

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ГЕОДЕЗІЇ, КАРТОГРАФІЇ ТА КАДАСТРУ

О.П. СВІТЛИЧНИЙ, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного та господарського права
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: a.svetlichnyj@ukr.net

О.В. ШПАК, аспірантка,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: Oksa20sh@ukr.net

Анотація. На підставі аналізу доктринальних думок та чинних нормативно-правових актів у статті досліджено правові категорії «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», який в юридичній

літературі характеризують через такі юридичні інститути: публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; правосуб'єктність; суб'єкти й об'єкти управління; державний примус тощо. Акцентується увага, що у системі юридичних норм, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єкта публічної адміністрації, провідну роль відіграють норми адміністративного права.

Аналізується діяльність Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. За результатами дослідження надано авторське визначення поняття «адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру».

Ключові слова: категорія, правовий статус, адміністративно-правовий статус, діяльність

Актуальність.

Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення публіч-

ного управління, проте така діяльність обумовлює наявність великої кількості суб'єктів адміністративно-правових відносин, які для розв'язання покладених на них завдань держави наділені

функціями, структурою і юридичними властивостями, статусом у сфері публічного управління геодезії, картографії та кадастру, який повинен визначатися характером і обсягом повноважень, відображати головні особливості Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, її місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питання адміністративно-правового статусу у своїх працях досліджувало чимало відомих науковців, серед яких варто відзначити В. Авер'янова, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Колпакова, О. Коротун, А. Комзюка, В. Селіванова, О. Харитонову та ін. Однак відсутність наукових праць до діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, визначення її адміністративно-правового статусу, обумовлюють актуальність цього дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні кола питань пов'язаних із правовими категоріями «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», теоретичному визначенні такої правової категорії, як «адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру».

Результати.

В юридичній науці категорія адміністративно-правовий статус застосовується як в юридичній науці, так і у вітчизняному законодавстві. Проте, незважаючи на часто вживання цієї категорії в науковому середовищі, серед науковців існують різні наукові

тлумачення терміну «адміністративно-правовий статус». Його часто використовують для характеристики особи – фізичної або юридичної, розкриття її правового становища, місце, роль, положення в суспільстві та державі, що привертає значну увагу науковців різних галузевих правових наук до цієї правової категорії. У правовій науці й на сьогодні немає усталеного визначення «правовий статус».

Перед тим як безпосередньо здійснювати дослідження категорії «адміністративно-правовий статус», слід звернути увагу, що крім вказаної категорії в юридичній літературі також існує категорія – «правовий статус».

Поняття «статус» на думку С. Глущенко є одним із фундаментальних у юридичній науці, оскільки дає можливість визначити місце суб'єкта права в системі суспільних відносин, його права і обов'язки стосовно інших суб'єктів (Глущенко, 2012: 30). Що стосується іншого терміну «правовий», яке виходить із терміну «право», то як зазначає відомий вітчизняний теоретик П. Рабинович вважає, що використання одного і того ж терміну «право» для позначення різних явищ пояснюється ціннісно-ідеологічними причинами, тим, що в даному випадку існує прагнення виправдати ці явища, обґрунтувати їх відповідність соціальній правді, їх правильність, справедливість, «праведність», сформулювати шанобливе, позитивне ставлення до них, ідеологічно забезпечити їх визнання, підтримку з боку тих чи інших соціальних сил (Рабинович, 1980: 85).

Як відомо, правовим статусом володіє будь-яка особа, окремі групи осіб, а також сукупність усіх осіб у суспільстві загалом. Виходячи з обсягу правового статусу, розрізняють: а) загальний або конституційний, (статус громадянина);

б) спеціальний або родовий, (статус певних категорій громадян); в) індивідуальний статус; г) статус фізичних і юридичних осіб; ґ) статус іноземців, осіб без громадянства або з подвійним громадянством, біженців; д) статус закордонних українців; е) галузеві статуси: адміністративно-правовий, цивільно-правовий, кримінально-правовий і т.д.; є) професійні і посадові статуси (статус депутата, міністра, судді, прокурора); ж) статус осіб, які працюють в різноманітних екстремальних умовах (оборонні об'єкти, секретні виробництва) (Кравчук, 2011: 104).

В. Малько та Н. Матузов під правовим статусом розуміють комплексну інтеграційну категорію, яка відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки (Малько & Матузов, 1996: 397).

Термін «правовий статус» вживається і у різних нормативно-правових актах. Зокрема, в Законі України: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Незважаючи на те, що цей законодавчий акт не надає визначення, що слід розуміти під правовим статусом осіб, норми вказаного визначають правове становище як іноземців та осіб без громадянства, так і осіб, зниклих безвісти. На відміну від вказаного акту в постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17.01.2018 р. № 55, під терміном «правовий статус» розуміється набрання електронними даними юридичної сили.

Наведене свідчить, що категорія «правовий статус» має різне правове закріплення й характеризує не тільки правове становище фізичної або юридичної особи, але й застосову-

ється для характеристики юридичної сили документа.

Відповідно до класифікації за характером статусу, загальний правовий статус визначає юридичні властивості, якості, що є характерними для усіх інших статусів. Галузеві правові статуси конкретизують зміст загального правового статусу щодо конкретних видів правовідносин, які складаються у суспільстві. Вони також можуть бути віднесені і до категорії спеціального статусу. Процес диференціації закінчується лише на рівні розгляду юридичних якостей окремого, конкретного індивіда. При цьому решта статусів, що були отримані в процесі конкретизації, можуть розглядатися лише як такі, що належать до категорії спеціального і які відрізняються один від одного рівнем та ступенем конкретизації. Ці статуси містять у собі з одного боку певні правові якості, які пов'язують їх із загальним та галузевими статусами, а з іншого боку – неповторні властивості, що складають його унікальну якісну та кількісну визначеність (Шестаков, 2003: 13–14).

Галузевим правовим статусом наділена Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Відповідно до Положення затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.01. 2015 р. № 15, основними завданнями Держгеокадастру є: реалізація державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів; надання адміністративних послуг

згідно із законом у відповідній сфері, а також здійснює інші повноваження. Зокрема, згідно п. 5 Положення, з метою організації своєї діяльності здійснює добір кадрів на керівні посади в його територіальні органи, на підприємства, в установи та організації, що належать до сфери його управління; організовує планово-фінансову роботу в апараті Держгеокадастру, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; надає територіальним органам методичну і практичну допомогу, проводить перевірки їх діяльності; аналізує результати діяльності територіальних органів, що забезпечують здійснення повноважень з розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення, розробляє заходи щодо підвищення ефективності функціонування територіальних органів.

Тобто, публічне управління у сфері геодезії, картографії та кадастру може здійснюватися широким колом уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, які організаційно не входять до системи органів виконавчої влади (окремі фізичні особи, юридичні особи публічного та приватного права); з погляду правової характеристики, залежно від рівня повноважень суб'єктів публічної адміністрації, їхня діяльність може розрізнятися за такими основними функціями: виконавчою, організаційною, регулятивною, експертною, оцінною, профілактичною, адміністративно-правовою, захисною, охоронною тощо (Світличний, 2017: 215).

Маючи визначений нормативно-правовим актом статус, Держгеокадастр, з метою виконання покладених завдань, діючи від імені держави, наді-

лений відповідною компетенцією, є носієм повноважень владного характеру.

У цілому «компетенцію» можна визначити як сукупність повноважень центрального органу виконавчої влади для виконання покладених на нього завдань. Однак питання щодо визначення лишається відкритим та дискусійним. Існує також дискусійне питання щодо інших складових елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, до яких можна віднести: мету, завдання, функції, а також відповідальність. Чітке, узгоджене визначення поняття «функція» відсутнє. Існує декілька розумінь та позицій дослідників з цього питання. Першочергово слід зазначити, що в енциклопедичній літературі не виокремлюється така правова категорія, як «функції органу виконавчої влади». Укладачами пропонуються загальне визначення поняття «функція», що від лат. *functio* – виконання, здійснення, а також визначення понять «функція держави» та «функція права», спільними рисами змісту яких є їх сутнісне наповнення. Останні сприймаються як основні напрямки або види впливу (Харенко, 2011: 328).

Аналіз Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, свідчить, що першим елементом адміністративно-правового статусу цього органу є мета, завдання та функції, що юридично закріплені в пунктах 1–4 Положення.

Другий елемент – це нормативно визначені повноваження (п.п. 5–9 Положення). Тобто, реалізація владно-управлінських функцій державного управління залежить від рівня повноважень, що зумовлює вибір форм і методів роботи. При цьому термін «повноваження» має принципове значення. Він визначає правову природу цієї категорії (Світличний, 2011: 73).

Третій елемент – це організаційно-структурний компонент правового статусу, який охоплює нормативно визначений порядок утворення, ліквідації, реорганізації, призначення на посаду та звільнення з посади, процедури діяльності, офіційні символи (п.п. 10–15 Положення).

До нормативно-правових актів, що має безпосереднє відношення до правового статусу Держгеокадастру, слід віднести Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якого у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

Таким чином, норми Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI та Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, свідчать, що правовий статус цього органу як суб'єкта адміністративно-правових відносин визначений нормативно-правовими актами, які визначають його роль і місце в системі органів виконавчої влади, порядок організації, і виконання покладених завдань, його відмінність від інших суб'єктів, а також порядок взаємодії з іншими суб'єктами публічної адміністрації.

Акцентуючи увагу на адміністративно-правовому статусі Державної служби України з питань геодезії, картографії, слід зазначити, що поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою

адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як у адміністративних правовідносинах, так і поза ними (Адміністративне право України, 2004: 194).

Висновки і перспективи.

Проведене дослідження адміністративно-правового статусу Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру дозволяє зробити висновок про те, що нормативно-правовими актами визначені правові критерії віднесення цього державного органу до органів виконавчої влади. Разом із тим необхідно зазначити, що залежно від системи органів виконавчої влади, правовий статус органу виконавчої влади має певні особливості: специфічні завдання та функції покладені державою, забезпечення здійснення повноважень, порядок взаємодії з іншими органами виконавчої влади та структурними підрозділами (їхніми посадовими особами), особливий порядок утворення, ліквідації, реорганізації, підконтрольності та підзвітності, вирішення кадрових питань, наявність спеціальних гарантій діяльності посадових осіб.

Адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру має певні особливі ознаки, які зумовлені, зокрема: порядком утворення, в силу свого правового статусу володіє адміністративною правосуб'єктністю, яка виникає з моменту утворення; має спеціальну адміністративна правоздатність, наділений компетенцією, яка відповідає меті та завданням; своїми діями може створювати і здійснювати адміністративні права і обов'язки; в межах своїх повнова-

жень здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.

Таким чином, викладене дає підстави надати авторське визначення поняття «адміністративно-правовий статус Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру», під яким слід розуміти сукупність закріплених нормами адміністративного права кола повноважень, якими наділений цей орган виконавчої влади з метою виконання покладених державою завдань, які реалізуються як у адміністративних правовідносинах, так і поза ними.

Подальші наукові пошуки адміністративно-правового статусу Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру варто сконцентрувати на детальному визначенні мети, функцій, повноважень, компетенції та інших організаційно-правових засад цього органу.

Список використаних джерел

1. Глущенко С.В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу. Адвокат. 2012. № 6 (141). С. 28–33.
2. Рабинович П.М. Нормативне розуміння права – важливий фактор зміцнення соціалістичного правопорядку. Збірник: Правопорядок і правовий статус особистості в розвиненому соціалістичному суспільстві в світлі Конституції СРСР 1977 р. Саратов, 1980. С. 80–85.
3. Кравчук В.М. Структурні елементи конституційно-правового статусу суддів в Україні. Правова інформатика. 2011. № 3–4 (31). С. 103–107.
4. Малько А.В., Матузов Н.И. Теория государства и права. Москва: Юрист, 1996. 672 с.
5. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/55-2018-p> (дата звернення: 27.08.2020 р.).

6. Шестаков С. В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції: дис... канд. юрид.наук. Харків, 2003. 203 с.
7. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/15-2015-p> (дата звернення: 28.08.2020 р.).
8. 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.
9. Харенко О.О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 60. С. 325–330.
10. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія. Донецьк: Державне вид-во «Донбас», 2011. 410 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. Т.1: Загальна частина. 2004. 584 с.

References

1. Glushchenko, S.V. (2012). Do pytannia pro konstytutsiino-pravovyi status derzhavnoho orhanu. Advokat [On the question of constitutional and legal status state body. Lawyer], 6: 28–33 (in Ukrainian).
2. Rabinovych, P.M. (1980). Normatyvne rozuminnia prava – vazhlyvyi faktor zmitsnennia sotsialistychnoho pravoporiadku. Zbirnyk: Pravoporiadok i pravovyi status osobystosti v rozvynenomu sotsialistychnomu suspilstvi v svitli Konstytutsii SRSR [Normative understanding of law – an important factor strengthening the socialist legal order. Collection: Law and order and legal status of

- the individual in a developed socialist society in the light of the USSR Constitution of 1977]. Saratov, 80–85 (in Russian).
3. Kravchuk, V.M. (2011). Strukturni elementy konstitutsiino-pravovoho statusu suddiv v Ukraini. Pravova informatyka [Structural elements of the constitutional and legal status judges in Ukraine. Legal informatics], 3–4: 103–107(in Ukrainian).
 4. Malko, A.V. & Matuzov, N.I. (1996). Teoriya hosudarstva y prava [The theory of state and law]. Moskva: Jurist, 672 (in Russian).
 5. Deiaki pytannia dokumentuvannia upravlinskoi diialnosti [Some questions of documentation of administrative activity] (2018): postanova Cabinetu Ministriv Ukrainy 17.01.2018 № 55. Available at: [https:// zakon.rada.gov.ua/55-2018-n](https://zakon.rada.gov.ua/55-2018-n) (in Ukrainian).
 6. Shestakov, S.V. (2003). Administrativno-pravovyi status pratsivnyka militsii [Administrative and legal status of a police officer: Candidate of Dissertation jurid. science], 203 (in Ukrainian).
 7. Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan heodezii, kartohrafi ta kadastru [Regulations on the State Service of Ukraine for geodesy, cartography and cadastre] (2018): postanova Cabinetu Ministriv Ukrainy 14.01.2015 № 15. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/15-2015-n> (in Ukrainian).
 8. Svitlychnyj, O.P. (2017). Sluzhbove pravo: vytoky, suchasnist ta perspektyvy rozvytku [Service Law: Origins, Present and Prospects of development]. For the total. ed. T.O. Kolomoets, V.K. Kolpakova. Zaporizhzhia: Helvetika Publishing House, 205–217 (in Ukrainian).
 9. Kharenko, O.O. (2011). Administrativno-pravovyi status tsentralnoho orhanu vykonavchoi vlady: problema zmistu. Aktualni problemy derzhavy i prava [Administrative and legal status of the central body executive power: the problem of content], 325–330 (in Ukrainian).
 10. Svitlychnyj, O.P. (2011). Administrativni pravovidnosyny u sferi zemelnykh resursiv Ukrainy: problem teorii ta prakty pravozastosuvannia [The administrative relationship in Land Resources of Ukraine: problems of theory and practice of law]. Donetsk: State Publishing House «Donbass», 410 (in Ukrainian).
 11. Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative law of Ukraine] (2004). Academic course: in 2 item / for ed. V.B. Averyanov. Kyiv: Legal Thought, Vol. 1: General part, 584(in Ukrainian).

O.P. Svitlychnyj & O.V. Shpak (2020). ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE ON GEODESY, CARTOGRAPHY AND CADASTRE. *Law. Human. Environment*, 11(3): 102-108.

<https://doi.org/10.31548/law2020.03.012>.

Summary. Based on the analysis of doctrinal opinions and current regulations, the article examines the legal categories of «legal status», «administrative and legal status», which in legal literature is characterized through the following legal institutions: public subjective rights and legal obligations; legal personality; subjects and objects of management; state coercion, etc. It is emphasized that in the system of legal norms that determine the administrative and legal status of the subject of public administration, the leading role is played by the norms of administrative law.

The activity of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre is analyzed. According to the results of the research, the author's definition of the concept «administrative and legal status of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre» is given.

Keywords: category, legal status, administrative and legal status, activity