

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.

Під адміністративною процедурою у ст. 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України розуміється визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а під адміністративним провадженням – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Під письмовим провадженням законодавець дає таке визначення: це розгляд і вирішення адміністративної справи без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на основі наявних матеріалів³.

Аналіз нормативно-правового тлумачення зазначених категорій дає змогу зробити висновок, що поняття «адміністративний процес» і «адміністративна процедура» не є тотожними юридичними категоріями, а навпаки позначають різні групи суспільно-правових відносин. По суті адміністративний процес охоплює поняття адміністративне провадження у справах про адміністративні правопорушення, а розгляд позовних заяв у порядку адміністративного судочинства, тоді як адміністративною процедурою є провадження з реалізації владних повноважень суб'єктів публічної адміністрації. Адміністративний процес у юридичній науці розглядають у широкому й вузькому значенні. Прихильниками широкого тлумачення категорії «адміністративний процес» є Г. І. Петров, О. М. Якуба, Д. Н. Бахрах, В. Д. Сорокін, вузьке розуміння цього поняття підтримується такими вченими, як Н. Г. Саліщева, М. І. Пискотін, А. В. Самійленко. На користь вузького розуміння О. С. Лагода у своїй дисертації «Адміністративна процедура: теорія і практика застосування» наводить низку аргументів. Зокрема, він зазначає, що під час вирішення справ адміністративної юрисдикції можливий результат, що полягає у застосуванні заходів примусу, тобто винні притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Така ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності⁴.

Під адміністративною процедурою А. Т. Комзюком та В. П. Тимошуком розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду й вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору⁵.

Є. О. Легеза під «адміністративною процедурою» розуміє установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору⁶.

М. Б. Острах розглядає провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади також тільки в межах адміністративно-процедурної діяльності, а не в межах адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, прийняття та/або видача адміністративного акта⁷. Він виділяє такі ознаки провадження з надання адміністративних послуг, як: регламентація нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності; ініціативність (надаються за заявою осіб); наявність ряду стадій, які мають часові, змістовні та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у виді індивідуального правового акта (дозволу (ліцензії), посвідчення сертифіката тощо)⁸.

Правовою основою надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є Закони України «Про адміністративні послуги»⁹, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»¹⁰ та інші законодавчі акти. У ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державна реєстрація речових прав на нерухоме майно визначається як «офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно».

При цьому, виходячи з нормативного визначення поняття «адміністративна послуга» (ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги»), адміністративні послугами у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно ми розуміємо результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Суб'єктом надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є Державна реєстраційна служба України (далі – Укрдержреєстр). Укрдержреєстр є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції, що реалізує державну політику з питань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, договорів комерційної концесії (субконцесії), реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності¹¹.

Анонсована реформа системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, за словами Г. Онищенко, передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування, які повинні отримати доступ до реєстрів нерухомого майна, право приймати документи для реєстрації та надавати довідки, витяги, інформаційні виписки. «Тобто якщо кількість документів і їх назва відповідає вимогам, адміністратор їх приймає, сканує і передає в той орган, який приймає рішення з того чи іншого питання. Приблизно таким чином діють будинки юстиції в Грузії», – розповіла Г. В. Онищенко¹².

Отже, реформування провадження з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно пов'язується з реалізацією механізму реалізації таких послуг через центри надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», що, безумовно, є гарантією усунення можливих корупційних ризиків, які виникають при безпосередньому спілкуванні з посадовою особою Державної реєстраційної служби України.

¹ Спільно з грузинськими експертами керівництво Укрдержреєстру обговорило питання реформування системи надання адмінпослуг у сфері державної реєстрації прав / Державна реєстраційна служба України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drsgov.ua/show/14082>

² Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.

³ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 р. № 2789 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>

⁴ Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – С. 12–13.

⁵ Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – С. 12–24; Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Тимошук Віктор Павлович. – К., 2009. – С. 47.

⁶ Легеза Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 121.

⁷ Острах М. Б. Щодо визначення провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади / М. Б. Острах // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2012. – Спецвипуск № 2. – С. 273.

⁸ Там само. – С. 273.

⁹ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

¹⁰ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

¹¹ Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 № 219 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1446.

¹² В Україні реформують реєстраційну службу за грузинським зразком // Вголос : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vgolos.com.ua/news/v_ukraini_reformuyut_reiestratsiynu_sluzhbu_za_gruzynskym_zrazkom_147998.html

Резюме

Колесников М. О. Щодо визначення провадження з надання адміністративних послуг у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Наукова стаття присвячена висвітленню категорії провадження з надання адміністративних послуг. Порівнюються категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Розглядаються основні підходи до визначення «поняття провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» та виокремлено ознаки зазначеного визначення.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративна послуга, провадження з надання адміністративних послуг, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно.

Резюме

Колесников М. А. Об определении понятия «производство по предоставлению административных услуг в сфере регистрации прав на недвижимое имущество».

Научная статья посвящена освещению категории производства по предоставлению административных услуг. Сравниваются категории «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство». Рассматриваются основные подходы относительно определения понятия «производство по предоставлению административных услуг органами исполнительной власти», и выделены признаки вышеуказанного понятия.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, административное производство, административная услуга, процедура предоставления административных услуг, государственная регистрация прав на недвижимое имущество.

Резюме

Kolesnikov M. On the definition of «production for the provision of administrative services in the field of registration of rights to immovable property».

The scientific article is devoted illumination of category of realization from the grant of administrative services. A «administrative process», «administrative procedure» and «administrative realization, is compared a category». Basic approaches are examined in relation to the decision of concept of realization from the grant of administrative services by the organs of executive power and selection of sign of the noted decision.

Key words: administrative process, administrative procedure, administrative realization, administrative favour, realization, is from the grant of administrative services, state-owned registration of rights to property.