

УДК 342.99:37.076(477)

Володимир Нікітін,

канд. юрид. наук, докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття та розкрито зміст адміністративно-правового забезпечення реєстраційної діяльності в Україні. Доведено, що це інститут адміністративного права, який визначає систему засад й інструментарію адміністративної діяльності суб'єктів публічних адміністрацій. Він втілюється в правореалізацію на основі норм адміністративного права. Має на меті забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб, які звернулися до реєстраційних органів, та публічного інтересу держави. Він визначає правові, організаційно-штатні, охоронно-профілактичні, фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, організаційно-технічні та науково-методичні питання функціонування суб'єктів державної реєстрації.

Ключові слова: засади адміністративної діяльності, зміст адміністративно-правового забезпечення, інститут адміністративного права, інструментарій адміністративної діяльності, поняття, публічна адміністрація, реєстраційна діяльність.

Вступ. Функціонування правової демократичної держави вимагає високого рівня прозорості суспільних інститутів та належного обліку й оприлюднення матеріальних та нематеріальних цінностей, що належать суб'єктам усіх форм власності. Це є потужним попереджувальним заходом недопущення порушення права власності, особистих немайнових прав особи, необхідною умовою електронного врядування, надання якісних і своєчасних адміністративних послуг. Провідне місце в цій системі належить інституту державної реєстрації, що здійснюється різноманітними суб'єктами публічної адміністрації на основі норм адміністративного права. В умовах сьогодення цей інститут переживає процес динамічного розвитку і використовується практично у всіх сферах суспільного життя, зачіпає інтереси усіх без винятку юридичних осіб та більшості фізичних осіб.

Проте під час здійснення державної реєстрації, а також 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 їх суб'єктами, рейдерських захоплень підприємств, отримання неправомірних прав і пільг.

Отже, проблема адміністративно-правового забезпечення державної реєстрації в Україні є такою, що потребує подальшого

вивчення, а також удосконалення законодавства у цій сфері.

Огляд останніх досліджень. До проблеми поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення державної реєстрації в Україні звертали свої погляди вчені-адміністративісти, серед них – В. Авер'янов, М. Басілашвілі, С. Бондар, В. Галуцько, І. Грущинський, М. Гурковський, С. Діденко, Д. Заброда, Ю. Караба, В. Кириченко, М. Мартинов, А. Мукшименко, С. Овчарук, Є. Пономаренко, Я. Пономарьова, А. Правдюк, К. Ростовська, С. Саїв, О. Сікорський, А. Солонар, В. Стеценко, С. Строженко, В. Тісногуз, А. Філіппов, Я. Хитра, О. Юшкевич та ін. Проте зазначені вчені розглядавану нами проблематику аналізували побічно, досліджуючи більш загальні спеціальні чи суміжні виклики.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі загальної теорії адміністративного права, теорії адміністративно-правового забезпечення, думок про цю проблематику вчених, чинного законодавства і практики діяльності публічної адміністрації сформулювати поняття та розкрити зміст адміністративно-правового забезпечення державної реєстрації в Україні.

Виклад основних положень. У вітчизняній теорії права відсутні монографічні праці, які були би присвячені саме інституту «адміністративно-правового забезпечення», разом із тим, здійснюючи аналіз певних сфер суспільних відносин, вчені-адміністративі-

ти часто використовують аналізовану категорію. Так, доцент В. Галушко, аналізуючи суспільні відносини у сфері слідчої діяльності, визначила, що адміністративно-правове забезпечення слідчої діяльності – це система засад, форм і методів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, адміністративних процедур стосовно забезпечення права осіб на якісне і своєчасне досудове розслідування кримінальних правопорушень через вирішення організаційно-правових питань щодо відбору, призначення та притягнення до дисциплінарної відповідальності слідчих та матеріально-фінансових функцій органів виконавчої влади [1, с. 5].

Державна реєстрація є сучасним та впливовим засобом урегулювання суспільних відносин, правова реалізація якого залежить від стану розвитку нормативно-правової бази, а також закріплення на законодавчому рівні порядку врегулювання реєстраційної діяльності [2]. 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 [3]. Зрозуміло, що для нас придатним є перше розуміння цього терміна.

Реєстрація як правова категорія характеризується такими ознаками: правового інституту адміністративного права; належності до окремої групи адміністративних послуг; прояву в межах правової форми діяльності; необхідності фіксації фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів, яка встановлена нормативно-правовими актами України; наявності відповідного суб'єкта владних повноважень, якому надано право державної реєстрації в межах встановлених функцій; визначеної процесуальної регламентації реєстраційних дій; обов'язковості здійснення реєстраційних дій; видання правового акта управління; настання юридичних наслідків за невиконання вимог держави щодо здійснення реєстраційних дій; наявності відповідного державного реєстру [4].

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). Проте в законах цьому вагомому інституту адміністративного права приділена значна увага. Слід відзначити Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI «Про державну ре-

єстрацію актів цивільного стану», Закон України від 04.06.2009 № 1445-VI «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин», 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», Закон України від 15.05.2003 № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Ці та деякі інші спеціальні закони становлять основу адміністративно-правового забезпечення 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 відповідних 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.

Вагомими науковими джерелами у сфері адміністративно-правового забезпечення державної реєстрації в Україні є доктринальні положення у галузі адміністративного права, сформульовані вченими, які досліджували суміжну з нашою проблематику.

Доцент С. Діденко визначив, що зміст і сутність адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні характеризуються адміністративними засадами (принципами та концепціями) й інструментарієм реалізації адміністративно-правових відносин у цій сфері (форми та методи адміністративної діяльності, адміністративні процедури та режими), які перебувають у нерозривному взаємозв'язку для забезпечення прав, свобод і законних інтересів у цій сфері [6, с. 26].

Хитра Я. розкрила адміністративно-правове забезпечення діяльності банків як здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання правових відносин при встановленні структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин із клієнтами та партнерами юридичними нормами, закріпленими актами законодавчих органів [7].

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 порядку органами публічної адміністрації, на які покладено також обов'язки щодо ведення та належного функціонування відповідного державного реєстру [8, с. 173]. П. 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.

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 [9, с. 29].

С. Бондар запропонував організаційні заходи забезпечення діяльності адміністративних судів об'єднати в такі групи: 1) правові (розроблення проектів правових актів з питань діяльності адміністративних судів); 2) організаційно-штатні (розроблення структури адміністративних судів, кадрова робота); 3) охоронно-профілактичні (забезпечення додержання особами, що перебувають у суді, встановлених правил, виконання ними розпоряджень головуючого в судовому засіданні, підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорона приміщень суду, виконання функцій щодо державного захисту суддів, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу); 4) фінансові (розроблення і затвердження єдиних нормативів фінансового забезпечення судів); 5) матеріально-технічні (капітальний ремонт, реконструкція та нове будівництво приміщень судів, а також ряд інших витрат, пов'язаних із діяльністю судів); 6) інформаційні (забезпечення судів нормативно-правовими актами,

науковою та іншою спеціальною літературою, матеріалами судової практики, даними статистики тощо); 7) організаційно-технічні (забезпечення судів необхідними технічними засобами фіксування судового процесу); 8) науково-методичні (попередній розгляд проектів постанов правових актів, надання висновків щодо проектів законодавчих актів та з інших питань діяльності судів, підготовка яких потребує наукового забезпечення, розробка методичних матеріалів з питань діяльності адміністративних судів) [10].

Науковець А. Філіппов довів, що адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні – це механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні, що включає в себе правові норми, правовідносини, процес реалізації зазначених правових норм через визначені в цих нормах форми і методи адміністративно-правового забезпечення безпеки цивільної авіації [11].

Висновки. Таким чином, адміністративно-правове забезпечення реєстраційної діяльності – це інститут адміністративного права, який:

1) визначає систему засад (принципів та концепцій), форм і методів та іншого інструментарію адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації та адміністративних процедур;

2) втілюється в правореалізації на основі норм адміністративного права шляхом фіксації фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів задля їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності та надання їм законного (легітимного) статусу, в результаті чого настають певні юридичні наслідки;

3) має на меті забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб, які звернулися до реєстраційних органів, публічного інтересу держави;

4) визначає правові, організаційно-штатні, охоронно-профілактичні, фінансові, матеріально-технічні, інформаційні організаційно-технічні та науково-методичні питання функціонування суб'єктів державної реєстрації;

5) визначає засади й адміністративні провадження щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб реєстраційних органів, які порушують права і законні інтереси приватних осіб, котрі звернулись до них із законними вимогами.

Отже, адміністративно-правове забезпечення реєстраційної діяльності – це інститут адміністративного права, який визначає систему засад і адміністративного інструмен-

тарію адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, втілюються в право-реалізації на основі норм адміністративного права, має на меті забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб, які звернулися до реєстраційних органів, визначає правові, організаційно-штатні, охоронно-профілактичні, фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, організаційно-технічні та науково-методичні питання функціонування суб'єктів державної реєстрації.

Список використаних джерел:

1. Галунько В. Адміністративно-правове забезпечення слідчої діяльності в Україні: автореф. дис... доктор. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 38 с.
2. 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>
3. Словник української мови: в 11 томах. Том 8. 1977. С. 485. URL: <http://sum.in.ua/s/rejestracija>
4. Грущинський І. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності: наук.-практ. посібник. Львів: Престиж-Інформ, 2000. 268 с.
5. 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>
6. Діденко С. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2010. 40 с.
7. Хитра Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.
8. Гурковський М. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 217 с.
9. Гурковський М. До питання класифікації державної реєстраційної діяльності. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyku/nvsy/03_2011/14gmpdnd.pdf
10. Бондар С. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 20 с.
11. Філіппов А. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 17 с.
12. Авер'янов В. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права / Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 11 (61). С. 57–63.
13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
14. Басілашвілі М. Б. Деякі питання правового регулювання державної реєстрації шлюбу. Форум права. 2017. № 3. С. 5–8.
15. Заброда Д. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. URL: file:///Users/valentyihalunko/Downloads/Zabroda_2013-2.pdf.
16. Караба Ю. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 18 с.
17. Кириченко В. Адміністративно-правове забезпечення гендерної рівності в організації діяльності персоналу ОВС: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.
18. Мартинов М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності територіальних органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.
19. Мукшименко А. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 20 с.
20. 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.
21. Пономаренко Є. Адміністративно-правове забезпечення євроінтеграційних процесів у діяльності органів виконавчої влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.
22. 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.
23. Правдюк А. Організаційно-правові засади реєстрації і ідентифікації сільськогосподарських тварин: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.
24. 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>.
25. 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>.
26. 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>.
27. Про затвердження порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня під 2016 р. № 990. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249617674>.
28. Про Порядок державної реєстрації виробів медичного призначення в Україні: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26 вересня 2000 р. № 229.

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

30. 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.

31. 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.

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

33. Стеценко В. Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'яз-

кового медичного страхування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. 40 с.

34. Строженко С. Адміністративно-правове забезпечення екологічних прав громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

35. Тісногуз В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації в управлінні суспільними справами на місцевому рівні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 20 с.

36. Хитра Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.

37. 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 поняття и раскрыто содержание административно-правового обеспечения регистрационной деятельности в Украине. Доказано, что это институт административного права, который определяется системой принципов и инструментария административной деятельности субъектов публичной администрации. Он воплощается в правореализацию на основе норм административного права с целью обеспечения прав и законных интересов частных лиц, которые обратились в регистрационные органы. Он определяет правовые, организационно-штатные, охранно-профилактические, финансовые, материально-технические, информационные, организационно-технические и научно-методические вопросы функционирования субъектов государственной регистрации.

Ключевые слова: институт административного права, инструментарий административной деятельности, основы административной деятельности, понятие, публичная администрация, регистрационная деятельность, содержание административно-правового обеспечения.

The article forms the concept and discloses the content of administrative and legal support of registration activity in Ukraine. It is proved that it is an institute of administrative law, which defines the system of foundations and tools of administrative activities of public administration actors. It is embodied in the right implementation based on the norms of administrative law. The administrative and legal support of registration activity in Ukraine is aimed at ensuring the rights and legitimate interests of individuals who have applied to the registration authorities. It defines legal, organizational and staffing, security and preventive, financial, logistical, informational organizational, technical and scientific-methodical issues of the functioning of the subjects of state registration.

Key words: administrative toolkit, concept, content of administrative law, institute of administrative law, public administration, registration activity, basis of administrative activity.