певне коло суспільних відносин у галузі права. Розглянемо більш детально функціонування цих сфер крізь призму норм адміністративного права, тобто за предметом правового регулювання нормативно-правових актів у сфері комунального господарства.

До першої групи належать нормативно-правові акти, що визначають механізм забезпечення реформування та розвитку комунального господарства. До таких належать Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року, Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року.

До другої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері комунального об-

слуговування населення: Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р., Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки» від 11 червня 2009 р.

До третьої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правовий статус суб'єктів, які наділені повноваженнями в сфері комунального господарства, які, в свою чергу, можна класифікувати на дві підгрупи, в залежності від обсягу повноважень, на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Першу підгрупу становлять нормативно-правові акти, що визначають правовий статус суб'єктів загальної компетенції: Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р., Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Другу підгрупу становлять нормативно-правові акти, що визначають правовий статус суб'єктів спеціальної компетенції. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 такими органами є Міністерство аграрної політики та продовольства і Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України.

До четвертої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері теплопостачання: Закон України «Про теплопостачання» від 2 червня 2005 р. тощо.

До п'ятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері електропостачання: Закон України «Про електроенергетику» від 16.10.1997 р., Указ Президента України «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 10 вересня 2014 року № 715/2014.

До шостої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері газопостачання: Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року, постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення споживачів природним газом» від 27 грудня 2001 р. № 1729., постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 1999 р. № 2246 «Про затвердження Правил надання населенню послуг із газопостачання».

До сьомої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері енергозбереження: Закон України «Про енергозбереження» від 1 липня 1994 року, постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію державного контролю за ефективним (раціональним) використанням паливно-енергетичних ресурсів» від 22 жовтня 2008 р. № 935.

До восьмої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері водопостачання та водовідведення: Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 р., Закон України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки» від 3 березня 2005 р., наказ МЖКГ України «Про затвердження Правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення у населених пунктах України» від 27 червня 2008 р. № 190, наказ ДЖКГ України 15.11.04 №205, зареєстрований в Мін'юсті 07.12.04 за №1556/10155, «Порядок розроблення та затвердження технологічних нормативів використання питної води», наказ Держбуду України 19.02.02 № 37, зареєстрований в Мін'юсті 26.04.02 за № 402/6690, «Правила приймання стічних вод у комунальні та відомчі системи каналізації міст і селищ України».

До дев'ятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері благоустрою: Закон

України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р., наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 24.12.2001 № 226 «Про затвердження Інструкції з інвентаризації зелених насаджень у населених пунктах України», наказ Мінжитлокомунгоспу України від 07.07.2008 № 213 «Про затвердження Методичних рекомендацій із прибирання території об'єктів благоустрою населених пунктів», наказ Мінбуду України від 16.01.2007 №7 «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів», наказ Мінжитлокомунгоспу України від 09.11.2007 № 177 «Про затвердження Примірною положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту».

До десятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері транспортного сполучення: Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року, Закон України «Про міський електричний транспорт» від 29 червня 2004 р., Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 р., наказ Держжитлокомунгоспу України від 10.12.1996 № 103, зареєстрований у Мін'юсті від 06.03.1997, № 66/1870, «Про затвердження Правил експлуатації трамвая та тролейбуса», наказ Мінстату України від 27.05.96 № 150, зареєстрований у Мін'юсті за № 258/1283 від 30.05.1996 «Інструкція про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах».

До одинадцятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері дорожньо-мостового господарства: Закон України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 р.

До дванадцятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері поведінки з побутовими відходами. Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 р., постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 року № 1070 «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» та інші.

До тринадцятої групи належать нормативно-правові акти, що визначають правове регулювання в сфері поховання та похоронної справи: Закон України «Про поховання та похоронну справу» від 10 липня 2003 р., наказ Мінжитлокомунгоспу України від 22.04.2009 № 113 «Про затвердження Методичних рекомендацій із розроблення Положення про структурний підрозділ у галузі поховання органу місцевого самоврядування» та інші.

Висновки. Отже, проведене дослідження дозволило систематизувати нормативно-правові акти щодо регулювання сфери комунального господарства та виділити види нормативно-правових актів у ній за відповідними критеріями.

За юридичною силою нормативно-правові акти у сфері комунального господарства можна поділити на: закони та підзаконні. Дія нормативно-правових актів у сфері комунального господарства за колом осіб, залежно від обсягу їх правового статусу, може бути загальною та спеціальною дією.

За предметом правового регулювання нормативно-правові акти у сфері комунального господарства можна поділити на ті, що визначають: 1) механізм забезпечення реформування та розвитку комунального господарства; 2) правове регулювання в сфері комунального обслуговування населення; 3) правовий статус суб'єктів, які наділені повноваженнями в сфері комунального господарства; 4) правове регулювання в сфері теплопостачання; 5) правове регулювання в сфері електропостачання; 6) правове регулювання в сфері газопостачання; 7) правове регулювання в сфері енергозбереження; 8) правове регулювання в сфері водопостачання та водовідведення; 9) правове регулювання в сфері благоустрою території; 10) правове регулювання в сфері транспортного сполучення; 11) правове

регулювання в сфері дорожньо-мостового господарства; 12) правове регулювання в сфері побутових відходів; 13) правове регулювання в сфері поховання та похоронної справи.

На підставі проведеної класифікації нормативно-правових актів, якими регулюється комунальне господарство, ми дійшли висновку, що на сьогодні в Україні відсутня система законодавства в сфері комунального господарства, а це зумовлює неможливість формування ефективного правового механізму у ній.

Література:

1. Административное право России. Особенная часть: Учеб. для вузов / [Бахрах Д.Н., Соловей Ю.П., Чемакин И.М. и др.; Рук. авт. коллектива и отв. ред. Д.Н. Бахрах]. – М.: Бек, 1997. – 330 с.
2. Богуцкий Б.Б. Административное право Украины как отрасль права: Конспект лекций. – Харьков, 1996.
3. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: (Осн. категорії і поняття): [Метод. розробка] / Міжрегіон. Акад. упр. персоналом; [ред. Салай І.С.] – К., 1998. – 52 с.
4. Державне управління в Україні: навч. посіб. / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 1999. – 265 с.
5. Адміністративне право України: академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

6. Скакун О.Ф. Теорія держави та права: підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2006. – с. 656.

Лысюк С. А. Нормы административного права, которые действуют в сфере коммунального хозяйства Украины

Аннотация. Исследуется значение норм административного права. Анализируются основные виды нормативно-правовых актов в сфере коммунального хозяйства и предлагается их классификация.

Ключевые слова: нормы административного права, классификация нормативно-правовых актов в сфере коммунального хозяйства.

Lysiuk S. Administrative regulations applicable in the field of communal services of Ukraine

Summary. The paper investigates the value of administrative regulations. The author analyzes the basic types of legal acts in the field of municipal services and offers their classification.

Key words: administrative regulations, classification of legal acts in the field of municipal services.