

ШЕВЧУК О. Р.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
(Західноукраїнський національний
університет)

КУЗЬ Т. В.,

викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
(Західноукраїнський національний
університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.28>

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

У статті аналізуються деякі питання правового регулювання громадського контролю реєстраційних відносин у системі державного управління. Досліджується місце реєстрації у державному управлінні. Про роль державної реєстрації актів цивільного стану у забезпеченні прав і свобод громадян.

Обґрунтовано, що забезпечення правового регулювання висування громадянських ініціатив саме по собі не є гарантією активного використання даного інституту представниками суспільства. Вони, як і підвищення довіри до державної влади, про яку йшлося вище, неможливе без створення певних умов, можливостей з боку держави, забезпечення ним реагування на пропонувані до реалізації громадянські ініціативи. На жаль, поки, як зазначають дослідники, ставлення органів влади до громадянських ініціатив у кращому разі поблажливе, а то й насторожене.

Автор приходить до висновку, що громадський контроль за діяльністю органів реєстрації актів цивільного стану є особливим видом контролю та йому притаманний ряд ознак, що дозволяють виділити його серед інших видів контролю, а саме: відсутність владного характеру, необов'язковість, здійснення громадського контролю від імені громадськості та громадян, особливий суб'єктний склад. Громадський контроль за діяльністю органів реєстрації актів цивільного стану заснований на добровільній діяльності громадян особисто і або у складі громадських об'єднань, недержавних некомерційних організацій, консультативно-дорадчих громадських органів, інших інститутів громадянського суспільства та спрямований на вдосконалення державного та муніципального управління, усунення виявлених під час нього порушень, у тому числі шляхом встановлення відповідності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, які здійснюють окремі публічні повноваження, нормативним вимогам, цілям та завданням функціонування публічної влади.

Ключові слова: права та свободи громадян, громадський контроль, інститут правового регулювання, адміністративно-правові норми, державна реєстрація актів цивільного стану, норми юридичної дії, державне управління, процедура реєстрації.



Shevchuk O. R., Kuz T. V. Concepts and features of administrative and legal provision of public control of state registration of acts of civil status

The article analyzes some issues of legal regulation of public control of registration relations in the state administration system. The place of registration in the state administration is being investigated. About the role of state registration of acts of civil status in ensuring the rights and freedoms of citizens.

It is substantiated that the provision of legal regulation of the promotion of civil initiatives in itself is not a guarantee of active use of this institution by representatives of society. They, as well as the increase of trust in the state authorities, which was discussed above, are impossible without creating certain conditions, opportunities on the part of the state, ensuring its response to the citizens' initiatives proposed for implementation. at best condescending, and even wary.

The author comes to the conclusion that public control over the activity of civil status registration bodies is a special type of control and it has a number of features that allow it to be distinguished from other types of control, namely: lack of an authoritative character, non-binding, public control on behalf of public and citizens, a special subject structure. Public control over the activity of civil status registration bodies is based on the voluntary activity of citizens personally and or as part of public associations, non-governmental non-profit organizations, consultative and advisory public bodies, other institutions of civil society and is aimed at improving state and municipal administration, eliminating identified during its violations, including by establishing compliance of the activities of state authorities and local self-government bodies, organizations that exercise separate public powers, with regulatory requirements, goals and tasks of the functioning of public authorities.

Key words: *rights and freedoms of citizens, public control, institute of legal regulation, administrative and legal norms, state registration of acts of civil status, norms of legal action, state administration, registration procedure.*

Вступ. Забезпечення прав і свобод людини та громадянина є пріоритетом держави. Механізм реалізації цього напряму завжди вдосконалюється державою. Зі змінами економічних перетворень, удосконалюється правова система державного управління. Не є винятком і розвиток адміністративно-правової науки. Норми адміністративного права забезпечують рівні права та можливості людини та захищають їх від посягань з боку порушників норм адміністративного права.

Проблеми розвитку адміністративно-правової галузі права нерозривно пов'язані з розвитком держави. Адміністративне право регулює суспільні відносини. Воно закріплює обов'язки та права всіх сторін суспільних відносин: і владних, і невідних суб'єктів. Головна складова предмета адміністративного права, його ядро – система відносин державної адміністрації з громадянами та їх організаціями. Основне завдання адміністративного права – правове забезпечення конституційних прав та обов'язків громадян.

Активне застосування інституту забезпечення громадського контролю реєстрації актів цивільного стану у механізмі правового регулювання суспільних відносин зумовлює необхідність встановлення меж дії правового режиму, не допускаючи їх надмірного розширення, а також теоретичного та законодавчого визначення єдиних критеріїв, наявності яких передбачає обов'язковість реєстрації того чи іншого об'єкта, вироблення основ їх класифікацій.

За останні роки розширилася сфера застосування інституту реєстрації актів цивільного стану, що спричинило значне зростання кількості правовідносин. Відповідно збільшилася кількість різних нормативних актів, що становлять цей адміністративно-правовий інститут. В даний час, в умовах ринкової економіки, що розвивається, з'являється безліч самостійно діючих господарюючих суб'єктів. Складна та суперечлива ситуація, що склалася в ході проведення політичних та економічних перетворень, не залишає сумніву щодо необхідності її регулювання з боку держави.



Теоретичною основою дослідження послужили наукові праці провідних вчених у галузі адміністративного права, теорії держави та права, конституційного права, цивільного права, фінансового права та інших галузей знань, пов'язані з темою, що розробляється. Дослідження спиралося на велику кількість класичних праць з питань громадського контролю та нагляду, які хоч і не належать безпосередньо до теми наукового дослідження, проте вносять неocenний внесок у розуміння проблем забезпечення прав громадян та організацій у ході контрольної (наглядової) діяльності. Це роботи Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко, Ю. А. Тихомирова, В. Є. Чиркіна, В. В. Чернікова, Oleksandr Bryhinets, Oksana Shevchuk, Ivo Svoboda, Yevgen Kotukh, Valentyna Radich та багатьох інших вчених. Предметно проаналізовано фундаментальні наукові джерела, присвячені вивченню гарантій реалізації та захисту прав громадян та організацій, що є у загальній теорії права, в адміністративному праві, в інших галузях права.

Постановка завдання. Метою статті є розробка теоретичних та організаційно-правових засад адміністративно-правових гарантій як засобів забезпечення прав громадян та організацій при здійсненні громадського контролю державної реєстрації актів цивільного стану.

Результати дослідження. У літературі механізм адміністративно-правового забезпечення управління розглядається як складний комплекс норм адміністративного права та заснованих на них загальних та спеціальних умов, процесів та засобів, що реалізуються державою для збереження встановленого порядку управління. За допомогою даного механізму аналізується та оцінюється також реалізація суб'єктивних прав громадян та організацій при здійсненні щодо них заходів щодо контролю та нагляду, вживаються заходи до втілення їх ідеальних правочинів у реальні.

Саме поняття мети діяльності спочатку не відноситься до правових категорій і має філософське значення. Її визначають як результат, заради досягнення якого робляться ті чи інші дії, фінальний результат, на який спрямований процес, або один з елементів поведінки та свідомої діяльності людини, що характеризує передбачення. Теоретичне обґрунтування цілей контролю має важливе практичне значення, оскільки правильно поставлена, нормативно закріплена мета є необхідною умовою дієвості. Крім цього постановка мети діяльності важлива для визначення засобів, за допомогою яких громадський контроль реєстрації актів цивільного стану буде здійснюватися [1, с. 20].

Стосовно змісту адміністративно-правових гарантій прав громадян та організацій при здійсненні громадського контролю, О. Братасюк (*Oksana Bratasyuk, Oksana Shevchuk (2022)*) зазначає, що за своєю природою адміністративно-правові засоби, що становлять цей зміст, не є винятковими для сфери державного контролю (нагляду). У своїй дані інструменти є універсальними для адміністративно-правового способу регулювання громадських відносин. Специфіку та об'єднуючий початок їм надають: мета, об'єкт гарантування, суб'єкт застосування та період часу, коли вони застосовуються [2, с. 22].

Проте як зазначає, Менська О. А. забезпечення правового регулювання висування громадянських ініціатив саме по собі не є гарантією активного використання даного інституту представниками суспільства. Вони, як і підвищення довіри до державної влади, про яку йшлося вище, неможливе без створення певних умов, можливостей з боку держави, забезпечення ним реагування на пропонувані до реалізації громадянські ініціативи. На жаль, поки, як зазначають дослідники, ставлення органів влади до громадянських ініціатив у кращому разі поблажливе, а то й насторожене [3].

Співпраця органів реєстрації актів цивільного стану з громадськістю є важливою умовою їх якісної та ефективної діяльності, яка відповідає чинному законодавству [4]. Міжнародний досвід роботи реєстрації актів цивільного стану свідчить, що така взаємодія є продуктивною та ефективною в умовах сьогодення. Тому вважаємо за необхідне переглянути теоретичні положення щодо визначення поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів реєстрації актів цивільного стану та виділити ознаки досліджуваних понять. Оскільки дослідження щодо визначення механізму концептуальної класифікації адміністративно-правового статусу суб'єкта громадського



контролю за діяльністю органів державної реєстрації актів цивільного стану мало досліджено, вважаємо за доцільне спочатку розглянути спосіб визначення загального адміністративно-правового статусу громадянина, як суб'єкта контрольних правовідносин.

Хоча категорія правового статусу особи виникла як така, яка характеризує юридичний стан фізичної особи, проте правовий статус мають і інші суб'єкти права. Це стосується політичних партій та об'єднань громадян. Оскільки право служить більшій меті, ніж регулювання міжособистісних відносин, очевидно, що право є універсальним. Право надає суспільним відносинам юридичний (правовий) статус, оскільки потребує регулювання з боку держави. Це пов'язано з величезним значенням неправових соціальних явищ у суспільстві та їх потребою в правовому регулюванні.

Суб'єкт суспільних відносин має певний стан юридичних прав і обов'язків, який зазвичай називають його правовим статусом. Аналізуючи поняття правового статусу, зазначимо, що певний стан учасника громадських відносин врегульований відповідними правовими нормами і характеризується наявністю у нього комплексу прав і обов'язків, що становлять правовий статус суб'єкта.

Саме права, обов'язки і свободи в сукупності й утворюють правовий статус [5, с. 32], це, у свою чергу, відображає характеристики соціальної структури, ступінь демократії та стан правової системи. Правовий статус визначає стандарти можливої та необхідної поведінки для забезпечення нормальної життєдіяльності в соціальному середовищі [6, с. 283]. Це також конкретний показник справжнього стану взаємодії держави з іншими суб'єктами права. Говорячи про другу категорію суб'єктів, які співіснують з фізичними особами, про колективні суб'єкти необхідно говорити після аналізу існуючих наукових методів класифікації суб'єктів громадського контролю. Щодо колективних суб'єктів громадського контролю, то їм властиві такі ознаки:

1) наявність двох чи більше осіб, що бажають здійснювати або здійснюють організацію громадського контролю. Наливайко Л. Р. зазначає, що не обов'язково всі учасники колективного суб'єкта можуть здійснювати відповідний контроль. Здійснення контролю колективним суб'єктом, якщо хоча б один із його учасників провадитиме таку діяльність, відповідальність за його дії лягає на весь суб'єкт (один із журналістів відкриває авторську колонку в газеті);

2) спільна мета діяльності учасників суб'єкта. Крім того, ця єдність не обов'язково повинна бути постійною чи основною метою кампанії. Здійснення громадського контролю як мета може бути вторинною або похідною, але завдання організації громадського контролю має бути обов'язковим;

3) немає прямого зв'язку зі здійсненням фактичної державної влади [7, с. 38].

Цей «публічний елемент» унеможливується адміністративно-правовим зв'язком з державними установами у здійсненні громадського контролю. Насправді громадський контроль протилежний державному контролю, тому антагонізм у відношенні унеможливує державно-правову «зв'язаність» суб'єкта громадського контролю.

Отже, до колективних суб'єктів громадського контролю належать:

1) громадські об'єднання (хоча профспілки є особливим видом громадських об'єднань, вони фактично не здійснюють реального громадського контролю, тому немає потреби виділяти профспілки як окрему категорію цільового призначення);

2) політичні партії, не представлені в органах влади;

3) засоби масової інформації [8, с. 62].

Об'єктом адміністративно-правового регулювання у сфері державного контролю (нагляду) є суспільні відносини, що складаються у зв'язку із забезпеченням прав громадян та організацій як учасників контрольних (наглядових) відносин. Предметом регуляторного впливу є поведінка контрольних (наглядових) органів, їх посадових осіб. Гарантії покликані забезпечити таку поведінку цих органів, що найбільше відповідає законним інтересам контрольованих осіб. Це досягається за рахунок встановлення відповідних заборон, обмежень, обов'язків та процедур контрольної діяльності.



У цьому належним чином правоурегульована і правомірна контрольна (наглядова) діяльність як така вже є гарантією дотримання прав контрольованих осіб.

Розглянуті ознаки громадського контролю у своїй сукупності дозволяють скласти концептуальну характеристику та сформулювати поняття даного явища. При цьому у визначенні важливо вказати на самостійність громадського контролю;

– відмовитися від визначення закритого переліку осіб, що його здійснюють, простого перерахування у визначенні форм та механізмів контролю;

– дати вказівку на специфіку об'єкта соціального контролю;

– акцентувати увагу на необхідності реагування на негативні явища, виявлені в ході контролю державних органів, інших інститутів громадянського суспільства та спрямований на вдосконалення державного та муніципального управління, усунення виявлених під час нього порушень, у тому числі шляхом встановлення відповідності діяльності органів та організацій, які здійснюють публічні повноваження, результатів їх діяльності нормативним вимогам, цілям та завданням діяльності публічної влади [9, с. 215].

Наведене визначення охоплює собою громадський контроль за діяльністю органів державної реєстрації актів цивільного стану, специфіка якого визначається в особливих підконтрольних об'єктах – органах структури державної влади [10, с. 35].

Залучення іноземних громадян і апатридів як індивідуальних суб'єктів громадського контролю за діяльністю суб'єкта громадського контролю за діяльністю органів державної реєстрації актів цивільного стану видається виправданим і розумним, адже найчастіше вони не менше громадян України стурбовані діяльністю органів державної реєстрації актів цивільного стану, в якому вони знаходяться. Крім того, існуючі сьогодні можливості участі в державному управлінні (особливо пов'язані з мережею Інтернет) дозволяють залучити до такої діяльності фактично будь-яких осіб. Застосування заходів громадського контролю можливе лише за відповідністю контролюючих осіб додатковим вимогам, виконання яких також може здійснюватися іноземними громадянами та особами без громадянства, зокрема, специфіка контролю над забезпеченням прав людини така, що здійснювати його мають право лише громадські наглядові комісії.

Висновки. Аналіз теоретико-правових основ громадського контролю над діяльністю органів реєстрації актів цивільного стану в структурі державної влади дозволяє зробити наступні висновки.

По-перше, громадський контроль за діяльністю органів реєстрації актів цивільного стану є особливим видом контролю, заснованим на добровільній діяльності громадян особисто і або у складі громадських об'єднань, недержавних некомерційних організацій, консультативно - дорадчих громадських органів, інших інститутів громадянського суспільства та спрямований на вдосконалення державного та муніципального управління, усунення виявлених під час нього порушень, у тому числі шляхом встановлення відповідності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, які здійснюють окремі публічні повноваження, нормативним вимогам, цілям та завданням функціонування публічної влади.

По-друге, громадському контролю за діяльністю органів реєстрації актів цивільного стану притаманний ряд ознак, що дозволяють виділити його серед інших видів контролю, а саме відсутність владного характеру, необов'язковість, здійснення громадського контролю від імені громадськості та громадян, особливий суб'єктний склад громадського контролю – особами, які здійснюють такий вид контролю, не можуть бути органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

По-третє, призначення громадського контролю за діяльністю органів реєстрації актів цивільного стану проявляється в його цілях стратегічно тактичних, приватних цілях осіб, які його здійснюють, а також у завданнях громадського контролю.



Список використаних джерел:

1. Миронюк Р.В. Громадський контроль за діяльністю поліції : моногр. Дніпро : Видавель Біла К. О., 2020. 136 с. URL: <http://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/3953>.
2. Bratasyuk O., Shevchuk O. Protection of children's information (digital) rights who were illegally exported from the territory of Ukraine during the war or in occupation. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2022. № 2. С. 21–26.
3. Менська О. А. Інститут громадських інспекторів у сфері охорони культурної спадщини як інструмент громадського контролю в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2381> (дата звернення: 27.11.2022). DOI: 10.32702/2307-2156-2021.11.38.
4. Bryhinets O. O., Svoboda I., Shevchuk O. R., Kotukh Ye. V., Radich V. Yu. Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*. Т. 1. № 42.
5. Ігнатенко О. С. Теоретичні основи та розвиток громадського контролю в системі публічного управління. *Держава та регіони. Сер.: Держ. управління*. 2019. № 4(68). С. 30–34.
6. Шевчук О., Ментух Н.Ф. Реалізація політики державної інформаційної безпеки України в контексті запобігання корупції: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2021. Випуск 64. С. 282-287. URL: http://visnyk-juris-uzhnu-uz.com/wp-content/uploads/2021/06/NVUzhNU_64.pdf.
7. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ : «Хай-Тек Прес», 2017. 276
8. Шевчук О., Кузь Т.В. Правове забезпечення інформаційної безпеки процесу надання електронних адміністративних послуг. *Актуальні проблеми правознавства*. № 1. 2021. С. 59–65.
9. Christensen, T., Lægreid, P. Special Issue on The Scientization of Public Decision-Making Processes – the Relevance for the Handling of the COVID-19 Pandemic. *Public Organiz Rev* 22, 215–221 (2022). <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00632-x>
10. Lotte Bøgh Andersen, Public administration and political science: From monogamous marriage to professional partnership, *Governance*, 10.1111/gove.12733, 35, 4, (999-1004), (2022).

