

І. О. Личенко

Навчально-науковий Інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
професор кафедри цивільного права та процесу,
д-р юрид. наук

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ У СФЕРІ ВЛАСНОСТІ

© Личенко І. О., 2015

Здійснено комплексний аналіз теоретико-правових аспектів захисту законних інтересів громадян України у сфері власності органами публічного управління. Досліджено особливості реалізації компетенції органів публічного управління щодо захисту прав та законних інтересів громадян у сфері власності, співвідношення сфер діяльності органів публічного управління та сфери реалізації способів та засобів захисту законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном.

Ключові слова: законний інтерес громадян у сфері власності, адміністративно-правовий захист законних інтересів громадян у сфері власності, суб'єкт адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності, публічне управління.

И. А. Лыченко

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН УКРАИНЫ В СФЕРЕ СОБСТВЕННОСТИ

Осуществлен комплексный анализ теоретико-правовых аспектов защиты законных интересов граждан Украины в сфере собственности органами публичного управления. Исследованы особенности реализации компетенции органов публичного управления по защите прав и законных интересов граждан в сфере собственности, соотношение сфер деятельности органов публичного управления и сферы реализации способов и средств защиты законных интересов граждан по владению, пользованию и распоряжению имуществом.

Ключевые слова: законный интерес граждан в сфере собственности, административно-правовая защита законных интересов граждан в сфере собственности, субъект административно-правовой защиты законных интересов граждан в сфере собственности, публичное управление.

I. O. Lychenko

THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATION FOR THE EXERCISE OF PUBLIC ADMINISTRATIONS AUTHORITY THE LEGAL PROTECTION OF LEGITIMATE INTERESTS OF CITIZENS OF UKRAINE IN THE PROPERTY FIELD

The article is devoted to the comprehensive analysis of the theoretical and legal aspects of the protection of legitimate interests of citizens of Ukraine in the property field by subjects

of public administration. The article is devoted to the question the realization the competence of public administration to protect the rights and legitimate interests in the property field, connection between the scope of the public administration activity and the implementation of ways and means to protect legitimate interests of citizens in the property field.

Key words: citizens' legal interests in the property field, administrative-legal protection of the citizens' legal interests' in the property field, subject of the citizens' legal interests' administrative-legal protection in the property field, public administration.

Постановка проблеми. Протягом останніх років в Україні здійснено спробу віддати пріоритетну роль у вирішенні управлінських питань якісно новому підходу до керівництва, планування, організаційного забезпечення управлінської діяльності.

Відбувається процес впровадження людиноцентристської ідеології у всі державні процеси. Заходам примусу відводиться другорядна роль у процесі здійснення регулятивного впливу на суспільну систему та окремих громадян. У зв'язку з цим підвищення рівня захищеності законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном тісно пов'язане з переглядом завдань та функцій суб'єктів управлінської діяльності, перетворення їх на систему органів публічного управління з широким колом повноважень щодо захисту правових можливостей громадян у сфері власності.

Реформування системи органів публічного управління, наділених повноваженнями щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності, повинно ґрунтуватися на результатах наукових досліджень, що відображають шляхи наближення системи управління до європейських стандартів.

Мета дослідження полягає у здійсненні аналізу теоретико-правових особливостей діяльності органів публічного управління як суб'єктів адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності.

Стан дослідження. Проблеми захисту законних інтересів громадян у сфері власності засобами адміністративного права досліджено з урахуванням результатів наукової роботи низки вчених: О. Вінник, В. Галуцька, І. Голосніченка, Я. Греци, Р. Калюжного, А. Ключніченка, А. Комзюка, О. Кузьменко, Д. Лук'янця, Ю. Шемшученка, В. Шкарупи, а також праць зарубіжних вчених: Г. Гончарової, Є. Губіна, А. Здравомислова, О. Ільїної, В. Колобова, О. Малька, М. Матейковича, С. Михайлова, О. Сауляка, І. Сенникова, В. Субочова, А. Шерієва та ін.

Результати наукових пошуків представників вітчизняної та зарубіжної науки слугують вагомим внеском для вирішення проблем захисту законних інтересів громадян у сфері власності. Незважаючи на численні наукові розвідки, у вітчизняній юридичній науці не здійснено комплексного дослідження питань діяльності органів публічного управління як суб'єктів захисту законних інтересів громадян у сфері власності.

Виклад основних положень. Протягом останніх років в Україні здійснено спробу віддати пріоритетну роль у вирішенні управлінських питань якісно новому підходу до керівництва, планування, організаційного забезпечення управлінської діяльності. Відбувається процес впровадження людиноцентристської ідеології у всі державні процеси, розширення напрямків публічно-сервісної діяльності суб'єктів владних повноважень, посилення системи забезпечення інформаційними технологіями всіх управлінських структур. Заходам примусу відводиться другорядна роль у процесі здійснення регулятивного впливу на суспільну систему та окремих громадян.

Це вплинуло на доктрину адміністративного права та систему термінологічного апарату, який визначає основні правові поняття, що використовуються в юридичній науці для позначення цілеспрямованого організаційного і регулятивного впливу на розвиток суспільних процесів та

діяльність суб'єктів управлінських правовідносин. З цим пов'язано активне впровадження та використання нової для юридичної науки категорії “публічне 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 [1, с. 15].

Реформи, які були ініційовані і частково реалізовані в Україні впродовж 1998–2014 рр., можна охарактеризувати як спробу впровадити публічне управління як ідеологічно нову форму систематичного та цілеспрямованого впливу на суспільну систему загалом та на її окремі ланки. Як зазначала О. Босак, 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 [2]. 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 [3].

Подальше удосконалення управлінських процесів відбувається внаслідок зміщення пріоритетів в управлінні суспільством з характерних для радянського періоду “наказувати і контролювати” на “мотивувати та отримувати результат” [4, с. 77, 78]. Це створює можливості заміни традиційних способів управління, що ґрунтувалися на застосуванні владних повноважень, на гнучкіші, переходу від чітких бюрократичних процедур до таких, які орієнтовані на надання якісних публічних послуг [5].

Здійснення публічного управління покладено на окремих суб'єктів. За твердженням одних вчених, ними є сукупність державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне урядування й адміністрування, зокрема органів виконавчої влади, адміністративного апарату та виконавчих органів місцевого самоврядування [6, с. 21]. На думку інших, перелік таких суб'єктів є значно ширший та охоплює Президента України, органи виконавчої, судової влади, прокуратури, місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень [7].

В. Галуцько стверджував, що суб'єктами публічного управління у сфері адміністративно-правової охорони права власності є органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадські об'єднання при виконанні делегованих державних виконавчих функцій з охорони права власності, посадові і службові особи всіх зазначених суб'єктів [8, с. 214].

Перелік таких суб'єктів визначається змістом складових публічного управління. В юридичній літературі визнано існування двох складових публічного управління – державного та громадського. Ці складові тісно взаємодіють з огляду на єдність публічних інтересів [7]. Вважаємо, що доповнює їх третя складова частина – муніципальне управління. Як стверджував О. Петряєв, ці елементи публічного управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного внаслідок єдності публічних інтересів [9].

Система суб'єктів державного, муніципального та громадського управління здійснює безперервний в межах своєї компетенції вплив на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів. Особливе місце в цій системі належить органам публічного управління як владним інститутам суспільства, наділеним можливістю здійснювати управління з метою задоволення державних, колективних чи індивідуальних законних інтересів. Ці органи постійно реалізують адміністративну діяльність щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності. Вона є специфічною виконавчо-розпорядчою підзаконною діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [8].

Основними видами органів, які здійснюють цю діяльність, є органи державного і муніципального управління.

Зважаючи на те, що змістом категорії “державне управління” є суспільні відносини, що складаються як у внутрішньоорганізаційній діяльності державних органів усіх гілок влади, так і в

процесі реалізації функцій виконавчої влади спеціальними державними органами [10, с. 135], можна стверджувати, що органами, які реалізують державне управління щодо адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності, є спеціальні утворення, що виконують функції виконавчої влади.

Кожен з цих органів є організаційно та юридично оформленою державною структурою, яка відповідно до закону наділена повноваженнями і необхідними матеріальними засобами для реалізації правових можливостей громадян у сфері власності, попередження та припинення адміністративних правопорушень, розгляду в адміністративному порядку спорів щодо володіння, користування та розпорядження майном, застосування заходів адміністративного примусу, провадження за скаргами громадян у цій сфері тощо.

Адміністративно-правовий захист законних інтересів громадян є надзвичайно широкою за своїм змістом категорією, а діяльність суб'єктів державного управління стосується лише частини встановленої системи адміністративно-правового впливу на суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження майном та задоволення у зв'язку з цим законних інтересів громадян.

Основними їх функціями, які безпосередньо стосуються системи законних інтересів громадян у сфері власності, є сприяння забезпеченню цих законних інтересів, регулювання за допомогою нормативно-правових актів та інших правових засобів суспільних відносин щодо володіння, користування та розпорядження майном, здійснення контролю та нагляду за станом захищеності законних інтересів громадян у сфері власності через запровадження чітких критеріїв відповідності єдиним правилам та стандартам у державі.

Доцільно зауважити, що частина повноважень, які стосуються розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері власності, вирішення індивідуальних справ щодо володіння, користування та розпорядження майном, застосування заходів адміністративного примусу тощо є правозахисною. Однак реалізують такі повноваження органи, наділені всіма характеристиками органів публічного управління.

Це повною мірою відображає тісний зв'язок управлінської та правозахисної функції в діяльності суб'єктів адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності, які представляють державу як найвпливовішого гаранта реалізації цих законних інтересів.

Саме за допомогою комплексного застосування усього арсеналу засобів впливу на суспільні відносини у сфері власності суб'єкти управління здатні привести їх у бажаний для держави, суспільства та окремих громадян, які володіють законними інтересами щодо володіння, користування та розпорядження майном, стан.

Органи виконавчої влади здатні здійснювати владно-політичні та владно-адміністративні функції [11, с. 5], які важко обмежити колом управлінської діяльності. Разом з тим, функції управління можуть реалізовуватися поза діяльністю органів виконавчої влади. Зокрема, на це вказував свого часу Ю. Мельник [12]. Відповідними повноваженнями щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності можуть бути наділені й інші суб'єкти, які застосовують владні управлінські заходи за умови делегування їм державою відповідних повноважень (контрольних, правоохоронних, юрисдикційних тощо) [13, с. 26].

З огляду на зазначене, будь-який орган виконавчої влади, наділений компетенцією щодо адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності, є суб'єктом публічного управління у цій сфері. Водночас не всі органи публічного управління, які здатні реалізовувати способи та засоби адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном, виступають органами виконавчої влади.

Органи муніципального управління теж є суб'єктами публічного управління і суб'єктами захисту законних інтересів громадян у сфері власності. Вони реалізують публічну владу на окремо взятій території. Як зазначав У. Богачев, влада, яка існує в публічних територіальних колективах, – це публічна влада, а управління в них – публічне управління [12]. Специфіка муніципального

управління проявляється в тому, що реалізується воно в межах місцевого самоврядування, об'єктом управління виступає локальна територія і соціально-економічні процеси, що на ній відбуваються, органами, які його здійснюють, є органи місцевого самоврядування.

Діяльність органів муніципального управління відзначається відмінним від державного управління впливом на різні соціальні процеси, зокрема, захист законних інтересів громадян у сфері власності. В муніципальному управлінні механізм примусу значно слабший, і на перший план виходять методи і способи узгодження інтересів, корпоративної участі [14].

Органам муніципального управління, як і іншим суб'єктам публічного управління, притаманний набір власних спеціальних принципів організації та діяльності. Це принципи представництва інтересів територіальної громади, виборності, підконтрольності, підзвітності й відповідальності перед територіальною громадою, колегіальності, гласності тощо [15, с. 61].

Наявність повноважень органів місцевого самоврядування щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності впливає зі змісту законодавства. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР органи місцевого самоврядування 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.

Органи муніципального управління з метою захисту законних інтересів громадян у сфері власності 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. Вони також можуть взаємодіяти з іншими суб'єктами захисту законних інтересів громадян у сфері власності (шляхом проведення спільних організаційних заходів, участі в діяльності координаційних органів, через здійснення оперативного інформування компетентних органів влади про вчинені правопорушення, які посягають на право власності).

Публічне управління у сфері захисту законних інтересів громадян найбільш суттєво реалізується муніципальними органами через координацію та організацію на відповідній території роботи всіх органів і організацій щодо запобігання адміністративним правопорушенням. Відповідна взаємодія може проявлятися у процесі спільного розроблення заходів щодо усунення причин вчинення правопорушень у сфері власності, обміну інформацією, що стосується системи факторів впливу на динаміку вчинення протиправної діяльності, яка порушує законні інтереси громадян у сфері власності. Особливо ефективною формою взаємодії є адміністративний договір. На жаль, потенціал цієї форми взаємодії у сфері захисту законних інтересів громадян у сфері власності ще мало використаний.

Підвищення рівня захищеності законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном тісно пов'язано з налагодженням належної організації публічного управління важливими суспільними процесами у цій сфері, формуванням оптимальної системи органів публічного управління, які є суб'єктами адміністративно-правового захисту прав та законних інтересів громадян.

Можна стверджувати, що виконання функцій суб'єкта адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності органами публічного управління пов'язано з реалізацією управлінської, правозахисної, контрольної функцій цих органів. Управлінська функція найповніше реалізується у правозастосовній діяльності суб'єктів, а правозахисна та контрольна функції дають можливість виявити, припинити протиправні посягання на сферу законних інтересів громадян та відновити їхнє правове становище.

Виконання вищезазначених функцій характеризує типові та відносно самостійні сутнісні прояви діяльності суб'єктів публічного управління та дає змогу забезпечити комплексний підхід до розв'язання проблем, пов'язаних із реалізацією законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном.

Щодо захисту законних інтересів громадян, то слід враховувати, що захист порушених чи оспорюваних прав водночас є атрибутивним захисту законних інтересів, пов'язаних із реалізацією цих прав. Захищаючи свободу чи право, орган публічного управління тим самим опосередковано захищає і низку похідних законних інтересів [16, с. 91].

Органи публічного управління здатні реалізовувати свою компетенцію щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності через правоохоронну діяльність, зокрема попередження та припинення адміністративних правопорушень у сфері власності, прийняття юридично владних рішень щодо законності актів та дій органів влади, що створюють перешкоди щодо володіння, користування та розпорядження майном тощо. Така діяльність органів публічного управління може стосуватися одночасно захисту прав та законних інтересів громадян у сфері власності.

В. Субочов зазначав, що для того, щоби можливість реалізації законного інтересу стала реальністю, а його захист – можливим, інтерес повинен відповідати змісту та характеру правових приписів і в загальному вигляді підкріплюватися зафіксованими правомочностями суб'єктів у вигляді їх прав [17, с. 446].

Отже, реалізація компетенції органів публічного управління щодо захисту прав та законних інтересів громадян у сфері власності може мати комплексний характер, стосуватися захисту прав та споріднених з ними законних інтересів громадян у сфері власності, може проявлятися через застосування заходів як правового, так і організаційного характеру, які будуть спрямовані на втілення принципу невідворотності покарання особи за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення порядку володіння, користування та розпорядження майном.

Однак не слід пов'язувати захист законних інтересів громадян органами публічного управління тільки із захистом їхніх суб'єктивних прав. Існує цілий пласт законних інтересів громадян у сфері власності, які з огляду на різні обставини не зафіксовані в законодавстві у вигляді суб'єктивних прав, однак не стають у зв'язку з цим менш значущими для їхніх носіїв.

Перед Українською державою стоїть принципове завдання щодо налагодження адміністративно-правового механізму захисту законних інтересів громадян, які не деталізовані у вигляді суб'єктивних прав. Гарантованість реалізації різнопланових законних інтересів громадян у сфері власності є індикатором демократичних процесів у державі, показником рівня правової культури суб'єктів захисту законних інтересів громадян та ефективності адміністративно-правового механізму регулювання суспільних відносин щодо володіння, користування та розпорядження майном.

Проведення адміністративної реформи є неможливим без формування ефективної системи органів публічного управління, які б володіли комплексом повноважень, достатнім для захисту не лише прав, але й законних інтересів громадян у сфері власності.

Сьогодні захист законних інтересів громадян України у сфері власності 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, спеціально уповноважений центральний орган 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, прокуратури, органи Державної фіскальної служби, органи контролю за використанням об'єктів права інтелектуальної власності тощо.

Ці органи публічного управління не лише спрямовують свою діяльність на забезпечення реалізації можливостей власника щодо володіння, користування та розпорядження майном у

різноманітних сферах суспільних відносин, але й наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення та виступають суб'єктами розгляду справ про адміністративні правопорушення, які здатні спричинити шкоду законним інтересам громадян, суб'єктами перегляду рішень інших органів у цій сфері.

Система вітчизняних органів управління, які є суб'єктами адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності, була сформована ще у радянські часи. Особливості їх структури та функціонування відображали властиве радянській юридичній науці ставлення до управлінського процесу у дусі “державоцентризму” [18, с. 22]. Здобуття Україною незалежності поставило перед органами публічного управління нові основні завдання.

Як зазначав Ю. Шемшученко, державне управління і виконавча влада в умовах формування правової, демократичної, соціальної держави отримали спільну ціннісну основу та ціль, якою є забезпечення прав і свобод людини та громадянина [19, с. 5]. Інакше кажучи, “людиноцентристська” ідеологія стала основою гармонізації відносин між владою та людиною [20, с. 238, 239].

Доповнюючи це твердження, також слід наголосити, що побудова “людиноцентристської” моделі публічного управління нерозривно пов'язана із захистом законних інтересів громадян.

Законні інтереси громадян займають пріоритетне місце серед сьогоденних цінностей демократичної держави. Забезпеченню їх практичної реалізації та захисту служить вся система органів публічного управління, які виступають суб'єктами адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності.

Для системи органів публічного управління, які є суб'єктами захисту законних інтересів громадян України у сфері власності, характерна функціональна і організаційна єдність. Ця єдність зумовлена цілісністю організуючого впливу держави на сферу захисту законних інтересів громадян, загальнодержавною значущістю функцій цих органів у сфері забезпечення реалізації потреб громадян, пов'язаних із набуттям та збереженням об'єктів права власності, користуванням та розпорядженням майновими благами у державі, припиненням незаконної діяльності та відновленням правових можливостей громадян у сфері власності адміністративними засобами.

Незважаючи на єдність вказаної системи, кожен орган публічного управління займає у ній визначене правове становище, зумовлене обсягом його компетенції, специфікою ієрархічно побудованого апарату цього органу, порядком його формування, організаційними і правовими формами діяльності, особливостями підпорядкованості, підконтрольності, підзвітності діяльності іншим органам та обов'язковістю рішень.

Щоби максимально повно охарактеризувати систему органів публічного управління, які виступають суб'єктами адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності, необхідно визначити критерії їхньої класифікації.

Такими критеріями можуть бути місце в системі органів влади, зміст компетенції органів, організаційно-правові форми, цілі утворення, порядок прийняття управлінських рішень, територіальний масштаб діяльності тощо.

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, наділені делегованими повноваженнями у сфері захисту законних інтересів громадян, можуть виступати лише асоційованими суб'єктами захисту законних інтересів громадян у сфері власності, оскільки виконання цих функцій не є основним завданням їхньої діяльності.

Для одних органів публічного управління захист законних інтересів громадян України у сфері власності є основною сферою юридично-владного впливу, для інших – лише одним із напрямів реалізації повноважень. Тому за змістом компетенції органи публічного управління, які є суб'єктами захисту законних інтересів громадян у сфері власності можна класифікувати як 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).

Специфіка організаційно-правової форми органів публічного управління, наділених повноваженнями щодо захисту законних інтересів громадян України у сфері власності, дає змогу їх класифікувати як органи виконавчої влади, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (митні органи, антимонопольні органи), органи місцевого самоврядування.

За цілями утворення вони поділяються на органи, які створені для захисту законних інтересів громадян України у сфері власності шляхом виконання юрисдикційних функцій (наприклад, адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад), органи публічного управління, які виконують юрисдикційні та інші функції щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності (наприклад, 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), та органи, які не наділені юрисдикційними повноваженнями (патрульно-постова служба міліції, органи прокуратури).

Органи публічного управління, уповноважені здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, що стосуються законних інтересів громадян у сфері власності, різноманітні (Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад тощо), однак завдання щодо цього виду юрисдикційних проваджень у них єдині. Вони стосуються своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобіганню правопорушенням, вихованню громадян у дусі дотримання законів, зміцнення законності [21, с. 5].

За порядком прийняття рішень органи публічного управління, які володіють повноваженнями щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності, поділяються на колегіальні органи, зокрема адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад, та органи, рішення яких приймаються уповноваженими посадовими особами (органи внутрішніх справ, прокуратури, органи контролю за використанням об'єктів права інтелектуальної власності).

За територіальним масштабом діяльності їх можна поділити на центральні, міжтериторіальні, місцеві. Діяльність центральних органів публічного управління поширюється на всю територію України, міжрегіональних – на певну територію (наприклад, діяльність митних органів щодо виявлення контрафактної продукції, яку переміщують через митний кордон, обмежується зоною митного контролю цього митного органу), а місцевих стосується лише території певної області, району, міста (захист законних інтересів громадян у сфері власності Державним управлінням екології та природних ресурсів у Львівській області здійснюватиметься лише на території Львівської області).

Залежно від форм управлінської діяльності цих суб'єктів доцільно поділити на тих, які використовують правові форми управління, пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права (наприклад, видання індивідуальних актів управління у сфері власності), та тих, які застосовують неправові форми, що безпосередньо не пов'язані з прийняттям юридичних актів управління (здійснення організаційних заходів, наприклад, нарад, семінарів, конференцій для прийняття узгодженого управлінського рішення у сфері власності, матеріально-технічних операцій).

Отже, загальна характеристика класифікації органів публічного управління, які є суб'єктами адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності, дає можливість сформулювати окремі узагальнювальні положення, зокрема:

1) система цих органів публічного управління є сукупністю організаційно-відокремлених, незалежних, юридично оформлених структур, які відповідно до закону наділені повноваженнями і

необхідними матеріальними засобами для реалізації повноважень у сфері захисту законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном;

2) ці органи публічного управління можуть займати різні місця в системі органів влади, відрізнятися за змістом компетенції, організаційно-правовими формами діяльності, цілями утворення, порядком прийняття управлінських рішень, територіальним масштабом діяльності та іншими ознаками, однак виконують спільне завдання – захист законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном, зокрема попередження порушень у цій сфері, припинення посягань на майно, застосування до порушників заходів адміністративної відповідальності у встановленому законом порядку та відшкодування заподіяної шкоди, розгляд спірних питань щодо володіння, користування та розпорядження майном, застосування заходів адміністративного примусу, здійснення провадження за скаргами громадян у цій сфері тощо;

3) статус цих органів публічного управління чітко регламентований положеннями нормативно-правових актів, а вони реалізують свої функції через здійснення державно-владних повноважень, прийняття управлінських рішень у формі правових актів.

Широкий перелік органів публічного управління, наділених повноваженнями щодо адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності, не є запорукою формування моделі дієвого публічного управління процесами у сфері власності. Проведення ефективних реформ у цій сфері тісно пов'язано зі зміною загальних принципів управління у нашій державі.

Про нагальні проблеми в діяльності органів публічного управління свідчить низький рівень довіри серед громадян до цих державних утворень. Так, лише 12,5 % серед опитаних під час проведення анкетування за темою дослідження громадян визнали діяльність цих органів ефективною.

Реформування системи органів публічного управління, наділених повноваженнями щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності, процес підвищення ефективності їхньої діяльності у цій сфері насамперед мають відбуватися завдяки наближенню функціонування системи управління до європейських стандартів, які охоплюють: надійність і можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; звітність; ефективність і результативність [22, с. 15–25]; максимально ефективно використання ресурсів; партнерство, об'єднання зусиль органів публічної влади, громадськості задля вирішення актуальних проблем суспільного розвитку [380].

Висновки. Отже, вважаємо, що перед державою стоїть важливе завдання з оптимізації управлінських структур, повноваження яких стосуються захисту законних інтересів громадян у сфері власності, удосконалення правового забезпечення їхньої діяльності, децентралізації сфери правового захисту законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном, використання різних засобів демократичного контролю за діяльністю органів влади у сфері власності, залучення громадськості, громадських формувань, органів місцевого самоврядування до адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності; формування ефективної моделі практичної реалізації форм демократичного контролю за процесами, які можуть завдати шкоди законним інтересам громадян у сфері власності, підвищення професіоналізму, правової культури суб'єктів управлінської діяльності, запровадження системи моніторингу ефективності управлінських рішень у цій сфері.

1. Keeling D. *Management in Government* / Keeling D. – London : Allen & Unwin, 1972. – 216 р. 2. 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. 3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // *Офіційний вісник України*. – 1999. – № 21. – Ст. 32. 4. *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції* / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка // *Матеріали*

наук. –практ. конф. (17 груд. 2009 р.) – Дніпропетровськ. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.

5. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства / М. А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581>. 6. Демократичне урядування та публічне адміністрування : проблеми вимірювання та аудиту / за ред. А. Ф. Колодія, М. З. Буника, П. М. Петровського та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с. 7. Мельник Р. С. Категорія “публічне управління” у новій інтерпретації / Р. С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1. – С. 8–14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apip_2013_1_3.pdf. 8. Галуцько В. В. Охорона права власності : адміністративно-правові аспекти : [монографія] / В. В. Галуцько. – Херсон : ВАТ ХМД, 2008. – 348 с. 9. Петряєв О. О. Проблеми розвитку публічного управління в Україні Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи / О. О. Петряєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbiuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-2/index.html>. 10. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с. 11. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз / Шаповал В. М. – К. : Програма Л., 1995. – 136 с. 12. Мельник Ю. В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ю. В. Мельник. – К., 2006. – 18 с. 13. Ляхович У. І. Державне управління регіонами: поняття, види та особливості / У. І. Ляхович, Г. І. Ляхович // Публічне право. – 2011.– № 1. – С.24–30. 14. Богачев У. А. Муниципальное управление в системе публичного управления в России / Богачев У. А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.souzpolitolog.ru/ru/collection_of_9_bogachev.php. 15. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : [монографія] / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с. 16. Малько А. В. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения / А. В. Малько, В. В. Субочев, А. М. Шериев. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. – 192 с. 17. Субочев В. В. Законные интересы / Субочев В. В. – М. : Норма, 2011. – 496 с. 18. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Наталя Сергіївна Панова. – О., 2008. – 220 с. 19. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні / за ред. Ю. С. Шемиченка, В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1995. – 24 с. 20. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін.] ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с. 22. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О. Ю. Куленкової]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с. 23. Приходченко Л. Л. Принципи державного управління як теорія та інструмент забезпечення ефективності / Л. Л. Приходченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbiuara.kharkov.ua/e-book/apdu/>.