

УДК 342.92: 342.7

*Личенко І. О., д. ю. н., доцент, професор кафедри цивільного права та процесу, Навчально-науковий Інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка», Львів.*

## ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ

*Анотація.* У статті здійснено загальну характеристику органів публічного управління як суб'єктів захисту цивільних прав особи. Представлено систему органів публічного управління, які реалізують захист цивільних прав особи в Україні, визначено напрями їх діяльності. Особлива увага присвячена шляхам оптимізації цієї системи, підвищення ефективності діяльності цих органів.

**Ключові слова:** цивільні права, захист, суб'єкт захисту, публічне управління, органи публічного управління.

*Lychenko I. O., D.Yu.N., Associate Professor, Educational-Scientific Institute of Law and Psychology of the National University "Lviv Polytechnic", Professor of the Department of Civil Law and Process, Lviv.*

## BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION AS SUBJECTS PROTECTION OF CIVIL RIGHTS

*Abstract.* The article deals with the general characteristics of the bodies of public administration as subjects of protection of civil rights of the person. The system of public administration bodies that implement the protection of civil rights of a person in Ukraine is presented, the directions of their activities are defined. Particular attention is devoted to ways of optimizing this system, improving the efficiency of these bodies.

**Keywords:** civil rights, protection, subject of protection, public administration, public administration bodies.

**DOI:** <https://doi.org/10.36477/2616-7611-2018-07-11>

**Постановка проблеми.** Сучасний людський вимір у розвитку нашої держави значною мірою залежить від ефективності наявних засобів захисту цивільних прав, утвердження людиноцентристської моделі взаємин громадян та суб'єктів публічного управління. Органи публічного управління ефективно функціонують не лише у сфері публічного-правових відносин, але й виконують важливу функцію щодо захисту цивільних прав особи засобами різних галузей права (адміністративного, господарського, екологічного, тощо). Правовий статус органів публічного управління як суб'єктів захисту цивільних прав мало досліджений у вітчизняній юридичній науці.

**Аналіз досліджень даної проблеми.** Підґрунтям для розв'язання теоретичних і практичних проблем захисту цивільних прав органами публічного управління стали праці таких провідних фахівців, як В. Авер'янов, О. Антонюк, М. Ануфрієва, Д. Бахрах, О. Белянська, С. Бойко, І. Бородин, О. Вершинін, Б. Гонгалю, І. Грибок, Ю. Гридасов, Р. Денчук, І. Дзера, І. Запорожець, Д. Каблов, Г. Корчевний, І. Осолінкер, Т. Підлубна, А. Школик.

**Метою даного дослідження** є характеристика органів публічного управління як суб'єктів захисту цивільних прав.

**Виклад основного матеріалу.** Як стверджує В. В. Галуцько, захист — це лише одна сторона охорони, її компонент, який характеризується активною протидією порушнику права і виявляється у застосуванні примусових заходів попередження (припинення) порушень, відновлення порушених прав та притягнення до юридичної відповідальності [1, с. 68–71].

Схожу позицію займає В. Полухович, зазначаючи, що поняття захисту законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина являє собою сукупність юридичних засобів, спрямованих на припинення незаконного посягання на права, свободу та інтереси громадян [2, с. 41–46].

Протилежної точки зору притримується В. Темченко. Проводячи аналіз цих двох понять, спираючись на положення Конституції України, Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, зважаючи на те, що міжнародно-правові джерела позначають ці поняття одним словом «protection», він приходять до висновку, що терміни «захист» та «охорона» у нормативному матеріалі вживаються як синоніми чи подібні за значенням поняття стосовно мети, завдань, методів та суб'єктів забезпечення прав і можуть використовуватися в практиці як ідентичні [3, с. 33–36].

Досліджуючи етимологію слова «захист» та визначення поняття «захист», подані тлумачними словниками [4, с. 380], можна прийти до висновку, що невід'ємною складовою будь-якого захисту є заступництво.

Важливу роль у реалізації цього «заступництва» мають органи публічного управління. Вони є учасниками цивільно-правових, адміністративно-правових, еколого-правових та інших відносин, які за допомогою застосування процесуальних, управлінських, організаційних та інших засобів здатні забезпечити безперешкодну реалізацію цивільно-правових можливостей, попередити, припинити посягання на майно, цивільні права, відновити порушені внаслідок незаконних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень правові можливості, застосувати до порушників заходи юридичної відповідальності у встановленому законом порядку та забезпечити відшкодування заподіяної шкоди.

При цьому ці суб'єкти використовують засоби цивільного, господарського, адміністративного, екологічного права для захисту цивільних прав (майнових та особистих немайнових).

Суб'єктами захисту цивільних прав можуть виступати органи влади, наділені загальною компетенцією охоронного характеру щодо об'єктів цивільних прав та спеціальною компетенцією, органи місцевого

самоврядування, громадські формування та самі громадяни.

Заслуговує на увагу запропонований науковцями поділ на суб'єктів публічного управління, суди та осіб, що реалізують протидію порушенням цивільних прав у процесі самооборони [5, с. 84–85].

Безумовно, особливе значення у сфері захисту цивільних прав має діяльність органів публічного управління.

Термін «публічне управління» (англ. public management) вперше було використано в 1972 р. з метою позначення удосконаленого способу використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики [6, с. 15].

Протягом останнього десятиліття була спроба впровадити публічне управління як ідеологічно нову форму систематичного та цілеспрямованого впливу а суспільну систему загалом та на її окремі ланки. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще [7].

Першою правовою основою цих процесів була ідеологія переходу до нового розуміння функцій публічної влади, закладена у змісті Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98.

Й надалі відбувається зміна управлінських процесів за рахунок зміщення пріоритетів в управлінні суспільством з характерних для радянського періоду «наказувати і контролювати» на «мотивувати та отримувати результат» [8, с. 77–78].

Система суб'єктів публічного управління наділена можливістю здійснювати управління з метою задоволення державних, колективних чи індивідуальних цивільних прав та законних інтересів, реалізовувати протидію порушенням прав особи. Ці органи постійно реалізують публічно-захисну, виконавчо-розпорядчу підзаконну діяльність [9, с. 221].

Залежно від місця в системі органів публічного управління можна виділити вищі, нижчі та асоційовані органи. Так, Державне управління екології та природних ресурсів у Львівській області буде нижчим відносно Міністерства екології та природних ресурсів України. Натомість органи місцевого самоврядування, як правило, наділені делегованими повноваженнями у сфері захисту цивільних прав громадян, можуть виступати лише асоційованими суб'єктами їх захисту, оскільки здебільшого виконання цих функцій не є основним завданням їхньої діяльності.

За змістом компетенції органи публічного управління, які є суб'єктами захисту цивільних прав слід розділити на органи загальної компетенції (наприклад, місцеві державні адміністрації); органи галузевої компетенції (наприклад, Державне агентство водних ресурсів України); органи спеціальної (міжгалузевої) компетенції (наприклад, Міністерство екології та природних ресурсів України).

На сьогодні захист цивільних прав здійснюється за допомогою спеціально створеного державного апарату. Відповідними повноваженнями

володіють органи державного контролю за використанням та охороною земель, структурні підрозділи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України, органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі водного господарства, органи лісового господарства, державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи, органи залізничного транспорту, морського і річкового транспорту, органи внутрішніх справ, прокуратура, органи Державної фіскальної служби, органи контролю за використанням об'єктів права інтелектуальної власності тощо.

Їхньою основною функцією є сприяння забезпеченню цивільних прав, регулювання за допомогою нормативно-правових актів та інших правових засобів суспільних відносин щодо їх реалізації, наприклад щодо володіння, користування та розпорядження майном, здійснення контролю та нагляду за станом захищеності у цій сфері.

До цих суб'єктів належать Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, органи внутрішніх справ, прокуратура, Національний банк України, Адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад, органи Антимонопольного комітету України, Державна фіскальна служба та її територіальні органи, органи залізничного, морського і річкового транспорту, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи.

Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України) та обласні державні управління охорони навколишнього природного середовища забезпечують здійснення державного нагляду (контролю) за об'єктами права власності щодо дотримання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів та можливими порушеннями у цій сфері, а їх посадові особи відповідно до ст. 242-1 КУпАП наділені повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері власності.

Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (Держспоживінспекція України) та її управління не лише забезпечують захист цивільних прав власників товарів як споживачів, але й наділені правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, які порушують законні інтереси громадян щодо набуття у власність товарів належної якості (ст. 244-4 КУпАП).

Охорону власності, захист об'єктів права власності від протиправних посягань, забезпечення дотримання режиму охорони цих об'єктів, складення протоколів про адміністративні правопорушення, які посягають на власність (ст. 222 КУпАП), здійснюють органи внутрішніх справ.

Захист цивільних прав у сфері житлово-комунального господарства

забезпечують Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи.

Місцеві державні адміністрації уповноважені вирішувати питання щодо створення передбачених законодавством умов захисту майнових прав та інтересів дітей, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьків батьківських прав, хвороби батьків чи з інших причин залишилися без батьківського піклування; та здійснюють у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій передбачені законодавством заходи, пов'язані з збереженням матеріальних цінностей громадян.

Оскільки вітчизняне законодавство закріпило значну кількість органів, наділених відповідною компетенцією, надалі особливо актуальним в ході адміністративної реформи залишається удосконалення правового регулювання цієї сфери та побудова оптимальної системи органів влади, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями.

Доволі гостро стоїть питання скорочення чисельності, раціональної побудови апарату та чіткої диференціації повноважень органів публічного управління, наділених юрисдикційними повноваженнями щодо захисту цивільних прав громадян. Такі зміни дадуть змогу оптимізувати витрати на утримання апарату цих органів, та посилять персональну відповідальність керівників та працівників відповідних органів виконавчої влади перед населенням.

Сфера діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту цивільних прав обумовлена змістом Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Зокрема, вони забезпечують вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо захисту людей та збереження їх матеріальних цінностей. Повноваження щодо здійснення органами місцевого самоврядування заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, закріплені в ст. 6 КУпАП.

Вони можуть здійснювати оперативні заходи щодо припинення або зупинення різних робіт, діяльності підприємств, функціонування об'єктів, магазинів, припинення господарювання у випадку здійснення незаконної діяльності, через адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад здійснювати юрисдикційне провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері власності. З цього приводу вони повинні взаємодіяти з іншими суб'єктами захисту цивільних прав (шляхом проведення спільних організаційних заходів, участі в діяльності координаційних органів, через здійснення оперативного інформування компетентних органів влади про вчинені правопорушення).

Здійснення захисту цивільних прав та законних інтересів носить комплексний характер, може проявлятися через застосування заходів як правового, так і організаційного характеру, які спрямовані на втілення принципу невідворотності покарання особи за порушення правил, норм і

стандартів, що стосуються забезпечення порядку набуття та реалізації цивільних прав.

Система суб'єктів захисту цивільних прав характеризується функціональною і організаційною єдністю. Ця єдність зумовлена цілісністю організуючого впливу держави на сферу захисту цих правових можливостей.

Реформування системи органів публічного управління, наділених повноваженнями щодо захисту цивільних прав, процес підвищення ефективності їхньої діяльності у цій сфері насамперед має відбуватися за рахунок наближення функціонування системи управління до європейських стандартів, які охоплюють: надійність і можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; звітність; ефективність і результативність [10, с. 15–25]; максимально ефективне використання ресурсів; партнерство, об'єднання зусиль органів публічної влади, громадськості задля вирішення актуальних проблем суспільного розвитку [11].

Оптимізація цієї системи передбачає здійснення послідовних заходів щодо усунення альтернативної підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення у цій сфері; підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадських формувань щодо розробки заходів усунення причин вчинення порушень цивільних прав, обміну інформацією про систему умов та динаміку вчинення протиправної діяльності, яка порушує ці права; покращення взаємодії органів влади з громадськістю.

Оптимізація практичної діяльності досягається завдяки підвищенню кваліфікації працівників органів виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України, державного контролю за використанням та охороною земель, органів залізничного, морського і річкового транспорту, органів внутрішніх справ, Державної фіскальної служби, органів контролю за використанням об'єктів права інтелектуальної власності, судових органів та інших органів публічного управління щодо захисту прав та законних інтересів власників, поширенню практики «вузької спеціалізації» щодо вирішення справ у сфері захисту правових можливостей особи з приводу володіння, користування та розпорядження майном.

Законодавство у цій сфері повинно бути насиченим нормами публічного права щодо обов'язків працівників органів влади і відповідальності за неналежне та неякісне виконання посадових обов'язків [12, с. 458–459].

**Висновки:** Чинниками підвищення рівня довіри громадян до органів публічного управління як суб'єктів цивільних прав є наближення до європейських стандартів управління, посилення відкритості, прозорості їх діяльності, налагодження координаційного зв'язку з громадськістю для усунення причин порушення цивільних прав особи. Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є не менш важливим фактором забезпечення захисту цивільних прав. Важливими умовами ефективності такої взаємодії є спільне визначення мети та завдань взаємодії, налагодження організаційних зв'язків у повсякденній роботі та системність такої співпраці.

### Література:

1. Галуцько В. В. Правова охорона власності / В. В. Галуцько // Персонал. — 2006. — № 11. — С. 68–72.
2. Поліухович В. І. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади / В. І. Поліухович // Право України. — 2003. — № 5. — С. 41–46.
3. Темченко В. Особливості юридичного змісту термінів «захист» та «охорона» у механізмі забезпечення прав і основних свобод людини / В. Темченко // Право України. — 2005. — № 9. — С. 33–36.
4. Словник української мови : у 11 т. / [ред. кол. Білодід І. К. та ін.]. — К. : Наукова думка, 1970. — 1980. — Том 3. — 1973. — 747 с.
5. Гридасов Ю. В. Адміністративно-правові засоби захисту права власності суб'єктів господарювання в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гридасов Юрій Володимирович. — Ірпінь, 2009. — 225 с.
6. Keeling D. Management in Government / Keeling D. — London : Allen & Unwin, 1972. — 216 p.
7. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О. З. Босак // Державне управління: теорія та практика. — № 2. — 2010. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_2/txts/10bozuds.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf).
8. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка // Матеріали наук. – практич. конф. (17 груд. 2009 р.) — Дніпропетровськ. : ДРІДУ НАДУ, 2009. — 224 с.
9. Галуцько В. В. Охорона права власності : адміністративно-правові аспекти : [монографія] / В. В. Галуцько. — Херсон : ВАТ ХМД, 2008. — 348 с.
10. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О. Ю. Куленкової]. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 52 с.
11. Приходченко Л. Л. Принципи державного управління як теорія та інструмент забезпечення ефективності / Л. Л. Приходченко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/>
12. Науково-практичний коментар до закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (станом на 01.10.2012 р.), підготований за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Проекту «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (USAID ЛІНК), 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://just.volyn.net/rs/informnm/Comment%20Zakon%20registration%20FINAL.pdf>.

### References:

1. Halunko V. V. (2006), Pravova okhorona vlasnosti [Legal protection of prope], Personal. Vol. 11, pp. 68–71.
2. Poliukhovych V. I. (2003), Administratyvno-pravovyi zakhyst osoby u vidnosynakh z orhanamy derzhavnoi vlady [Administrative and legal protection of a person in relations with state authorities], Pravo Ukrainy. Vol. 5, pp. 41–46.

3. Temchenko V. (2005), Osoblyvosti yurydychnoho zmistu terminiv «zakhyst» ta «okhorona» u mekhanizmi zabezpechennia prav i osnovnykh svobod liudyny [Features of the legal meaning of the terms «protection» and «protection» in the mechanism of ensuring the rights and fundamental freedoms of people], Pravo Ukrainy. Vol. 9, pp. 33–36.
4. Slovnyk ukrainskoi movy : u 11 t. (1973) [Dictionary of the Ukrainian language: 11 t.], Tom 3. pp. 747.
5. Hrydasov Yu. V. (2009), Administratyvno-pravovi zasoby zakhystu prava vlasnosti subiektiv hospodariuvannia v Ukraini : dys. ... kand. yuryd. nauk [Administrative and legal means of protection of property rights of business entities in Ukraine]. Irpin. 225 s.
6. Keeling D. (1972), Management in Government [Management in Government]. London. 216 p.
7. Bosak O. Z. (2010), Publichne upravlinnia yak nova model upravlinnia u derzhavnomu sektori [Public administration as a new management model in the public sector], Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka. Vol. 2. [Online], available at: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_2/txts/10bozuds.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf). (Accessed 11 Dec 2017)
8. Yevropeizatsiia publichnoho administruvannia v Ukraini v konteksti yevropeiskoi intehratsii / za zah. red. L. L. Prokopenka (2009) [Europeanization of public administration in Ukraine in the context of European integration], Materialy nauk.–prakt. konf. Dnipropetrovsk. 224 p.
9. Halunko V. V. (2008), Okhorona prava vlasnosti : administratyvno-pravovi aspekty [Protection of property rights: administrative and legal aspects], Kherson. 348 p.
10. Yevropeiski pryntsyipy derzhavnoho upravlinnia (2000) [European Principles of Public Administration], Kyiv. 52 p.
11. Prykhodchenko L. L. (2006), Pryntsyipy derzhavnoho upravlinnia yak teoriia ta instrument zabezpechennia efektyvnosti [Principles of public administration as a theory and an instrument for ensuring efficiency]. [Online], available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/> (Accessed 11 Dec 2017)
12. Naukovo-praktychnyi komentar do zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen» (2012) [Scientific and Practical Commentary to the Law of Ukraine "On State Registration of Real Rights to Real Estate and their Encumbrances"]. [Online], available at: <http://just.volyn.net/rs/informnm/Comment%20Zakon%200registration%20FINAL.pdf>. (Accessed 13 Dec 2017).