

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

У статті розглянуто правовий статус Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як органу публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства. Автор зосереджує увагу на дослідженні поняття адміністративно-правового статусу та визначенні його елементів.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, органи публічної адміністрації, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, житлово-комунальне господарство.



**Берlach Анатолій
Іванович,**

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка,
заслужений юрист
України*

Сфера функціонування житлово-комунального господарства безпосередньо пов'язана з добробутом населення, задоволенням його потреб життєзабезпечення; і одним із пріоритетних завдань держави є досягнення рівноваги між інтересами держави і людини, зняття соціальної напруженості, досягнення кінцевої мети – підвищення якості життя людей.

В умовах сьогодення житлово-комунальне господарство перебуває у кризовому стані, досягненню якого посприяли як недоліки матеріально-технічного забезпечення, так і прорахунки в організаційному забезпеченні, крім того особливо слід звернути увагу на недостатньо високу якість нормативно-правового забезпечення, що визначає основні засади функціонування сфери житлово-комунального господарства.

Удосконалення житлово-комунального господарства має відбуватися в декількох напрямках, одним з яких є удосконалення правового забезпечення та організації діяльності органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства та зокрема Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства як головного

органу в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства [1]. Визначення правового статусу органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства має основоположне значення для вдосконалення правових норм, які регулюють їх діяльність.

Істотний внесок у розвиток теорії правового статусу зробили вчені радянської минувшини, серед яких С. Алексєєв, Д. Бахрах, С. Братусь, М. Вітрук, Л. Воєводін, В. Горшенєв, Е. Лукашева, Н. Матузов, В. Манохін, В. Мальков, В. Новосьолов, Р. Павловський, В. Патюлін, Ю. Петров, О. Савицька, О. Смирнов, В. Сокурєнко.

Дослідження правового статусу різних суб'єктів відображені і в сучасних наукових працях, авторами яких є В. Авер'янов, А. Авторгов, Ю. Битяк, Н. Зезека, М. Золотарьова, В. Зуй, Д. Каблов, С. Ківалов, Ю. Козлов, Л. Крупнова, В. Малиновський, А. Неугодніков, Д. Овсянко, Н. Павленко, І. Пахомов, В. Плішкін, А. Подоляка, Д. Роговенко, О. Скакун, С. Стеценко, О. Харитонova, О. Якімов, С. Шестаков та ін.

Метою цієї статті є розгляд теоретичних основ правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Визначена мета статті зумовлена тим, що формулювання напрямків удосконалення правового забезпечення та організації діяльності органів публічної

адміністрації у сфері житлово-комунального господарства та зокрема Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства має ґрунтуватися на детальному аналізі теоретичних основ адміністративно-правового статусу цього міністерства.

У сучасній довідковій літературі статус визначається головним чином як, по-перше, положення, позиція, ранг у будь-якій ієрархії, структурі, системі; по-друге, як сукупність прав і обов'язків, що визначають положення особи, державного органу, міжнародної організації, держави в міжнародних організаціях, характеризують їх правове положення. Проте історія розвитку поняття «правовий статус» пододала досить тривалий шлях. Перші згадування про юридичний статус зустрічаються в працях ще давньоримських учених.

Поняття правового статусу досліджується в межах філософії, соціології, теорії держави і права. У філософському розумінні статус – це соціальний, співвідносний стан (позиція) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається за низкою ознак, специфічних для цієї системи (економічних, професійних етнічних та ін.) [2, с. 72]. У правовому статусі знаходить вияв державна воля, а його зміст, що має певну стабільність, змінюється не з волі осіб, а з волі законодавця, елементи правового статусу формулюються та існують у формі правових приписів. Наявність у правового статусу цих властивостей дозволяє йому бути юридичним мірилом соціальної свободи [3, с. 418].

У дослідженнях з теорії держави та права, адміністративного права та інших галузей права виокремлюють правовий статус держави, народу, особи, проте найбільше наукових праць присвячено саме правовому статусу фізичної особи, так зокрема значна увага приділялася правовому статусу громадянина, особи без громадянства, іноземного громадянина, біженця. Правовий статус органів публічної адміністрації не так повно відображено в наукових дослідженнях, проте існують напрацювання науковців, яким нами буде приділено особливу увагу.

Професор В. Авер'янов зазначав, що компетенція (права й обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [4, с. 247].

Висвітлюючи адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, С. Ківалов виділяє такі його елементи, як функції, завдання, компетенція [5, с. 82–94].

Вітчизняна дослідниця Н. Матюхіна зазначає, що органи виконавчої влади наділено необхідною оперативною самостійністю, яка виявляється в їх компетенції – предметах ведення, правах, обов'язках, територіальних масштабах діяльності кожного окремого органу [6, с. 76].

У той же час В. Малиновський вважає, що правовий статус як пра-

вовий інститут складається з таких основних елементів, як завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів [7, с. 378].

На думку В. Плішкіна, правовий статус включає в себе компетенцію, тобто права, обов'язки, відповідальність [8, с. 411].

С. Стеценко надає власне визначення адміністративно-правового статусу як сукупності прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права. Крім того автор наголошує, що кожний суб'єкт адміністративного права має свій варіант притаманного йому адміністративно-правового статусу [9, с. 90].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні, А. Неугодніков визначає його як урегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цього органу, визначення функцій і завдань адміністративного суду та наділення цього органу необхідною компетенцією для виконання покладених на нього державою прав та обов'язків [10, с. 146].

Вивчаючи адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України, Н. Зезека наголошує, що адміністративно-правовий статус є складною юридичною конструкцією, яка включає в себе різні за обсягом складові елементи, головним серед яких є компетенція, що доповнюється відповідальністю, завданнями, функціями, організацією (структурою) та порядком діяльності (форми та методи діяльності, порядок створення та припинення її діяльності) [11, с. 191].

Характеризуючи адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування, І. Пахомов акцентує увагу на наявності власних і делегованих повноважень, а також на виявленні адміністративної правосуб'єктності в тому, що відповідна рада приймає нормативні та інші акти управління у формі рішень [12, с. 65].

У той же час Д. Овсянко, окрім компетенції та територіального масштабу діяльності, до складових елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади відносить структуру та законодавчий порядок створення [13, с. 39].

Ю. Козлов обмежує структуру адміністративно-правового статусу принципами організації та діяльності й повноваженнями органів державної виконавчої влади [14, с. 145].

А. Подоляка зазначає, що адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції має містити в собі характеристику ДАІ як державного органу, що включає два елементи – компетенцію та правозастосування, а також визначення особливостей статусу працівників ДАІ, що включає три елементи – права, обов'язки та відповідальність. Таким чином, адміністративно-правовий статус ДАІ містить такі елементи: компетенцію, правозастосування, юридичну відповідальність [15, с. 44].

Однак Д. Роговенко наголошує, що центральне місце в понятті правового статусу того чи іншого органу державної влади посідає система повноважень цього органу. Правовий статус визначається як сукупність прав і обов'язків особи. Правовий

статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права й обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві [16, с. 95–96].

Слід відзначити позицію професора Д. Бахраха, який запропонував в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади виокремити три головних блоки – цільовий, структурно-організаційний і компетенційний (компетенцію) [17, с. 355].

Підтверджуючи в цілому вказану позицію, О. Якімов вважає, що складовими правового статусу органу держави і посади є чотири елементи – цільовий блок, компетенція, організаційний блок елементів і відповідальність. При цьому до цільового блоку автор включає такі категорії, як мета, завдання, функції [18].

Підтримав таку позицію й А. Неугодніков, досліджуючи адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні, до змісту якого запропонував віднести, по-перше, організаційний блок (до нього належать положення, які визначають порядок утворення і структуру органу, порядок установаження посади, а також порядок призначення до складу органу і заміщення відповідної посади); по-друге, цільовий блок (який у свою чергу включає функції та завдання цього органу); по-третє, компетенцію (коло повноважень, якими наділено державний або громадський орган для виконання завдань і функцій, покладених на нього державою; повноваження становлять собою сукупність прав та обов'язків органу) [10, с. 142–143].

Підсумовуючи вищевикладені думки науковців слід зазначити, що

до елементів правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України доцільно віднести цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки.

До цільового блоку доцільно включити призначення (основна мета діяльності), завдання та функції цього міністерства. Структурно-організаційний блок може включати два елементи – структурний та організаційний. До структурного елемента доцільно віднести структуру органу, схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, схему розподілу завдань і функцій кожного структурного підрозділу, до організаційного — порядок взаємодії між структурними підрозділами міністерства, а також взаємодії з іншими органами (як державними, так і недержавними) та громадськістю. Компетенційний блок включає права та обов'язки. Доцільно зауважити, що стосовно цього існують різні погляди: одні науковці відносять до компетенції певного органу права, обов'язки та відповідальність, інші – тільки права та обов'язки. Ми поділяємо думку В. Авер'янова і відносимо до складу компетенційного блоку тільки права та обов'язки; відповідальність доцільно включити до компетенційного блоку правового статусу міністерства не як самостійний структурний елемент, а як один із різновидів обов'язків (обов'язок нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, тобто «юрисдикційний обов'язок»).

Тепер перейдемо до розгляду змісту цільового блоку як елемента

правового статусу. До нього входять призначення (основна мета діяльності), завдання та функції. Розглядаючи питання правового статусу, передусім слід визначити «соціальне покликання» або призначення тих чи інших органів державного управління, адже різні управлінські рівні визначають і відповідні функції, що покладаються на ці органи [7, с. 378]. Варто зазначити, що чинне законодавство не визначає чітко мету діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Нормативні акти, зокрема Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 20 грудня 1990 р. [19], Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке затверджено Указом Президента України № 633/2011 від 31 травня 2011 р. [1], та інші визначають відповідні завдання, функції, права та обов'язки. Тобто мету діяльності слід формулювати, виходячи зі змісту цих нормативних актів. Разом із тим доцільним є формулювання предметного спрямування діяльності цього органу, виходячи з тих завдань, які визначено в Положенні про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Таким спрямуванням можна назвати здійснення юридично значущих дій щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у таких сферах: по-перше, будівництва, архітектури, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, збереження традиційного характеру середовища

населених пунктів; по-друге, житлово-комунального господарства, житлової політики, благоустрою населених пунктів, квітково-декоративного насадництва та розсадництва, поводження з побутовими відходами, поховання, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна; по-третє, архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства [1].

Проте доречно наголосити, що чинне законодавство чітко не визначає основної мети діяльності зазначеного органу, а це у свою чергу є певним недоопрацюванням. Однак у Положенні про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України сформульовано відповідні завдання. Детальний їх аналіз дозволив зробити висновок, що їх здійснення спрямовано на виконання головним чином організаційної, нормотворчої та контрольної функцій.

Реалізацію організаційної функції Міністерства забезпечує виконання таких завдань: воно здійснює організаційне, науково-технічне забезпечення виконання завдань з реформування і розвитку житлово-комунального господарства; розробляє та координує програми підвищення енергоефективності й енергозбереження в житлово-комунальному господарстві, обладнання житлових будинків засобами обліку і регулювання споживання води та теплової енергії; формує прогнозні баланси споживання теплової енергії; виконує завдання з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави в межах визначених законо-

давством повноважень; організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників сфери будівництва, житлово-комунального господарства; здійснює в установленому порядку добір кадрів, формує кадровий резерв, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників тощо.

У межах реалізації нормотворчої функції Міністерство узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України; сприяє відповідно до законодавства забезпеченню виконання міжнародних договорів України, адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу з питань, що належать до його компетенції; здійснює в межах своїх повноважень заходи щодо імплементації в національне законодавство положень міжнародних договорів, стороною яких є Україна, надає пропозиції щодо розвитку міжнародного співробітництва та укладення міжнародних договорів України; розробляє та затверджує порядки, норми і правила у сфері житлово-комунального господарства, житлової політики, благоустрою населених пунктів, квітково-декоративного насадництва та розсадництва, поводження з побутовими відходами, поховання; єдину соціально-економічну, технічну політику у сфері пит-

ної води та питного водопостачання; інструкцію з проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна; регламенти енергетичного аудиту об'єктів житлової та соціальної сфери, форму типових договорів у сфері житлово-комунального господарства; індекси балансової вартості об'єктів житлового фонду; методики визначення норм споживання житлово-комунальних послуг, вартості утримання та технічного обслуговування об'єктів житлово-комунального господарства; методичні рекомендації та порядок проведення моніторингу якості питної води, технічного стану систем централізованого питного водопостачання та водовідведення, процесів підтоплення міст і селищ міського типу.

Реалізацію контрольної функції забезпечує виконання таких завдань: Міністерство здійснює моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України та іншої містобудівної документації; вартості будівництва та тенденцій розвитку будівельної галузі; стану підготовки та проведення опалювального сезону, розрахунків підприємств житлово-комунального господарства за енергоносії, а також оплати населенням, юридичними особами наданих їм житлово-комунальних послуг; здійснює в межах своїх повноважень контроль за станом охорони праці на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери управління Міністерства.

Наступним елементом правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

є структурно-організаційний блок, який передбачає насамперед дослідження особливостей його структурної побудови. Слід зазначити, що сучасна структура Міністерства складається з відповідних підрозділів, що забезпечують реалізацію визначених у законодавстві напрямків діяльності, відповідно до яких у цій структурі створено 13 відповідних департаментів (регіонального розвитку, адміністративно-організаційного забезпечення, фінансовий та ін.), 6 управлінь (роботи з персоналом, економіки і тарифної політики та ін.); 67 відділів (загальний, організаційний, оцінювання відповідності та ін.); 6 секторів (протидії корупції, контролю, моніторингу й аналізу програм та ін.).

Елементом правового статусу є також компетенційний блок. Погоджуючись з думкою видатних вітчизняних учених В. Авер'янова та О. Андрійко, які стверджують, що «ядром» правового статусу органу є його компетенція [4, с. 321], зазначимо, що обов'язковим елементом правового статусу є визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, тобто компетенції. Під повноваженнями, на думку В. Малиновського, слід розуміти закріплені за органом виконавчої влади права й обов'язки (зокрема обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень — так звані «юрисдикційні» обов'язки) [7, с. 378]. Наділення органів держави компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в управлінні

суспільно-політичними процесами. Чим точніше визначено компетенцію органу, тим злагодженіше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні та інші засоби для вирішення завдання суспільного розвитку. Характеризуючи компетенції Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства з точки зору змісту, слід виділити такі елементи: обов'язок перед державою виконувати певні завдання і функції; право стосовно керованих об'єктів виконувати певні завдання і функції; право здійснювати нормативно передбачені форми управлінської діяльності. Таким чином, за змістом повноважень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України можна виділити такі групи, які складають його компетенцію: 1) організаційні повноваження; 2) нормотворчі повноваження; 3) контрольні повноваження.

Отже, можна зробити такі висновки:

1. Правовий статус Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України включає цільовий, структурно-організаційний і компетенційний блоки.

2. До цільового блоку доцільно включити призначення (основна мета діяльності), завдання та функції Міністерства. Структурно-організаційний блок може включати два елементи – структурний та організаційний. До структурного елемента доцільно віднести структуру органу; схему організаційного підпорядку-

вання структурних одиниць; схему розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, до організаційного — порядок взаємодії між структурними підрозділами міністерства, а також порядок взаємодії з іншими органами (як державними, так і недержавними) та громадськістю. Компетенційний блок включає права та обов'язки.

Список використаних джерел:

1. Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Указ Президента України № 633/2011 від 31 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13647.html>.

2. Венедиктов В. С. Організаційно-правові засади сучасної державної служби України : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, О. М. Ключев – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 171 с.

3. Старилів Ю. Н. Курс общего административного права : [в 3 тт.]. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилів. – М.: Издательство «НОРМА», 2002.

4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

5. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – О.: Юридична література, 2003. – 896 с.

6. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

7. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

8. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
10. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. О. Неугодніков. – О., 2006. – 166 с.
11. Зезека Н. О. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. О. Зезека. – К., 2009. – 279 с.
12. Пахомов И. Н. Советская государственная служба (понятие и основные принципы) / И. Н. Пахомов. – К., 1964. – 92 с.
13. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособ. для юрид. фак. и интов / Д. М. Овсянко – М. : Юристъ, 1995. – 303 с.
14. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 2000. – 726 с.
15. Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. М. Подоляка. – Х., 2004. – 194 с.
16. Роговенко Д. С. Правовий статус Рахункової палати України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д. С. Роговенко. – К., 2007. – 201 с.
17. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – 368 с.
18. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монография. Ч. 1. Правовой статус субъектов административной юрисдикции / А. Ю. Якимов. – М.: ВНИИ МВД России, 1996. – 68 с.
19. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

Берлач А. И. Теоретические основы административно-правового статуса Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины.

В статье рассмотрен правовой статус Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины как органа публичной администрации в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Автор сосредотачивает внимание на исследовании понятия административно-правового статуса и определении его элементов.

Ключевые слова: правовой статус, административно-правовой статус, органы публичной администрации, Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, жилищно-коммунальное хозяйство.

Berlach A. I. Theoretical basis of administrative and legal status of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine.

Theoretical basis of the administrative and legal status of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing. The article considers the legal status of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing. The author focuses on the study of the concept of administrative and legal status and definition of its elements.

Key words: legal status, legal and administrative status, authorities with a public administration, the Ministry of Regional Development, Construction and Housing, housing and utilities.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2014