

УДК 342.9

**Аліна Терешко,***асистент кафедри цивільного та господарського права**Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ПОБУТОВИХ ПОСЛУГ

*Стаття присвячена аналізу та з'ясуванню правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері побутових послуг. Звертається увага на проблемні питання, які існують у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, вносяться конкретні пропозиції щодо вдосконалення їхньої діяльності й визначається система уповноважених суб'єктів.*

**Ключові слова:** суб'єкти публічної адміністрації, адміністративно-правові відносини, побутові послуги, правовий статус, система.

**Постановка проблеми.** Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників суспільних відносин, покликаних реалізовувати цілі й завдання в різних сферах реалізації публічної влади.

Активними учасниками адміністративно-правових відносин у сфері побутових послуг є численні суб'єкти публічної адміністрації, однак відсутність чіткого нормативно-правового визначення діяльності суб'єктів і відповідної системи в цій сфері потребує наукового обґрунтування.

Провідною категорією уповноважених органів у сфері побутових послуг сьогодні є так звані суб'єкти публічної адміністрації, однак, як свідчить аналіз чинного нормативно-правового регулювання, функціональний зміст діяльності уповноважених органів наділений різноманітним адміністративно-правовим статусом. Ця обставина натеper не має достатнього теоретичного відображення і спонукає до з'ясування та пошуку оптимальної системи суб'єктів публічної адміністрації в досліджуваній сфері. Тому актуальність теми статті зумовлюється необхідністю більш повного розкриття правової природи діяльності уповноважених суб'єктів і поглиблення рівня пізнання їхньої діяльності у сфері побутових послуг.

Підґрунтям наукового з'ясування правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері побутових послуг, їх місця в державному управлінні слугували праці вітчизняних учених: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, В.М. Гарашука, О.Д. Крупчана, В.І. Курила, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпакова, В.Я. Малиновського, О.П. Світличного, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценка та ін. Водночас відсутність сучасних наукових доробок щодо суб'єктів публічної адміністрації у сфері побутових послуг активізує актуальність статті.

**Метою статті** є правовий аналіз, визначення й обґрунтування діяльності уповноважених органів у сфері побутових послуг, яке б цілісно відображало систему та правову природу суб'єктів публічної адміністрації в досліджуваній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Вступаючи в адміністративні правовідносини, уповноважені суб'єкти у сфері побутових послуг набувають певного адміністративно-правового статусу. Обов'язковою умовою визнання особи (юридичної чи фізичної) суб'єктом адміністративного права є наявність у неї елементів адміністративної правосуб'єктності. Більшість джерел указує на виділення таких елементів правосуб'єктності, як правоздатність і дієздатність. Адміністративна правосуб'єктність при цьому розуміється як здатність бути носієм прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування, виникає в громадян з моменту народження, припиняється з їхньою смертю (для фізичних осіб або ж інколи використовується термін «приватних» осіб). Адміністративна дієздатність розуміється як здатність своїми діями здійснювати надані права, виконувати покладені обов'язки й нести юридичну відповідальність за свою поведінку, набувається вона фізичними особами з досягнення певного віку. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб виникає і втрачається одночасно [1, с. 36].

Загалом для адміністративного права характерна велика кількість суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими характеристиками. Цим зумовлене й існування різних варіантів їх класифікації на такі основні види: фізичні особи; юридичні особи; колективні суб'єкти (утворення) [2, с. 184–185].

З наведеного випливає, що адміністративна правосуб'єктність нерозривно

пов'язана із суб'єктивними правами й обов'язками особи (юридичної або фізичної). При цьому адміністративно-правовий статус указаних суб'єктів різниться. Правове становище вказаних суб'єктів неоднакове. Якщо на правовий стан фізичної особи впливає громадянство, вік, стан здоров'я тощо, то характерними особливостями правового статусу юридичних осіб є організаційно-правова форма; порядок їх утворення; юридичні особи приватного права; юридичні особи публічного права тощо.

Активними учасниками адміністративних правовідносин у сфері побутових послуг є суб'єкти публічної адміністрації. У науці адміністративного права існують різні кваліфікації суб'єктів публічної адміністрації. На думку О.П. Світличного, одну з численних груп суб'єктів публічної адміністрації становлять органи виконавчої влади, інші державні органи, основним змістом діяльності яких є виконання покладених обов'язків і реалізація належних їм прав у сфері державного управління. Крім Кабінету Міністрів України, до них він зараховує міністерства; державні служби; державні та національні агентства; державні інспекції; державні бюро; державні адміністрації, фонди; комітети, структурні підрозділи цих органів. Саме на них покладено основні завдання держави. Зміст та обсяг повноважень цих суб'єктів публічної адміністрації відрізняє їх від інших суб'єктів адміністративно-правових відносин. При цьому реалізація владно-управлінських функцій державного управління залежить від рівня повноважень, що зумовлює вибір форм і методів їхньої діяльності. Також до суб'єктів публічної адміністрації вчений зараховує органи місцевого самоврядування, суб'єктів як публічного, так і приватного права в тому числі й на підставі делегованих повноважень [3, с. 215].

Узявши за основу вищевикладене, з'ясуємо суб'єктів публічної адміністрації у сфері побутових послуг і визначимо їхній адміністративно-правовий статус. Згідно зі ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Прикладом того, що КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, є Постанова цього органу «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442, відповідно до якої КМУ утворює, ліквідує та реорганізовує центральні органи виконавчої влади [4], а також відіграє провідну роль у сфері побутових послуг. Так, у Постанові КМУ «Про затвердження Правил побутового обслуговування населення» від 16.05.1994 № 313 указується,

що КМУ покладає на обласні, міські державні адміністрації обов'язок забезпечити доведення правил побутового обслуговування населення, нормативних документів на побутові послуги та інструкції щодо оформлення замовлень з окремих видів послуг і їх виконання до господарюючих суб'єктів [5].

Відповідно до затвердженого КМУ «Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 20.08.2014 № 459, одним із основних завдань цього органу є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері торгівлі й побутових послуг [6].

Самостійним структурним підрозділом апарату Мінекономрозвитку є Департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики. Відповідно до положення, затвердженого Наказом Мінекономрозвитку від 10.04.2018 № 487, одним із основних завдань департаменту є забезпечення формування державної політики у сфері захисту прав споживачів; забезпечення формування й реалізація державної політики з питань розвитку внутрішньої торгівлі та побутових послуг; розроблення пропозицій щодо пріоритетних напрямів державної регуляторної політики у сфері надання побутових послуг; розроблення в установленому порядку пропозицій щодо адаптації нормативно-правових актів до міжнародних, у тому числі європейських, правил, які визначають вимоги до торговельної діяльності й діяльності у сфері побутових послуг [7].

До складу департаменту входить управління контролю та захисту прав споживачів. До основних завдань управління належить забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері побутових послуг; розроблення правил надання побутових послуг; розроблення державних соціальних нормативів у сфері торговельної діяльності й побутових послуг [8].

Отже, Мінекономрозвитку та його структурні підрозділи утворюють певну систему суб'єктів публічної адміністрації, які відіграють провідну роль у державному управлінні побутових послуг. На ці органи державою покладено основні функційні повноваження у сфері побутових послуг в Україні.

Окремі повноваження у сфері державного управління покладено на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Відповідно до положення, одним із основних завдань Держпродспоживслужби є реалізація державної політики в галузі державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів [9].

У структурі Держпродспоживслужби діє Департамент захисту прав споживачів, струк-

турним підрозділом якого є відділ контролю у сфері робіт та послуг [10]. Держпродспоживслужбі підпорядковані структурні підрозділи, які розташовані на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відповідно до Положення про Головне управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів в області, в місті Києві, затвердженого Наказом Мінагрополітики від 12.04.2017 № 209, управління здійснює перевірку додержання суб'єктами господарювання діяльності у сфері торгівлі й послуг, вимог законодавства про захист прав споживачів, а також правил торгівлі та надання послуг, накладає на суб'єктів господарювання стягнення за порушення законодавства про захист прав споживачів [11].

Одним із суб'єктів публічної адміністрації в досліджуваній сфері є Міністерство аграрної політики та продовольства України. Варто зауважити, що, відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України [12], Держпродспоживслужба в діяльності підпорядкована цьому Міністерству, проте вказане Положення не містить жодних завдань цього органу, які б стосувалися побутових послуг, що є недоліком нормативно-правового регулювання та виваженої державної політики в указаній сфері.

На відміну від указаних вище органів виконавчої влади, інші суб'єкти публічної адміністрації, будучи відокремленою частиною функціональної системи державного управління, теж мають певні повноваження у сфері правового регулювання побутових послуг, які визначаються законами або підзаконними нормативно-правовими актами.

Важливу роль в організації діяльності й наданні побутових послуг на територіальному рівні відіграють місцеві органи влади. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» наділяє місцеві державні адміністрації різноманітними повноваженнями у сфері побутових послуг. Зокрема, це здійснення державного контролю за додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних із її якістю та сертифікацією (п. 5. ст. 16); реалізація державної політики сприяння розвитку побутових послуг (п. 5. ст. 19); організація роботи з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг побутового обслуговування населення (п. 3. ст. 20) [13].

Місцеві державні адміністрації мають у своїй структурі управління та відділи, які здійснюють функції управління у сфері побутових послуг. Наприклад, до основних функцій управління торгівлі та побуту Київ-

ської міської адміністрації належить забезпечення державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг; розроблення й участь у державних програмах сфери побутового обслуговування населення; реалізація державної політики, розроблення та виконання регіональних інноваційно-інвестиційних та інших програм з напрямів діяльності управління торгівлі та побуту тощо [14].

Здійснюючи державне управління, місцеві державні адміністрації реалізують делеговані їм відповідними радами й державою повноваження у сфері побутових послуг.

Суб'єктами публічної адміністрації у сфері побутових послуг також є органи місцевого самоврядування. Нормативним актом, який визначає систему й гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також порядку надання й установлення тарифів побутових послуг, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зараховує встановлення в порядку й межах, визначених законом, тарифів на побутові послуги (ст. 28); управління об'єктами побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання й ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню (ст. 30); вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян (ст. 34) [15].

Отже, діяльність організації місцевого самоврядування в Україні у сфері побутових послуг ґрунтується на поєднанні як державних інтересів, так й інтересів територіальної громади.

Отже, будучи суб'єктами публічної адміністрації та здійснюючи публічне управління, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування в межах адміністративно-територіального устрою наділені окремими повноваженнями з прийняття публічних владних рішень у сфері побутових послуг. Водночас правовий статус розглянутих суб'єктів не однаковий і визначається тим, хто є носієм статусу: юридичні особи (державні й недержавні органи, підприємства, організації, установи), держава та її структурні одиниці, народ, соціальні спільноти тощо. Правові статуси колективних суб'єктів права формуються і кристалізуються в міру розвитку держави, громадянського

суспільства, формування потреб та інтересів осіб, що поєднуються в колективи. При цьому їх не можна розглядати як суму індивідуальних правових статусів. Вони мають якісно інші властивості, що визначаються завданнями й функціями держави (правові статуси державних органів, державних підприємств, організацій, установ), цілями й інтересами колективних утворень (політичних партій, громадських об'єднань, комерційних організацій тощо) [16, с. 551].

Окрім того, під час характеристики суб'єкта адміністративно-правових відносин варто врахувати статус суб'єктів таких відносин, правоздатність і дієздатність особи, визнану законом, галузеву належність, оскільки комплекс прав та обов'язків суб'єкта адміністративних правовідносин у різних галузях управління наділений різними за змістом та обсягом адміністративними повноваженнями [3, с. 208].

### Висновки

Здійснене дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері побутових послуг дає змогу визнати, що суб'єкти адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері наділені різноманітним адміністративно-правовим статусом, що дає підстави поділити їх на органи публічного управління загальної, міжгалузевої компетенції та спеціальної компетенції. Виходячи з функційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації, можемо сказати, що органами загальної компетенції у сфері побутових послуг є Кабінет Міністрів України; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування.

З огляду на специфіку покладених на інші органи повноважень, суб'єктами публічної адміністрації міжгалузевої компетенції є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Органами спеціальної компетенції є структурні підрозділи Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, а саме:

Департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; Управління контролю та захисту прав споживачів Департаменту розвитку підприємництва та регуляторної політики; Відділ державної політики у сфері захисту прав споживачів Управління контролю та захисту прав споживачів;

Структурні підрозділи Міністерства аграрної політики та продовольства України

в особі Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та підпорядковані цій службі: Головні управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів в областях та в місті Києві; Департамент захисту прав споживачів; Відділ контролю у сфері робіт та послуг.

Особливістю вказаних суб'єктів публічної адміністрації є те, що законодавець поряд з іншими завданнями наділив указаних суб'єктів спеціальною галузевою компетенцією у сфері побутових послуг, що відрізняє їх від інших органів публічної влади.

### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. 2 видання, змінене й доповнене. Київ: Істина, 2012. 528 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Київ: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). 592 с.
3. Світличний О.П. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 205–217.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>.
5. Про затвердження правил побутового обслуговування населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.1994 № 313 (у редакції Постанови від 04.06.1999 № 974). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/313-94-p>.
6. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України від 20.08.2014 № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-p>.
7. Положення про департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 10.04.2018 № 487. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0487731-18/print>.
8. Положення про управління контролю та захисту прав споживачів у складі департаменту розвитку підприємництва та регуляторної політики: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 10.05.2018 № 634. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0487731-18/print>.
9. Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-p>.
10. Офіційний веб-портал Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. URL: <http://www.consumer.gov.ua/Pictures/Files/Editor/document/.pdf>.

11. Положення про Головне управління Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів в області, в місті Києві: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 12.04.2017 № 209 (у редакції Наказу від 20.04.2018 № 204). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0604-17>.

12. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.09.2015 № 1119 (у редакції Постанови від 23.08.2017 № 639). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-p>.

13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

14. Офіційний веб-портал Київської міської державної адміністрації. URL: [https://old.kyivcity.gov.ua/content/304\\_upravlinnja-torgivli-ta-pobutu.html](https://old.kyivcity.gov.ua/content/304_upravlinnja-torgivli-ta-pobutu.html).

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

16. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е видання, перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. 752 с.

*Статья посвящена анализу и выяснению правового статуса субъектов публичной администрации в сфере бытовых услуг. Обращается внимание на проблемные вопросы, которые существуют в деятельности субъектов публичной администрации, вносятся конкретные предложения по совершенствованию их деятельности и определяется система уполномоченных субъектов.*

**Ключевые слова:** субъекты публичной администрации, административно-правовые отношения, бытовые услуги, правовой статус, система.

*The article is devoted to the analysis and clarification of the legal status of subjects of public administration in the sphere of domestic services. Attention is paid to the problematic issues that exist in the activities of public administration actors, concrete proposals are made for improving their activities and the system of authorized actors is determined.*

**Key words:** subjects of public administration, administrative-legal relations, domestic services, legal status, system.