

В. В. ПІЦИКЕВИЧ

*Володимир Васильович Піцикевич, кандидат
юридичних наук, адвокат*

**СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛІЦЕНЗОВАНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ**

Забезпечення ліцензованої діяльності є важливою умовою розвитку економіки нашої держави та поліпшення благополуччя її громадян. Важливе місце з-поміж її складових посідає адміністративно-правове забезпечення ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу (далі – ПЕК) України, здійснювати яке повинні суб'єкти адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України.

На жаль, нормативного визначення понять «суб'єкт забезпечення», «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення», «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України» в чинному законодавстві немає. Більше того, окремого дослідження, що стосується суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, не виконувалось. Дані суб'єкти здійснюють вплив на ліцензовану діяльність у сфері ПЕК України, а тому є складовою частиною системи енергетичної безпеки. Визначення кола відповідних суб'єктів сприятиме пошуку механізму щодо вдосконалення їхньої діяльності, що позитивно вплине на здобуття енергетичної незалежності.

У багатьох публікаціях розкрито питання, яке стосується суб'єктів адміністративного права, суб'єктів державного управління, суб'єктів адміністративно-правових відносин. Дослідженням суб'єктів адміністративно-правового забезпечення в різних сферах та напрямках займалось значно менше осіб. До них, зокрема, належать Т. Корж-Ікаєва, Д. Мамчур, С. Стеценко, О. Стоєцький, С. Чабаненко, В. Шестак. Однак окремого дослідження, що стосується суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, не було.

Метою статті є встановлення кола суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України та розкриття сутності відповідного суб'єкта.

У ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» наведено перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки¹. Однак такий перелік суб'єктів забезпечення стосується винятково національної безпеки України та не розкриває змісту ні поняття «суб'єкт забезпечення», ні «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення», ні «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України».

Спроби визначення переліку суб'єктів забезпечення та суб'єктів адміністративно-правового забезпечення в окремих сферах були здійснені в науці адміністративного права. Зокрема, Д. Мамчур, досліджував суб'єктів забезпечення транспортної дисципліни в державі².

Т. Корж-Ікаєва до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення прав і свобод неповнолітнього віднесла: 1) міжнародні; 2) національні: а) суб'єкти, які наділені владними повноваженнями; б) інші суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями³.

Із наведеного випливає, що перелік суб'єктів забезпечення в кожному окремому випадку є різним та залежить від сфери, діяльність в якій суб'єкти забезпечують. Особливістю суб'єктів адміністративно-правового забезпечення є те, що ними є винятково органи, наділені владними повноваженнями. Дані особи здійснюють державне управління, яке в широкому розумінні становить сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямована на регулювання суспільних відносин. Коли йдеться про широке розуміння державного управління, слід зазначити, що воно охоплює діяльність: а) органів виконавчої влади – через здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів норм законів; б) органів законодавчої та судової влади – через законотворчу діяльність та здійснення правосуддя; в) інших державних органів, які не належать до певних гілок влади – прокуратури, Центральної виборчої комісії, Національного банку тощо; г) недержавних органів (органів місцевого самоврядування, громадських організацій) під час реалізації ними делегованих повноважень⁴.

Поняття «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України» є найменше за обсягом і перебуває у підпорядкуванні таких понять, як «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення» та, відповідно, «суб'єкт забезпечення».

Під суб'єктами забезпечення слід розуміти осіб, які своєю правомірною поведінкою створюють умови, за яких: а) суб'єкти права матимуть змогу належним чином реалізувати свої права, свободи, інтереси; б) діє система гарантій для набуття, реалізації, охорони й захисту прав, свобод, інтересів.

Під суб'єктами адміністративно-правового забезпечення слід розуміти органи влади, які своєю правомірною поведінкою створюють умови, за яких: а) суб'єкти адміністративного права матимуть змогу належним чином реалізувати свої права, свободи, інтереси; б) діє система гарантій для набуття, реалізації, охорони та захисту прав, свобод, інтересів.

З огляду на викладене перейдемо до розгляду конкретних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України.

Одним із найголовніших з них є Верховна Рада України. До основних повноважень Верховної Ради України, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) прийняття законів; б) здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією⁵.

Слід водночас зазначити, що з-поміж органів українського парламенту є Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки, який розробляє проекти законів України, готує висновки щодо проектів актів Верховної Ради України, розглядає та узагальнює висновки інших комітетів, здійснює аналіз практики застосування законодавчих актів, зокрема з питань забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України.

Відповідно до Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. До основних повноважень Президента України, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; б) підписання законів, прийнятих Верховною Радою України⁶.

Глава держави також очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. До основних повноважень Ради національної безпеки і оборони України, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; б) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час⁷.

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До основних повноважень Кабінету Міністрів України, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) забезпечення здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; б) забезпечення проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснення в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності⁸.

Міненерговугілля України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в ПЕК України. До основних повноважень Міненерговугілля України, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) забезпечення нормативно-правового регулювання у ПЕК України; б) видача ліцензії на провадження господарської діяльності з торгівлі рідким паливом із біомаси та біогазом⁹.

Мінекономрозвитку України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України. До основних повноважень Мінекономрозвитку України, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) забезпечення формування державної політики з питань ліцензування, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та нормативно-правове регулювання у зазначених сферах; б) здійснення відповідно до законодавства ліцензування експорту, імпорту товарів (робіт, послуг) та деяких видів господарської діяльності¹⁰.

Держатомрегулювання України є центральним органом виконавчої влади, який є головним у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії. До основних повноважень Держатомрегулювання України, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) розроблення та затвердження вимог і умов безпеки (ліцензійних умов) провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії; б) здійснення в установленому законодавством порядку ліцензування діяльності у сфері використання ядерної енергії; в) визначення переліку документів, що подаються для отримання ліцензії на провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії, а також вимоги щодо їх оформлення і змісту та порядок подання ліцензіатами звітної документації¹¹.

27 серпня 2014 р. Президент України Указом № 693/2014 та Указом № 692/2014 постановив ліквідувати Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг. Відповідні органи належали до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, що впливало із їхніх повноважень.

Разом із тим цього ж дня Президент України Указом № 694/2014 постановив утворити Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП). НКРЕКП є органом державного регулювання діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг. До основних повноважень НКРЕКП, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) ліцензування господарської діяльності у сферах електроенергетики, теплопостачання та в нафтогазовому комплексі відповідно до вимог чинного законодавства; б) розроблення і затвердження інструкції про порядок видачі ліцензій на право провадження господарської діяльності у сферах електроенергетики та теплопостачання, умов та правил провадження ліцензованої діяльності, порядку контролю за дотриманням ліцензійних умов; в) здійснення безперешкодної перевірки дотримання ліцензійних умов¹² тощо.

Звідси випливає, що 27 серпня 2014 р. Президент України Указом постановив утворити новий орган – НКРЕКП, який фактично поєднав функції Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг.

До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій при регулюванні діяльності у сфері теплопостачання належать: а) ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії (крім діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах, що не перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); б) здійснення відповідно до своєї компетенції контролю за додержанням ліцензійних умов¹³.

24 грудня 2014 р. Кабінет Міністрів України постановив утворити Державну регуляторну службу України (далі – ДРС), реорганізувавши шляхом перетворення Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва.

ДРС є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності. До основних повноважень ДРС, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать: а) погодження проектів нормативно-правових актів з питань ліцензування, що розробляються центральними органами виконавчої влади; б) здійснення нагляду за дотриманням органами ліцензування законодавства у сфері ліцензування та надання роз'яснення щодо його застосування; в) розроблення форми документів у сфері ліцензування та правила їх оформлення¹⁴ тощо.

Однак, незважаючи на те, що Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Деякі питання Державної регуляторної служби України» від 24 грудня 2014 р. № 724, досі діє Положення про Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, затверджене Указом Президента України від 30 березня 2012 р. № 237/2012, згідно з яким Держпідприємництво України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України¹⁵, а відтак його слід скасувати.

ДРС відповідно до покладених на неї завдань також формує експертно-апеляційну раду та здійснює її організаційне, інформаційне й матеріально-технічне забезпечення¹⁶. Проте нормативного акта, який врегулював діяльність експертно-апеляційної ради при ДРС, немає. При цьому відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1669 експертно-апеляційна рада є постійно діючим колегіальним органом з питань ліцензування при Державній службі з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва¹⁷. Враховуючи це та зважаючи на потребу наявності акта, який врегулював би діяльність експертно-апеляційної ради при ДРС, пропонуємо у постанову Кабінету Міністрів України «Про експертно-апеляційну раду при Державній службі з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва» від 8 листопада 2000 р. № 1669 внести необхідні зміни.

Місцевими органами влади є органи місцевого самоврядування, які, представляючи інтереси територіальної громади, наділені владними повноваженнями в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Органи місцевого самоврядування забезпечують ліцензовану діяльність у сфері ПЕК України шляхом ухвалення у межах їхньої компетенції рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

14 жовтня 2014 р. прийнято новий Закон України «Про прокуратуру» та відповідно до прикінцевих положень якого виключено частину одинадцять ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», де зазначалось, що вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням ядерного законодавства здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами¹⁸. Відтак, прокуратура вже не забезпечує ліцензовану діяльність у сфері ПЕК України шляхом нагляду за додержанням і правильним застосуванням ядерного законодавства.

Згідно із Законом України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. До основних повноважень Антимонопольного комітету України, в межах яких здійснюється забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, належать такі: а) вносити до органів виконавчої влади обов'язкові для розгляду подання щодо анулювання ліцензій, припинення операцій, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання, у разі порушення ними законодавства про захист економічної конкуренції; б) погоджувати проекти нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, що можуть вплинути на конкуренцію¹⁹.

Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом²⁰. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ²¹. Таким чином, адміністративні суди є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України.

На підставі отриманих даних випливає, що під суб'єктами адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України слід розуміти органи влади, які на виконання своїх повноважень створюють умови, за яких: а) суб'єкти господарювання, що провадять або мають намір провадити ліцензовану діяльність у сфері ПЕК України, матимуть змогу належним чином реалізувати свої права, інтереси; б) діє система гарантій для набуття, реалізації, охорони, захисту прав та інтересів щодо ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України.

Суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України доцільно поділити на три групи: а) основні: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, суди; б) спеціалізовані: Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Державна регуляторна служба України та Експертно-апеляційна рада; в) додаткові: Рада національної безпеки і оборони України, Антимонопольний комітет України, органи місцевого самоврядування.

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

² Мамчур Д. В. Адміністративно-правові засади забезпечення транспортної дисципліни в державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. В. Мамчур. – К., 2010. – 21 с. – С. 9.

³ Корж-Ікаєва Т. Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. Г. Корж-Ікаєва. – К., 2008. – 17 с. – С. 8.

⁴ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с. – С. 49.

⁵ Конституція України від 28 червня 1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁶ Там само.

⁷ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

⁸ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.

⁹ Про Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 382/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1221.

¹⁰ Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1666.

¹¹ Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 403/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 556.

¹² Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Указ Президента України від 10 вересня 2014 р. № 715/2014 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 167. – Ст. 3413.

¹³ Про теплопостачання : Закон України від 2 червня 2005 р. № 2633-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 28. – Ст. 373.

¹⁴ Деякі питання Державної регуляторної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 2.

¹⁵ Деякі питання діяльності Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва : Указ Президента України від 30 березня 2012 р. № 237/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 12. – Ст. 314.

¹⁶ Деякі питання Державної регуляторної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 2.

¹⁷ Про експертно-апеляційну раду при Державній службі з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва : постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1669 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – Ст. 1944.

¹⁸ Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206.

¹⁹ Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

²⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41. – Ст. 529.

²¹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

Резюме

Піщекевич В. В. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України.

У даній статті встановлено коло суб'єктів адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України та розкрито сутність відповідного суб'єкта.

На основі аналізу законодавства України встановлено, що нормативного визначення понять «суб'єкт забезпечення», «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення», «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України» в чинному законодавстві немає. З'ясовано, що перелік суб'єктів забезпечення в кожному окремому випадку є різним та залежить від сфери, діяльність в якій суб'єкти забезпечують. Поняття «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України» є найменшим за обсягом та перебуває у підпорядкуванні таких понять, як «суб'єкт адміністративно-правового забезпечення» та, відповідно, «суб'єкт забезпечення».

Ключові слова: суб'єкт, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, ліцензована діяльність, паливно-енергетичний комплекс України.

Резюме

Пицикевич В. В. Субъекты административно-правового обеспечения лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины.

В данной статье установлен круг субъектов административно-правового обеспечения лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины и раскрыта суть соответствующего субъекта.

На основе анализа законодательства Украины установлено, что нормативного определения понятий «субъект обеспечения», «субъект административно-правового обеспечения», «субъект административно-правового обеспечения лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины» в действующем законодательстве нет. Выяснено, что перечень субъектов обеспечения в каждом отдельном случае различен и зависит от сферы, деятельность в которой субъекты обеспечивают. Понятие «субъект административно-правового обеспечения лицензированной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины» является наименьшим по объему и находится в подчинении таких понятий, как «субъект административно-правового обеспечения» и, соответственно, «субъект обеспечения».

Ключевые слова: субъект, субъект административно-правового обеспечения, лицензированная деятельность, топливно-энергетический комплекс Украины.

Summary

Pitsykevych V. Subjects of administrative supporting of licensed activity in fuel and energy complex in Ukraine.

This article establishes circle of subjects of administrative supporting of licensed activity in fuel and energy complex in Ukraine and disclose the essence of such subject.

On the basis of the legislation of Ukraine it was established, that there is no legal definition of such term as: «subject of supporting», «subject of administrative supporting», «subject of administrative supporting of licensed activity in fuel and energy complex in Ukraine». It was found, that the list of subjects of supporting in each case is different and depends on the scope of their activities. The term «subject of administrative supporting of licensed activity in fuel and energy complex in Ukraine» is the smallest by its scope and is subordinate to such terms as «subject of administrative supporting» and «subject of supporting».

Key words: subject, subject of administrative supporting, licensed activity, fuel and energy complex in Ukraine.

УДК 342.924

О. О. БОРБУНЮК

*Олексій Олександрович Борбунюк, аспірант
Національного юридичного університету імені
Ярослава Мудрого*

ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розвиток суспільного життя в нашій державі потребує відкритості діяльності усіх державних інституцій, у тому числі й шляхом залучення громадськості до прийняття управлінських рішень¹.

Дослідженням питань щодо участі громадськості в державному управлінні присвячені праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Т. М. Слінько, М. М. Тищенко, О. Б. Червякової, Ю. С. Шемшученка та інших. Між тим, бракує досліджень з питань форм громадського контролю, участі громадськості в процесі прийняття нормативно-правових актів (далі – НПА) та контролю за їх законністю. Водночас процеси подальшої демократизації суспільного життя, прагнення до формування концепції «відкритого Уряду» обумовлюють залучення широкого кола громадян до участі у прийнятті управлінських рішень, що актуалізує дослідження зазначених питань й обумовило обрання теми цієї статті. Метою статті є аналіз форм громадського контролю як засобу забезпечення законності при прийнятті НПА, а також дослідження механізму його реалізації у цій сфері.

В аспекті нашого дослідження вихідними є положення про те, що контроль та нагляд є основними засобами забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, які водночас є найважливішими функціями держави². За своєю сутністю контроль складає сукупність різних за формою дій, що здійснюються уповноваженими суб'єктами по спостереженню за поведінкою людей (власною поведінкою) або для встановлення наукових та інших пізнавальних фактів при дослідженні об'єктів матеріального світу³.

Серед різновидів контролю за діяльністю публічної адміністрації особливе місце посідає громадський контроль⁴. Для встановлення його правової природи першочерговим є з'ясування поняття громадського контролю. Аналіз існуючих законопроектів у цій царині свідчить про неоднозначний підхід до визначення цього поняття. Так, проект Закону про громадський контроль за використанням та охороною земель № 2484а від 03.07.2013⁵ визначає громадський контроль як систему заходів, які здійснюються громадськістю й спрямовані на забезпечення раціонального використання та охорону земель, запобігання порушенням законодавства, їх своєчасне виявлення та усунення (ст. 1)⁶.