

**В. В. ЛАТИШЕВА. ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРАВА ТА ІНСТИТУТУ ЗАКОНОДАВСТВА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА НА СЕЛІ**

*Досліджуються норми права, що регулюють відносини у сфері житлово-комунального господарства на селі, які становлять відповідний інститут аграрного права. Запропоновано розробити та прийняти нові приписи, які б становили інститут законодавства житлово-комунального господарства на селі.*

*Ключові слова: інститут права житлово-комунального господарства на селі, інститут законодавства житлово-комунального господарства, галузь аграрного права.*

*Исследуются нормы права, регулирующие отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства на селе, которые составляют соответствующий институт аграрного права. Предложено разработать и принять новые положения, которые составят институт законодательства жилищно-коммунального хозяйства на селе.*

*Ключевые слова: институт права жилищно-коммунального хозяйства на селе, институт законодательства жилищно-коммунального хозяйства на селе, отрасль аграрного права.*

*The article deals with the study of legal norms that regulate relations in the field of rural housing and communal services compositing the appropriate institute of agrarian law. It has been suggested to work out and adopt the new regulations in order to form the legislation institute of rural housing and communal services.*

*Key words: institute of law of rural housing and communal services, legislation institute of rural housing and communal services, field of agrarian law.*

Реформування аграрного законодавства України викликано необхідністю його гармонізації, уніфікації та систематизації. В зв'язку з цим постає необхідність у розробці наукових засад нових правових інститутів аграрного права, обґрунтуванні доцільності та сутності кожного з них. На сьогодні в Україні відсутня система законодавства в сфері житлово-комунального господарства на селі, що зумовлює неможливість формування ефективного правового механізму у цій сфері. Отже, постає завдання щодо проведення комплексного аналізу правових норм в сфері житлово-комунального господарства на селі для визначення їх місця в системі аграрного права.

Теоретичні проблеми удосконалення законодавства в сфері житлово-комунального господарства на селі окремо в юридичній літературі не досліджувалися. В юридичній науці сформувалася думка про те, що житлове будівництво та комунальне господарство на селі – це лише комплекс відносин, врегулювання яких відбувається в межах комплексного інституту соціального розвитку села<sup>1</sup>. Ми вважаємо, що таке розуміння правового регулювання житлово-комунального господарства на селі зумовлено недостатньою науковою розробкою даної проблематики та відсутністю комплексного дослідження правового регулювання суспільних відносин в сфері соціального розвитку села.

В процесі дослідження правових норм, що регулюють житлово-комунальне

---

© ЛАТИШЕВА Вікторія Володимирівна – аспірант відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

господарство на селі, необхідно сформувати характеристику вказаного комплексу норм, як складової системи аграрного права. Це дасть змогу окреслити зовнішню форму, зміст та склад правових норм що регулюють ці суспільні відносини. А також, зважити необхідність формування системи законодавства в сфері житлово-комунального господарства на селі.

За своєю природою законодавство є формою права, що відбиває його зовнішню сторону. С.С. Алексєєв в ідеалізації законодавства вбачає його цілеспрямовану дію на структуру права, за умови, якщо в процес правотворчості ще активніше включиться юридична наука, яка своїми дослідженнями дасть законодавцю матеріал необхідний для перетворення структури права<sup>2</sup>.

Досліджуючи теоретичні проблеми удосконалення аграрного законодавства, В.М. Єрмоленко вважає, що визначальною характеристикою системи аграрного законодавства є те, що це відкрита і штучна система. Відкритість дозволяє поповнювати її новими нормативно-правовими актами і вилучати застарілі, які втратили чинність або не відповідають цілям, що ставилися перед ними під час розробки і прийняття. Штучність передбачає можливість суб'єктивного впливу. У загальнонауковому значенні процедура удосконалення будь-якої штучної системи полягає у наблизненні її до певного ідеалу, створенні найбільшої відповідності між ними<sup>3</sup>.

Дослідженням структури аграрного законодавства України значну увагу приділяє Н.О. Багай, яка зазначає, що структура аграрного законодавства зумовлена системою аграрного права України, основними напрямками її аграрної політики й потребами реформування аграрних відносин, внутрішньою організацією впорядкованих комплексних нормативно-правових актів, присвячених регулюванню цих відносин, яка виражається в їх єдності й погодженості, а також у розподілі за підгалуззями, інститутами та іншими групами аграрного законодавства<sup>4</sup>.

З курсу теорії права відомо, що система права – це сукупність чинних норм права, якій властиві як єдність та узгодженість, так і диференціація (поділ) на відносно самостійні структурні утворення (норми, інститути, галузі та ін.)<sup>5</sup>. Найбільшим елементом системи права є галузь права. Галузь права – відносно самостійна сукупність юридичних норм, яка регулює якісно однорідну сферу (рід) суспільних відносин специфічним методом правового регулювання<sup>6</sup>.

Розглядаючи питання предмета правового регулювання аграрного права, в контексті історії розвитку аграрно-правової доктрини, В.Ю. Уркевич вказує на існування п'яти груп поглядів щодо предмета й сутності аграрного (сільськогосподарського) права. Перша – існує аграрне законодавство, але немає аграрного права ні як основної, ні як комплексної галузі права; друга – аграрне право є спеціалізованою комплексною галуззю права; третя – аграрне право є підгалуззю або розділом господарського права; четверта, доволі оригінальна – норми права, що регулюють аграрні відносини, належать до підгалузі агропромислового права; п'ята – аграрне право це самостійна галузь<sup>7</sup>. Полярність поглядів науковців пояснюється, перш за все, складністю предмету аграрного права, зумовлену неоднорідним складом суспільних відносин, які його становлять.

З цього приводу зауважимо, що В.М. Єрмоленко, незважаючи на домінування думок щодо комплексного й інтегрованого галузевого характеру аграрного права, зазначає: «Комплексність та інтегрованість є нічим іншим, як атрибутивними ознаками, що виокремлюють особливості аграрного права як галузі аграрного

права». Виходячи з вищевказаного він вважає, що аграрне право – це самостійна галузь системи права України, яка об'єднує правові норми, що врегульовують аграрні відносини<sup>8</sup>. До останніх він відносить аграрні членські, аграрні земельні, аграрні майнові, аграрні трудові, аграрні організаційно-управлінські та відносини з соціального розвитку села.

Наступною складовою системи права є підгалузь права. На думку О.Ф. Скакун, підгалузь права – система однорідних предметно пов'язаних інститутів певної галузі права<sup>9</sup>. В свою чергу, В.Д. Ткаченко визначає підгалузь права, як певну сукупність (об'єднання) правових інститутів, що об'єктивно складається в межах однієї галузі права. Як цілісне утворення підгалузь права регулює специфічне коло відносин в межах сфери правового регулювання відповідної галузі права, яка характеризується правовою уособленістю<sup>10</sup>. С.С. Алексєєв зазначає, що підгалузь – це таке об'єднання інститутів, для якого характерна висока ступінь спеціалізації, диференціації і інтеграції наявних в його складі правових спільностей. Крім того, він наголошує – характерною рисою підгалузей, що виокремлює їх серед інших правових спільностей, є наявність в складі підгалузі загального інституту або, хоча б, асоціації загальних норм<sup>11</sup>.

Особливе місце в системі права посідає інститут права, бо саме його прийнято вважати першою ланкою внутрішньої організації. З цього приводу необхідно відзначити думку О.Ф. Скакун, яка визначає інститут права, як систему відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин<sup>12</sup>. С.С. Алексєєв зазначає, що головна функція правового інституту заключається в тому, щоб в межах своєї ділянки суспільних відносин відповідного виду або роду забезпечити цільне, відносно закінчене регулювання<sup>13</sup>.

На підставі такої характеристики системи права вважаємо, що норми права, які регулюють відносини, котрі забезпечують розвиток житлово-комунального господарства на селі, становлять відповідний інститут аграрного права. Вони формують систему відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відносини щодо забезпечення сільських жителів гідних умов проживання. Поряд з інститутом житлово-комунального господарства на селі існують родинні інститути: медичного та фізкультурно-спортивного обслуговування сільських жителів, забезпечення культурно-побутових умов проживання у сільській місцевості, надання освіти на селі, будівництва та ремонту шляхів із твердим покриття у сільській місцевості. Оскільки родинні інститути однієї й тієї самої галузі права, як система однорідних предметно пов'язаних інститутів, утворюють підгалузь права, то доцільно вважати правові норми щодо соціального розвитку села підгалуззю аграрного права. Характерною рисою вказаної підгалузі є наявність загальних норм права, які, зокрема, покликані забезпечувати державну підтримку розвитку соціальної інфраструктури села.

Головна функція інституту права житлово-комунального господарства на селі полягає в тому, щоб у рамках своєї сфери суспільних відносин забезпечити цільне, відносно закінчене регулювання. Це означає, що правовий інститут повинен володіти повним «комплектом» норм, за допомогою яких можливо охопити всі суттєві моменти регулювання відповідної сфери<sup>14</sup>. Важливо відзначити, що в юридичній літературі для теоретичного розуміння багаторівневості правових спільностей розглядається наявність так званих субінститутів. С.С. Алексєєв дає визначення терміну «субінститут», що являє собою органічні утворення

самостійного характеру, які формуються всередині інститутів<sup>15</sup>.

На нашу думку, інститут житлово-комунального господарства на селі має в собі відносно відособлені комплекси норм, тобто субінститути. Ми вважаємо, що в межах інституту житлово-комунального господарства на селі можна виділити сім субінститутів: 1) житлового господарства на селі; 2) комунального обслуговування сільського населення; 3) теплопостачання в сільській місцевості; 4) електропостачання на селі; 5) газопостачання в сільських населених пунктах; 6) водопостачання та водовідведення в сільській місцевості; 7) благоустрою сіл.

Правові норми, якими регулюються зазначені відносини, за своїми юридичними властивостями є утвореннями, що містять приписи характерні аграрному праву, які доповнюються приписами, яким властиві риси інших галузей права, а саме цивільного, господарського, земельного, фінансового та житлового права. Незважаючи на їх «розкиданість» по різних правових актах, їх об'єднує специфіка даних відносин, яка полягає у взаємозв'язку ведення домашнього господарства з виробництвом сільськогосподарської продукції.

Отже, інститут житлово-комунального господарства на селі має бути виключно інститутом аграрного права, що ставить завдання формування відповідного інституту законодавства чіткої галузевої належності. Тобто, постає необхідність в розробці цілого комплексу правових приписів, які б забезпечували детальне і точне правове регулювання відносин в сфері житлово-комунального господарства на селі. Система законодавства повинна формуватись відповідно до системи права, враховуючи його зовнішню форму, зміст, склад і стійкий зв'язок між його підрозділами.

Визначальна роль у побудові інституту законодавства житлово-комунального господарства на селі має належати систематизації нормативно-правових актів даної сфери суспільних відносин. У теорії права розрізняють три способи систематизації нормативно-правових актів: кодифікацію, інкорпорацію та консолідацію.

В процесі розвитку законодавчого регулювання аграрних відносин науковцями були сформовані різні підходи до бачення напрямів систематизації аграрного законодавства. На сучасному етапі розвитку аграрного законодавства, пов'язаного з побудовою стабільного сільського господарства, більшість науковців є прихильниками кодифікації як способу систематизації нормативно-правових актів<sup>16</sup>.

П.М. Рабінович визначає кодифікацію законодавства як «спосіб його систематизації, який полягає у змістовній переробці й погодженні певної, пов'язаної спільним предметом регулювання групи юридичних норм та об'єднанні їх у єдиному нормативно-правовому акті»<sup>17</sup>. Характеризуючи кодифікацію, О.Ф. Скакун визначає результати даної систематизації законодавчих актів, серед яких називає кодекс і основи законодавства. Кодекс – єдиний, зведений, юридично і логічно цілісний, внутрішньо узгоджений нормативний акт. Він має складну структуру і великий обсяг, поділяється на частини: загальну і особливу, розділи та глави. Основи законодавства – кодифікований акт, що містить концептуальні поняття, цілі і завдання правового регулювання, принципи, які встановлюють основні напрямки регулювання певної сфери суспільних відносин. Як правило, такий акт складається з нетипових норм – норм-цілей, норм-принципів, норм-дефініцій і забезпечується зв'язок і узгодженість норм тих чи інших галузей або інститутів права<sup>18</sup>.

Аграрний кодекс, як вважає В.М. Єрмоленко, дасть змогу усунути основні

недоліки, характерні для нинішнього аграрного законодавства. Аграрний кодекс як єдиний кодифікований акт дозволить уніфікувати механізм правового регулювання аграрних майнових відносин, роздроблений різноєрархічними нормативно-правовими актами чинного аграрного законодавства, що призводить до виникнення непотрібного дублювання, розбіжностей, суперечностей, неврегульованості єдиного органічного масиву майнових відносин<sup>19</sup>. На думку колективу авторів видання «Правова система України: історія, стан та перспективи», прийняття названого Кодексу якраз і буде свідчити, з одного боку, про закінчення сучасного етапу становлення аграрного права, а з іншого – ознаменує початок нового етапу сталого розвитку аграрного права й аграрного законодавства, етапу нового якісного наповнення їх змісту за для подальшого поступового розвитку<sup>20</sup>. Щодо структури Аграрного кодексу вчені схиляються до застосування традиційної для кодексів України структури з об'єднанням інститутів у загальну і особливу частини<sup>21</sup>.

На даний момент на особливу увагу заслуговують «Матеріали до проекту Аграрного кодексу України»<sup>22</sup> Департаменту правової та законопроектної роботи Мінагрополітики. В Матеріалах викладені пропозиції щодо основних напрямів реалізації Концепції Аграрного кодексу України та його структури. Відповідно в загальній частині мають бути: предмет правового регулювання – аграрні відносини, що становлять комплекс різноманітних, але пов'язаних між собою відносин в сфері сільськогосподарської діяльності майнового, підприємницького, земельного, екологічного, трудового, соціального, господарського та організаційно-управлінського характеру за участю суб'єктів аграрної підприємницької діяльності всіх форм власності, організаційно-правових форм і методів господарювання; визначення об'єктів та суб'єктів аграрно-правових відносин; основне завдання аграрного права; джерела аграрного права; принципи аграрного права; порядок державного регулювання сільського господарства та державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників з використанням економічних важелів, допустимих вимогами міжнародних документів та спрямованих на збереження національного сільськогосподарського виробництва тієї сільськогосподарської продукції, вирощування якої є можливим та доцільним для вітчизняного сільськогосподарського виробника.

В особливій частині проекту Аграрного кодексу України пропонується розробити окремий розділ в якому передбачається: правове регулювання комплексного облаштування сільських населених пунктів, поліпшення їх планування і забудови; збільшення фінансування розвитку соціальної сфери села; гарантованість реалізації суб'єктами аграрного підприємництва і громадянами конституційних прав на формування повноцінного життєвого середовища у сільській місцевості.

Таким чином, необхідно розробити та прийняти нові правові приписи щодо розвитку житлово-комунального господарства на селі, які б склали відповідний інститут законодавства та забезпечили детальне і точне правове регулювання кожної ланки відносин у даній сфері. Закріплення правового регулювання житлово-комунального господарства на селі в особливій частині Аграрного кодексу надасть даним суспільним відносинам чіткої галузевої спеціалізації та визначить вихідні положення, які в подальшому повинні знайти детальну правову регламентацію в інших нормативно-правових актах аграрного законодавства України.

Дослідження місця правових норм у сфері житлово-комунального господарства на селі в системі аграрного права дає підстави зробити висновок про те, що

правові норми щодо соціального розвитку села є підгалуззю аграрного права, оскільки поряд з інститутом житлово-комунального господарства на селі містить в собі систему однорідних предметно пов'язаних родинних інститутів (медичного та фізкультурно-спортивного обслуговування сільських жителів, забезпечення культурно-побутових умов проживання у сільській місцевості, надання освіти на селі, будівництва та ремонту шляхів із твердим покриття у сільській місцевості).

Правові норми, що регулюють житлово-комунальне господарство на селі, є інститутом аграрного права. Ці правові норми утворюють систему відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відносини щодо забезпечення сільських жителів гідних умов проживання.

Правовий інститут житлово-комунального господарства на селі передбачає відносно відокремлені комплекси норм, тобто субінститути. В межах правового інституту житлово-комунального господарства на селі можна виділити такі субінститути: житлового господарства на селі; комунального обслуговування сільського населення; теплопостачання в сільській місцевості; електропостачання на селі; газопостачання в сільських населених пунктах; водопостачання та водовідведення в сільській місцевості; благоустрою сіл.

На даному етапі розвитку аграрного законодавства постає нагальна потреба у його кодифікації. Отже, необхідно розробити та прийняти нові правові приписи щодо розвитку житлово-комунального господарства на селі, які б склали відповідний інститут законодавства, а також закріпити його основні положення в особливій частині Аграрного кодексу України.

1. *Багай Н.О.* Розвиток науки аграрного права України: Дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2002. – С. 108; *Чичкин А.В.* Правовое регулирование социального развития села: Дис. ... канд. юрид. наук. – Оренбург, 2006. – С. 7; *Статівка А.М.* Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні: Монографія. – Х.: Право, 2007. – С. 84; *Аграрне право України: Підруч.* / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк та ін.; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 493. 2. *Алексеев С.С.* Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 78. 3. *Єрмоленко В.М.* Аграрні майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств в Україні: Дис. ... доктора юрид. наук. – К., 2007. – С. 301. 4. *Багай Н.О.* Структура аграрного законодавства України: проблеми розвитку // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матер. міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В.З. Янчука, (Київ, 26-27 трав. 2005 р.) / За ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила. – К.: Магістр – XXI ст., 2005. – С. 54-59. 5. *Загальна теорія держави і права: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. заклад.* / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 254. 6. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник. – Х.: Консум, 2006. – С. 245. 7. *Уркевич В.Ю.* Аграрні правовідносини в Україні: Дис. ... доктора юрид. наук. – Х., 2007. – С. 300-301. 8. *Аграрне право України: підручник* / В.М. Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк та ін.; за заг. ред. В.М. Єрмоленка. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 46. 9. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: підручник. – Х.: Консум, 2006. – С. 249. 10. *Загальна теорія держави і права: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. заклад.* / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 259. 11. *Алексеев С.С.* Цит. праця. – С. 155. 12. *Скакун О.Ф.* Цит. праця. – С. 248. 13. *Алексеев С.С.* – С. 120. 14. Там само. – С. 120. 15. Там само. – С. 151. 16. *Уркевич В.Ю.* Цит. праця. – С. 307-310, 313; *Єрмоленко В.М.* Аграрні майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств в Україні: Дис. ... доктора юрид. наук. – К., 2007. – С. 307-309. 17. *Рабинович П.М.* Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. – К.: Атіка, 2001. – С. 117. 18. *Скакун О.Ф.* Цит. праця. –

С. 257. **19.** *Єрмоленко В.М.* Цит. праця. – С. 308. **20.** *Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. / Шемшученко Ю.С., Семчик В.І., Погрібний О.О. та ін. / Академія правових наук України / В.Я. Тацій (голова редкол. вид.) – Х.: Право, 2008. – Т. 4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права. – 2008. – С. 63. **21.** *Уркевич В.Ю.* Цит. праця. – С. 309-310; *Єрмоленко В.М.* Цит. праця. – С. 309. **22.** *Матеріали до проекту Аграрного кодексу України // Офіційний сайт Міністерства аграрної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: minagro.kiev.ua.**