

УДК 342.97: 35.077(477)

**Лада Котяж,**

канд. юрид. наук, докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

## ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття публічного адміністрування у сфері державної реєстрації в Україні, під яким розуміється адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка здійснюється шляхом внесення вагомої для держави і суспільства інформації у певний державний реєстр. Метою такої діяльності є облік та надання інформації законної чинності (легітимності). Це здійснюється на основі реалізації норм адміністративного права, в процесі надання публічною адміністрацією адміністративних послуг, здійснення публічної управлінської та контрольної діяльності.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, державна реєстрація, державний реєстр, інформація, облік, поняття, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

**Постановка проблеми.** Українське суспільство вимагає від державної влади правового порядку, побудованого на засадах демократичного суспільства. Однак для того щоб це сталося, необхідний високий рівень правової культури і правової свідомості громадян. Крім того, для забезпечення добробуту громадян в умовах демократії необхідна прозорість влади та відповідальність бізнесу. Усі ці чесноти неможливо забезпечити без належного обліку й аудиту землі, матеріальної й інтелектуальної власності та інших цінностей.

Універсальним винаходом людства щодо належного обліку й аудиту є різноманітні реєстрації, які здійснюються як публічними, так і приватними суб'єктами. Провідну роль у цій сфері виконує державна реєстрація. Адже такі адміністративні дії захищені нормами права і, відповідно, державним примусом у разі порушення. Без інформації, що міститься в різноманітних державних реєстрах, в умовах сьогодення неможливо здійснити жодну угоду, будь-яку юридично значиму дію. Ще більше зростає значення державної реєстрації в умовах електронного врядування. Без системи державних реєстрів інформаційне суспільство не може існувати.

Разом із тим, під час здійснення державної реєстрації, а також під час використання інформації державних реєстрів часто виявляються правові прогалини, а то й здійснюються правопорушення, які призводять до порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Часто недоліки у цій сфері призводять до протиправної втрати права власності суб'єктами, рейдерських захоплень підприємств, отримання неправомірних прав і пільг.

Отже, проблема публічного адміністрування у сфері державної реєстрації в Україні є такою, що потребує розв'язання, а також удосконалення законодавства у цій сфері.

**Огляд останніх досліджень.** На проблеми поняття публічного адміністрування у сфері державної реєстрації в Україні звертали увагу вчені-адміністративісти. Серед них необхідно виділити таких, як В. Авер'янов, М. Басілашвілі, В. Галунько, І. Грущинський, М. Гурковський, П. Діхтієвський, Д. Забрда, В. Колпаков, О. Кузьменко, С. Овчарук, Я. Пономарьова, А. Солонар, С. Стеценко та ін. Проте зазначені вчені розглядувану нами проблематику аналізували побічно, досліджуючи більш загальні спеціальні чи суміжні виклики.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основні загальної теорії адміністративного права, теорії адміністративно-правової охорони, поглядів учених на цю проблематику, чинного законодавства і практики діяльності публічної адміністрації сформулювати поняття та розкрити зміст публічного адміністрування у сфері державної реєстрації в Україні.

**Виклад основних положень.** Державна реєстрація є сучасним та влипливим засобом врегулювання суспільних відносин, правова реалізація якого залежить від стану розвитку нормативно-правової бази, а також закріплення на законодавчому рівні порядку врегулювання реєстраційної діяльності [20].

Згідно зі словником української мови «реєстрація» походить від «реєструвати» – «вносити кого-, що-небудь у список, книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь і т. ін. з метою обліку або надання йому законної чинності»; «фіксувати за

допомогою приладів яке-небудь явище, спостереження, якийсь факт [1]. Зрозуміло, що для нас придатним є перше розуміння цього терміна.

Реєстрація як правова категорія характеризується такими ознаками, як: правовий інститут адміністративного права; належність до окремої групи адміністративних послуг; прояв у межах правової форми діяльності; необхідність фіксації фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів, яка встановлена нормативно-правовими актами України; наявність відповідного суб'єкта владних повноважень, якому надано право державної реєстрації в межах встановлених функцій; визначена процесуальна регламентація реєстраційних дій; обов'язковість здійснення реєстраційних дій; видання правового акта управління; настання юридичних наслідків за невиконання вимог держави щодо здійснення реєстраційних дій; наявність відповідного державного реєстру [6].

У Конституції України слово «реєстрація» вживається лише один раз у такому контексті: «Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом» (ст. 117) [2]. Проте тільки у текстах назв законів аналізована категорія вживається 67 разів, а разом із підзаконними нормативними актами більше 5 000 документів присвячені цій проблематиці. Отже, органи нормотворчості широко застосовують категорію «реєстрація» як ефективний спосіб для виконання обов'язків публічною адміністрацією та забезпечення прав приватних осіб.

Серед законів слід відзначити Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [3], Закон України від 04.06.2009 № 1445-VI «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» [4], Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [5], Закон України від 18.11.2003 № 1255-IV «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» [6], Закон України від 15.05.2003 № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [7]. Ці та деякі інші спеціальні закони становлять основу публічного адміністрування у сфері державної реєстрації в Україні. Так, зокрема, згідно із Законом України від 01.07.2004 № 1952-IV, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення від-

повідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [5].

Поряд із цим норми адміністративного права щодо різних аспектів державної реєстрації зосереджені в численних підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, Постанові Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 990 «Про затвердження порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації», якою визначено, що моніторинг реєстраційних дій – це комплекс організаційних та технічних (з використанням програмних засобів ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань) заходів, які забезпечують систематичну, вибіркочку перевірку дотримання державними реєстраторами прав на нерухоме майно, державними реєстраторами юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, уповноваженими особами суб'єктів державної реєстрації законодавства під час проведення реєстраційних дій за певними критеріями [21].

Вагомими науковими джерелами у сфері державної реєстрації в Україні є доктринальні положення у галузі адміністративного права, сформульовані вченими, які досліджувати суміжну з нами проблематику. Науковець М. Гурковський вважає, що державна реєстрація – це інститут адміністративного права, яким забезпечується фіксація фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності та надання їм законного (легітимного) статусу, в результаті чого настають певні юридичні наслідки. Вона здійснюється у встановленому законодавством порядком органами публічної адміністрації, на які покладено також обов'язки щодо ведення та належного функціонування відповідного державного реєстру [20, с. 173]. П. В. Нагребельний доводить, що державна реєстрація (лат. registration – внесення до списку, переліку) – це письмовий запис або фіксація іншим чином фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного (легітимного) статусу [20, с. 18].

На слушну думку М. Гурковського, аналізований нами інститут належить до інститутів адміністративного права. Цю тезу від підтверджує такими положеннями: специфіка сфери виконавчо-розпорядчої діяльності, методи й засоби правового регулювання, які застосовуються державно-владними суб'єктами, що здійснюють реєстрацію, визначають адміністративно-правову природу

інституту реєстрації; суспільні відносини, які врегульовуються інститутом реєстрації, є відносинами між органом публічної адміністрації й заявниками. Ці правовідносини мають характер публічних адміністративно-правових відносин і врегульовуються в основному нормами процесуального права. Законодавство про реєстрацію (за своїм змістом) є збірником правил, які врегульовують процедуру державної реєстрації [20, с. 29].

У теорії адміністративного права є певні підходи до розуміння публічного адміністрування. Так, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» вважають, що публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується: 1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади; 2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації; 3) здійснюється з метою задоволення публічного інтересу; 4) негативно відмежовується від: законодавчої діяльності; здійснення правосуддя; політичної діяльності виконавчої влади; діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів. Автори підручника доходять висновку, що публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [3, с. 19–20].

Науковці виділяють такі види публічного адміністрування: за змістом – надання публічною адміністрацією адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності; за спрямуванням владного впливу публічної адміністрації – зовнішня адміністративна діяльність публічної адміністрації та внутрішньо-організаційна діяльність публічної адміністрації; за юридичними наслідками для об'єктів адміністративного впливу – втручальне публічне адміністрування; сприяльне публічне адміністрування та забезпечувальне адміністративне провадження, що пов'язане із забезпеченням нормального існування приватних осіб і спрямовується на вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням населення [3, с. 19–21].

Певною мірою вищенаведений підхід притаманний публічному адмініструванню у сфері державної реєстрації. А саме, така реєстрація є:

– по-перше, зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади щодо захисту права (власності, авторських прав, свободи пересування), легітимації (легалі-

зації) суб'єкта права (реєстрація юридичних осіб і приватних підприємців), забезпечення безпеки в суспільстві (реєстрація зброї, отруйних речовин, транспортних засобів і т. п.), охорони публічних інтересів (реєстрація актів цивільного стану); забезпечення контролю (виробництво етилового спирту, ввезення нових медикаментів і ін.) [7].

– по-друге, є адміністративною діяльністю публічної адміністрації, здійснюється у сфері публічного управління, належить до правозастосовного виду адміністративно-правової діяльності (здійснюється в межах її компетенції, регламентується нормами адміністративного процесу і виражається у фіксації фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення чинності й надання їм законного (легітимного) статусу, в результаті чого настають певні юридичні наслідки [8]);

– по-третє, поділяється: за змістом – на надання публічною адміністрацією адміністративних послуг (основний вид діяльності) та здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) та контрольної діяльності (додатковий); за спрямуванням владного впливу публічної адміністрації є в основному зовнішньою адміністративною діяльністю публічної адміністрації; за юридичними наслідками для об'єктів адміністративного впливу – на сприяльне публічне адміністрування та забезпечувальне адміністративне провадження, що пов'язане із забезпеченням нормального існування приватних осіб і забезпеченням публічного інтересу держави.

Крім того, доцільно підкреслити, що реєстраційна діяльність поділяється на відповідні види за такими критеріями: за об'єктами реєстраційної діяльності; за суб'єктами, які здійснюють реєстраційну діяльність; за процедурою здійснення реєстраційної діяльності; за результатом, що виникає як наслідок здійсненої реєстраційної діяльності; за призначенням реєстраційної діяльності [8]. Принципами реєстраційної системи є універсальні, науково обґрунтовані й апробовані, закріплені прямо або опосередковано в нормативно-правових актах основні ідейні основи, які виражають сутність і специфіку реєстраційної системи як самостійного правового явища і є орієнтиром для практичної діяльності органів публічної адміністрації [6, с. 175].

**Висновки.** Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки щодо наукового розуміння поняття публічного адміністрування у сфері державної реєстрації в Україні.

1. У загальнонауковому розумінні реєстрація – це внесення інформації у певний реєстр з метою обліку та надання йому законної чинності (легітимності).

2. Державна реєстрація є невід’ємним засобом забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і здійснюється в основному на основі реалізації норм адміністративного права, зовнішнім виразом яких є декілька спеціалізованих законів та десятки підзаконних нормативних актів.

3. Реєстрація як правова категорія є насамперед інститутом адміністративного права; здійснюється суб’єктами публічної адміністрації в межах правової форми діяльності, необхідної для фіксації фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об’єктів шляхом офіційного внесення інформації до певного державного реєстру з обов’язковістю здійснення реєстраційних дій шляхом видання адміністративного акта персонального характеру.

4. Є зовнішнім виразом реалізації завдань виконавчої влади щодо захисту права власності, авторських прав, свободи пересування, легалізації суб’єкта права, забезпечення безпеки в суспільстві, охорони публічних інтересів та забезпечення контролю у винятково важливих для суспільства сферах.

5. Є адміністративною діяльністю публічної адміністрації, що здійснюється шляхом надання публічною адміністрацією адміністративних послуг (основний вид діяльності) і здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) та контрольної діяльності (додаткові види діяльності), містить сприяльне публічне адміністрування та забезпечувальне адміністративне провадження, що пов’язане із забезпеченням нормального існування приватних осіб і забезпечення публічного інтересу держави.

Отже, публічне адміністрування у сфері державної реєстрації в Україні – це адміністративна діяльність суб’єктів публічної адміністрації із внесення вагомої для держави і суспільства інформації у певний державний реєстр з метою обліку та надання йому законної чинності (легітимності), що здійснюється на основі реалізації норм адміністративного права в процесі надання публічною адміністрацією адміністративних послуг, здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) та контрольної діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Авер’янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 11 (61). С. 57–63.

2. Адміністративне право України: словник-довідник / укладачі В. К. Шкарупа,

Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. Дніпропетровськ: Вид-во Юридичної академії МВС України, 2001. 194 с.

3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

4. Басілашвілі М. Б. Деякі питання правового регулювання державної реєстрації шлюбу. Форум права. 2017. № 3. С. 5–8.

5. Галуцько В. Предмет сучасного адміністративного права України. Форум права. 2010. URL: [FP\\_index.htm\\_2010\\_2\\_16.pdf](http://fp_index.htm_2010_2_16.pdf).

6. Грушинський І. М. Державна реєстрація суб’єктів підприємницької діяльності: наук.-практ. посібник. Львів: Престиж-Інформ, 2000. 268 с.

7. Гурковський М. До питання класифікації державної реєстраційної діяльності. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. URL: [http://www2.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/visnyky/nvsvy/03\\_2011/11gmpdrd.pdf](http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/03_2011/11gmpdrd.pdf).

8. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2009. 217 с.

9. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

10. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / ред. В. Б. Авер’янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.

11. Заброда Д. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. URL: [file:///Users/valentynhalunko/Downloads/Zabroda\\_2013-2.pdf](http://file:///Users/valentynhalunko/Downloads/Zabroda_2013-2.pdf).

12. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права : сучасний вимір. Юридична наука. 2008. № 3. С. 33–38.

13. Овчарук С. С. Організаційно-правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.

14. Пономарьова Я. О. Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 18 с.

15. Пономарьова, Я. О. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: проблеми та перспективи розвитку. Форум права. 2009. № 1. С. 445–449.

16. Правдюк А. Організаційно-правові засади реєстрації і ідентифікації сільськогосподарських тварин: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.

17. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.

18. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.

19. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.

20. Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень : Закон України від 18.11.2003 № 1255-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.

21. Про затвердження порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 990. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249617674>.

22. Про ідентифікацію та реєстрацію тварин : Закон України від 04.06.2009 № 1445-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>.

23. Про Порядок державної реєстрації виробів медичного призначення в Україні: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26.09.2000 № 229. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0035-01>.

24. Реєстрація. Словник української мови: в 11 томах. Том 8. 1977. С. 485. URL : <http://sum.in.ua/s/rejestracija>.

25. Солонар А. В. Державний реєстратор: поняття, основні ознаки. Форум права. 2012. № 1. С. 888–891.

26. Солонар А. В. Деякі аспекти визначення місця державного реєстратора в системі реєстраційних органів. Право і Безпека. 2012. № 2 (44). С. 77–82.

27. Солонар А. В. Особливості взаємодії державного реєстратора з органами державної влади. Публічне право. 2012. № 4. С. 355–361.

28. Солонар А. В. Становлення інституту державного реєстратора: історичний аспект. Підприємництво, господарство і право. 2011. № 8. С. 93–96.

29. Сікорський О. Адміністративно-правовий статус Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.

30. Ростовська К. Адміністративно-правові режими паспортизації та реєстрації фізичних осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.

31. Саїв С. Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 18 с.

32. Юшкевич О. Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 19 с.

*В статтє сформировано понятіє публічного адміністрування в сфері державної реєстрації в Україні, под которым понимається адміністративная діяльність суб'єктів публічної адміністрації, здійснювана шляхом внесення важливої для держави та общества інформації в визначений державний реєстр. Цілью такої діяльності являється учет та надання інформації законної сили (легітимності). Це здійснюється на основі реалізації норм адміністративного права в процесі надання публічної адміністрацією адміністративних послуг, здійснення публічної управлінської та контрольної діяльності.*

**Ключевые слова:** адміністративная діяльність, державна реєстрація, державний реєстр, інформація, понятіє, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

*The article forms the concept of public administration in the field of state registration in Ukraine. Which is done by way the administrative activities of public administration actors. What is carried out by bringing important information to the state and society into a certain state register. The purpose of such activities is to record and provide lawful information (legitimacy). This is done on the basis of implementing the rules of administrative law, in the process of providing administrative services to the public administration, carrying out public management and control activities.*

**Key words:** accounting, administrative activity, concept, information, public administration, public administration, state register, state registration.