

Summary

Garbuzov V. Obligations and rights as a legal basis for administrative internal security departments of internal affairs Ukraine.

In this article defined the meaning of law. Analyzed regulatory legal acts regulating the activities of internal security departments of internal affairs of Ukraine. Investigated duties and rights as a legal basis for administrative internal security departments of internal affairs of Ukraine.

Key words: personality, a division of Homeland Security, the Internal Affairs of Ukraine, duties, rights.

УДК 342.9

А. П. ДЕНИСЕНКО

Анатолій Павлович Денисенко, Народний депутат України VII скликання

**ПРОБЛЕМИ В ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Основним завданням цього дослідження є виявлення, критичний аналіз та інтерпретація проблем в організації громадського контролю у сфері державного управління України. Окрім цього, дане дослідження спрямоване на розробку ефективних механізмів вдосконалення законодавства шляхом усунення найсуттєвіших недоліків та прогалин в організації громадського контролю. З огляду на це, основним завданням дослідження в рамках цього підрозділу є критичний аналіз й обговорення недоліків в організації громадського контролю у сфері державного управління з позиції теорії адміністративного права.

Проблеми та недоліки організації громадського контролю у сфері державного управління були центром дослідження таких вчених, як: Т. В. Бельська, В. В. Гиририбов, А. С. Крупник, В. В. Латишева, Т. В. Наливайко, Т. В. Панченко, О. В. Прієшкіна та інші.

Основна мета статті полягає у з'ясуванні проблемних аспектів теоретичного визначення та інтерпретації різних вимірів організації громадського контролю у сфері державного управління.

Проблема термінологічного визначення громадського контролю у сфері державного управління.

Першочерговою проблемою дослідження є відсутність єдиного чіткого демократичного визначення громадського контролю згідно норм права України. Ця проблема впливає із того факту, що складності понятійного апарату складають фундаментальне призупнення реформування інституту громадського контролю у сфері державного управління. До того ж, за відсутності єдиного актуального визначення поняття «громадський контроль» втрачається ефективність практичного застосування механізмів громадського контролю з боку суспільства, оскільки суспільство не розуміє повноти та меж актуалізації своїх повноважень у галузі громадського контролю. Окрім поняття громадського контролю, труднощі та протиріччя також виникають у застосуванні категорії «державне управління», яке має дуже вузькі рамки та не включає в себе поняття «муніципального управління»¹.

Термін «державне управління» запозичений із англomовної категорії «public administration» (публічне управління). Отже, поняття «публічне управління» є більш точним, ніж поняття «державне управління», адже воно охоплює також діяльність органів місцевого самоврядування, прокуратури та інших публічних органів, які разом з органами державної влади охоплюються поняттям органів публічної влади. Характерним є той факт, що громадський контроль направлений не виключно на органи державної влади, а й на органи публічної влади, тому поняття «публічне управління» є більш точним в даному контексті.

Стосовно другого недоліку правового формулювання громадського контролю у сфері державного управління, слід відмітити, що вітчизняний законодавець, а також такі вчені, як О. Ю. Висоцький, О. Є. Висоцька та Ю. П. Шаров чомусь схильні звужувати одне із завдань державного управління до забезпечення прав, свобод та інтересів громадян України². Тобто, із контексту державного управління і громадського контролю повністю усуваються права, свободи та інтереси осіб без громадянства та іноземців, що є недопустимим для демократичної держави. Необхідність реалізації громадського контролю та державного управління в контексті прав, свобод та інтересів людини, а не лише в контексті прав, свобод й інтересів громадянина, впливає із того факту, що громадський контроль, як інститут представницької демократії є саме громадським, а не громадянським контролем. За відсутності прав негромадян щодо здійснення громадського контролю, проліферує проблема нерівності та недемократичності, коли громадянам та особам без громадянства можна відмовляти у реалізації їхніх прав на тій підставі, що вони не можуть виявляти й попереджати порушення у сфері публічного управління.

Проблема логічного та юридичного зв'язку між громадським контролем як механізмом та державним управлінням як сферою застосування механізму.

Що стосується зв'язку між громадським контролем і сферою державного управління, то розробники сучасних дефініцій громадського контролю не повноцінно віддзеркалюють характерні риси такого зв'язку у своїх працях³. Іншими словами, сучасне визначення громадського контролю не дає можливості збагнути природу громадського контролю як однієї з функцій державного, а точніше, публічного управління. Визначальним є той факт, що громадський контроль не є чимось відмежованим та стороннім у сфері державного управління, а, навпаки, становить одну із центральних функцій такого управління. Громадський контроль надає сфері державного управління демократичного значення. За відсутності чи недостатньої якості громадського контролю у сфері державного управління можна ставити під сумнів демократичний характер такого управління. Так, сфера публічного управління у тоталітарних та авторитарних державах позбавлена реальної функції громадського контролю.

Взаємозв'язок між громадським контролем і державним управлінням також полягає у тому, що громадський контроль дозволяє покращити рівень державного управління шляхом зіставлення прикладів діяльності підконтрольних об'єктів із конкретними соціальними нормами. Так, наявні визначення громадського контролю не враховують того факту, що саме громадський контроль дозволяє зіставити державне управління із еталонними соціальними нормами, з метою виведення висновку про відповідність державного управління цим нормам.

Також, аналіз існуючих визначень громадського контролю доводить, що вчені схильні робити наголос на респонсивній, а не на превентивній, функції цього контролю. Проте, важливим є той факт, що громадський контроль спрямований не лише на усунення та попередження причин, які породжують невідповідність між діяльністю органів публічного управління й еталонними соціальними нормами, а й на запобігання негативних тенденцій у сфері державного управління. Конкретними прикладами логічного взаємозв'язку між громадським контролем та публічним управлінням є запобігання порушення норм нежитлової забудови в населених пунктах чи будівництва екологічно шкідливих об'єктів шляхом здійснення громадського контролю.

Проблема відсутності чіткого розмежування правового статусу різних суб'єктів, які уповноважені здійснювати громадський контроль.

Продовжуючи дослідження проблем громадського контролю з точки зору теорії адміністративного права, слід зауважити, що сучасне законодавство України не має чітких механізмів усунення та попередження причин невідповідності між діяльністю у сфері державного управління та еталонними соціальними нормами⁴. Також, аналіз теоретичних розробок у цій сфері показує, що не існує жодного ефективного механізму на пострадянському просторі, який би дозволив суб'єктам громадського контролю не допустити та усунути негативні наслідки для суспільства, вчинені об'єктам громадського контролю поза межами правопорядку та законності⁵.

Окрім цього, слід зауважити, що громадський контроль є формою переважно зовнішнього контролю й здійснюється як організовано, так і не організовано. Великою проблемою організації громадського контролю у сфері державного управління є той факт, що законодавець України асоціює громадський контроль переважно із організованою громадськістю, при цьому, применшуючи роль неорганізованої громадськості. Потрібно розуміти, що поняття організованої громадськості включає в себе різні об'єднання громадян, такі як засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, професійні спілки, творчі організації, тощо. Також, до групи організованої громадськості відносяться політичні партії, які не обрані до Верховної Ради України та не представлені в органах місцевого самоврядування⁶.

Що стосується неорганізованої громадськості, то основною проблемою діяльності цього виду громадськості у сфері державного управління є відсутність чіткої диференціації правового статусу суб'єктів неорганізованої громадськості від правового статусу суб'єктів організованої громадськості. Слід зауважити, що в теорії адміністративного права, під терміном «неорганізована громадськість» розуміють всіх громадян держави (але чомусь не іноземців чи осіб без громадянства), які не об'єднані у жодні організаційні форми, а представляють або власні інтереси, або ситуативно спільні інтереси членів власних громад, споживачів чи користувачів окремих соціальних груп. На цьому розуміння неорганізованої громадськості закінчується. Звертаючись до теорії адміністративного права не можна виявити характерні риси неорганізованої громадськості, які б дали можливість визначити, чим саме громадський контроль за участю неорганізованих осіб відрізняється від громадського контролю за участю громадських організацій та політичних партій.

Продовжуючи аналіз, необхідно зауважити, що обмежене розуміння відмінностей між двома групами суб'єктів громадського контролю, а саме організованою та неорганізованою громадськістю, не сприяє чіткому усвідомленню особливостей здійснення громадського контролю щодо різних об'єктів та різними формами громадського контролю. Так, теоретичні розробки й аналіз вітчизняного законодавства дає можливість зробити висновок, що організована та неорганізована громадськість має ідентичні об'єкти громадського контролю, а саме органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи, підприємства та організації, що надають адміністративні та соціальні послуги, та громадяни України.

Проте, очевидним є той факт, що громадський контроль щодо одного й того ж самого об'єкту, який здійснюється суб'єктами організованої громадськості та неорганізованої громадськості, відрізняється за своїм характером та суттю. Громадський контроль організованої громадськості позбавлений особистісного забарвлення і спрямований на забезпечення колективних прагнень та інтересів громади. До того ж, громадський контроль організованої громадськості щодо конкретного об'єкта має більш системну, методологічну та організовану природу. У той час як громадський контроль неорганізованої громадськості позбавле-

ний системності, організованості, методологічності й колективності, оскільки спрямований на актуалізацію та захист персональних інтересів особи.

Проблема відсутності чіткого розмежування форм, засобів та методів громадського контролю у сфері державного управління.

У науковій літературі України також незначна увага приділена фундаментальним критеріям диференціації засобів, методів та форм здійснення громадського контролю з боку організованої та неорганізованої громадськості⁷. Ця проблема не дає можливості визначити, яку форму, засіб чи метод громадського контролю слід застосовувати в тій чи іншій ситуації. Вибір неправильних форми, методу чи засобу призводить до неефективності громадського контролю. Вивчаючи теоретичні розробки та науковий аналіз законодавчо визначених форм і засобів здійснення громадського контролю, практично неможливо зустріти ґрунтовне теоретизування причин та факторів диференціації цих засобів та форм, оскільки більшість науковців звертається до звичайного категоризування й класифікації форм і засобів громадського контролю за суб'єктом, об'єктом та метою такого контролю, без інтерпретації критеріїв, підстав та виправдань таким категоризуванням та класифікаціям.

Звичайна класифікація дозволяє лише перерахувати, а не встановити причинно-наслідкові та когерентні зв'язки між різними формами й засобами громадського контролю, такими як соціологічні опитування, голосування громадян на референдумі, виборах, громадська експертиза актів органів публічної влади, громадські слухання, діяльність органів самоорганізації населення, тощо⁸. Так, наприклад, така форма громадського контролю, як публікації у засобах масової інформації з боку організованої громадськості має суттєві відмінності від публікації у засобах масової інформації з боку неорганізованої громадськості. Вчені не вважають за доцільне помічати проблему, яка лежить в основі диференціації публікацій у ЗМІ з боку представників організованої громадськості та публікацій у ЗМІ з боку неорганізованої громадськості.

Потрібно підкреслити, що публікація політичної партії чи громадської організації завжди стосується діяльності цієї партії чи організації, віддзеркалює колективні мотиви та інтереси, рідко зводиться виключно до прав, свобод чи інтересів якоїсь однієї людини та виявляє системні негаразди у діяльності елемента чи елементів державного управління. З іншого боку, якщо така публікація ініціюється і здійснюється окремим індивідумом як представником неорганізованої громадськості, то вона зазвичай має персональний характер, стосується прав, свобод та інтересів окремої особи й дозволяє виявити упереджено неправомірну діяльність елемента системи державного управління стосовно окремої особи та/або її сім'ї, а не системність порушень щодо громади в цілому.

Після критичного вивчення проблем в організації громадського контролю у сфері державного (публічного) управління можна зробити низку важливих висновків. Так, було встановлено, що існуюче поняття громадського контролю є досить розмитим та широким, оскільки включає в себе всі можливі варіанти та опції соціального контролю. Тим не менш, наявне поняття громадського контролю дозволяє виокремити певні характерні риси, які дозволяють відрізнити громадський контроль від державного контролю та інших видів соціального контролю.

Також було досліджено, що наявні визначення громадського контролю не враховують того важливого факту, що саме громадський контроль дозволяє зіставити державне управління із еталонними соціальними нормами, з метою виведення висновку про відповідність державного управління цим нормам.

Продовжуючи дослідження проблем громадського контролю з точки зору теорії адміністративного права, слід зауважити, що сучасне законодавство України не має чітких механізмів усунення та попередження причин невідповідності між діяльністю у сфері державного управління й еталонними соціальними нормами. У науковій літературі України також незначна увага приділена фундаментальним критеріям диференціації засобів, методів та форм здійснення громадського контролю з боку організованої та неорганізованої громадськості

¹ Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Іжа, О. Радченко // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 4 (12). – С. 74.

² Висоцький О. Ю., Висоцька О. Є., Шаров Ю. П. Основи державного управління. – Частина III. – Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. – 52 с.

³ Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання // PhD Thesis. – Запоріжжя, 2011. – 16 с.

⁴ Денисюк С. Ф. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів: організаційно-правові засади // Право і безпека, 2009. – С. 39–42.

⁵ Машикова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д., 2000.

⁶ Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Online збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – Вип. № 1 – 2007. – Режим доступу : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf

⁷ Обод М. Громадський контроль за організацією та проведенням виборів представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні // Вибори та демократія: наук.-просвітн. правн. журнал. – 2007. – 14 с.

⁸ Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю // Актуальні проблеми державного управління, 2009. – С. 430–434.

Резюме

Денисенко А. П. Проблеми в організації громадського контролю у сфері державного управління.

У даній статті наведено перелік проблем в організації громадського контролю у сфері державного управління. Проаналізовано позиції вчених щодо проблемних аспектів теоретичного визначення та інтерпретації різних вимірів організації громадського контролю у сфері державного управління.

Ключові слова: державне управління, громадський контроль, організація, адміністративне право, проблемні аспекти.

Резюме

Денисенко А. П. Проблемы в организации общественного контроля в сфере государственного управления.

В данной статье приведены перечень проблем в организации общественного контроля в сфере государственного управления. Проанализированы позиции ученых относительно проблемных аспектов теоретического определения и интерпретации различных измерений организации общественного контроля в сфере государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, общественный контроль, организация, административное право, проблемные аспекты.

Summary

Denisenko A. Problems in the organization of public control in the sphere of public administration.

This article provides a list of problems in the organization of public control in public administration. Scientists analyzed the position regarding the problematic aspects of theoretical definition and interpretation of the various dimensions of the public control of public administration.

Key words: public administration, public control, organization, administrative law, problematic aspects.

УДК 342.95

М. О. КОЛЕСНИКОВ

*Максим Олександрович Колесников, здобувач
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Європейський вибір української держави вимагає проведення комплексних реформ системи органів публічної адміністрації, зокрема й у сфері надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Початок 2015 р. ознаменувався анонсованою необхідністю проведення реформи системи суб'єктів публічної адміністрації, серед повноважень яких – реєстрація речових прав на нерухоме майно. Проект реформування зазначеної системи, розроблений спільно з грузинськими експертами, винесено на громадське обговорення Державною реєстраційною службою України¹. Отже, наразі актуальності набуває з'ясування особливостей адміністративного провадження з надання адміністративних послуг у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Так, завдяки науковим працям В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва Ю. П. Битяка, І. В. Дроздової, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушка, Є. О. Легези, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Г. М. Писаренко, В. П. Тимощука та інших вчених-адміністративістів досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг. Але в наукових розвідках питання провадження з надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно майже не вивчалися.

Метою даної статті є формування поняття провадження з надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та з'ясування його елементів, а також аналіз концепції його реформування.

Висвітлимо категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» і «провадження за надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» на законодавчому та підзаконному рівнях.

У Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Оскільки категорія «адміністративне провадження» немає, але є категорія «письмове провадження – розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом»², це дає змогу визначити вищезазначене поняття під адміністративним провадженням.