

УДК 342.546:84

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.35>

РЕЄСТРАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Желінський Віталій Миколайович,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

Метою статті є аналіз та виокремлення особливостей реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України як об'єкта адміністративно-правового регулювання. У статті досліджується лінгвістичне і формально-логічне, філософське, юридичне та інше обґрунтування феномену реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України. Розглядається стійкий (сталий) розвиток державних органів, який не є новим, але внаслідок збільшення різних видів світових криз та катаклізмів, що також впливають і на розвиток різних національних інститутів, серед науковців та практиків все більше постає питання створення дієвих механізмів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на забезпечення сталого розвитку суспільства взагалі та органів публічної адміністрації зокрема. З'ясовано, що законодавець реєстраційну діяльність розглядає як різновид юридичної діяльності державних органів ті їх посадових осіб, які наділені повноваженнями щодо фіксації і обліку юридично значущих фактів, та забезпечення контролю з метою задоволення публічно-приватних інтересів. Робиться висновок, що у системі публічних органів управління реєстраційні функції покладені на значну кількість, але Мініст відіграє значну роль у зазначеній системі. Для реєстраційної діяльності зазначеного органу публічної адміністрації характерні як загальні проблеми реформування, так і специфічні, що стосуються окремих видів реєстраційної діяльності та надання реєстраційних послуг. Таким чином, адміністративно-правове регулювання – це різновид державного регулювання, який, використовуючи специфічні механізми адміністративного права, здійснює вплив на об'єкти і суб'єкти регулювання з метою встановлення загального правового порядку для сталого та ефективного розвитку. Своєю чергою реєстраційна діяльність Міністерства юстиції України – це різновид державної реєстраційної діяльності щодо фіксації і обліку юридично значущих фактів з можливістю отримання достовірної інформації про них, забезпечення фінансового контролю та контролю за дотриманням законності та захисту прав і законних інтересів всіх учасників реєстраційного процесу, яка здійснюється з метою встановлення загального правового порядку для сталого та ефективного розвитку та задоволення публічно-приватних інтересів.

Ключові слова: публічна адміністрація, органи виконавчої влади, реєстраційна діяльність, об'єкт реєстрації, суб'єкт реєстрації, сталий розвиток.

THE REGISTRATION ACTIVITIES OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE REGULATION

Zhelinskyi Vitalii Mykolaiovych,
External PhD Student
(Scientific Institute of Public and Space
Law, Kyiv, Ukraine)

The purpose of the article is to analyze and highlight the features of the registration activities of the Ministry of Justice of Ukraine as an object of administrative and legal

regulation. The article examines the linguistic and formal logical, philosophical, legal and other justification of the phenomenon of registration activities of the Ministry of Justice of Ukraine. We consider the sustainable development of state bodies, which today is not new, but as a result of an increase in various types of world crises and cataclysms, which, of course, also affect the development of various national institutions, among scientists and practitioners there is an increasing question of creating effective mechanisms of administrative legal regulation aimed at ensuring the sustainable development of society in general, and public administration bodies in particular. It was found that the legislator considers registration activity as a kind of legal activity of state bodies and those of their officials who are empowered to record and record legally significant facts, and to ensure control in order to satisfy public-private interests. It is concluded that in the system of public administration bodies registration functions are assigned to a significant number, but the Ministry of Justice plays a significant role in this system. The registration activities of this public administration body are characterized by both general and specific reform problems related to certain types of registration activities and the provision of registration services. Thus, administrative legal regulation is a type of state regulation, which, using specific mechanisms of administrative law, influences the objects and subjects of regulation in order to establish a common legal order for sustainable and effective development. In turn, the registration activity of the Ministry of Justice of Ukraine is a type of state registration activity for recording and recording legally significant facts with the possibility of obtaining reliable information about them, ensuring financial control and monitoring compliance with the law and protecting the rights and legitimate interests of all participants in the registration process is carried out in order to establish a general legal order for sustainable and effective development and to satisfy public-private interests.

Key words: public administration, executive authorities, registration activity, registration object, registration subject, sustainable development.

Вступ. Серед багатьох суб'єктів публічного адміністрування провідну роль у забезпеченні реєстраційної діяльності відіграє Міністерство юстиції України. Тому зрозуміло, що реєстраційна діяльність зазначеного органу публічної адміністрації характерні як загальні проблеми реформування, так і специфічні, що стосуються окремих видів реєстраційної діяльності та надання реєстраційних послуг. Перед тим, як розкрити зазначені особливості та надати рекомендації щодо вирішення наявних проблем, необхідно дослідити поняття «реєстраційна діяльність».

Інститут реєстрації посідає одне з провідних місць у науці адміністративного права. Окремі види державної реєстрації поширені й активно застосовуються у всіх сферах суспільного життя. Здійснення реєстрації покладено на публічну адміністрацію, тобто на ті органи, які задовольняють загальний публічний інтерес у сфері публічного управління. У системі публічного управління реєстраційні функції покладено на значну кількість публічних органів управління (публічну адміністрацію). Ці органи покликані реалізовувати реєстраційні повноваження, вносити дані до єдиних реєстрів, утримувати їх, видавати документи, які підтверджують проходження реєстраційної процедури. Якість реєстрації визначається за рівнем дієвості механізму правового регулювання, від якого безпосередньо залежить рівень правового виховання громадян, юридична цінність рішень, які приймаються від імені держави. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації набуває особливого значення з огляду на входження Української держави до міжнародних (світових і європейських) організацій [1].

З огляду на вищенаведені визначення можна сказати, що публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по-перше, органи державної виконавчої влади

і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Систему державних органів виконавчої влади складають: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади [2].

Метою статті є аналіз та виокремлення особливостей реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Для обґрунтування тези, що реєстраційна діяльність Міністерства юстиції України є об'єктом адміністративно-правового регулювання та предметом адміністративної послуги, необхідно: проаналізувати об'єкт адміністративно-правового регулювання; дати визначення предмету адміністративної послуги; дослідити етимологічне походження словосполучення «реєстраційна діяльність» та надати загальне визначення.

Одним із перших учених, хто розглянув та навів сутність правового регулювання та його механізм, був С.С. Алексєєв, який визначав цей термін як «здійснюваний за допомогою правових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин тощо) результативний, нормативноорганізаційний вплив на суспільні відносини» [3, с. 226; 4].

Якщо розглядати різновид правового регулювання – державне, то до ознак правового регулювання необхідно додати суб'єктний елемент, а саме державні органи, що здійснюють вплив. Так, Л.В. Сорока, досліджуючи державне регулювання космічної діяльності, визначила, що це вид організаційної діяльності держави, що полягає у сукупності засобів, методів, за допомогою яких державні або недержавні організації, яким держава делегувала регуляторні повноваження, встановлюють принципи, норми, правила для космічної діяльності та здійснюють контроль (нагляд) за такою діяльністю з метою задоволення публічних та приватних інтересів [5].

Своєю чергою адміністративно-правове регулювання є спеціально-юридичним механізмом впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його суб'єктів та об'єктів. Унаслідок адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових величчях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права [6, с. 113–114]. Адміністративно-правове регулювання можна визначати як діяльність органів державної влади, яка спрямована на впорядкування, охорону та розвиток суспільних відносин за допомогою адміністративно-правових засобів [7].

Н.В. Галіцина робить висновок, що адміністративно-правове регулювання є різновидом державного регулювання та одночасно механізмом імперативного-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів та об'єктів управління, крім того, воно також повинно формувати стійкий правовий порядок їх функціонування [8]. Поняття стійкого (сталого) розвитку будь-якої діяльності державного органу не є новим, але внаслідок збільшення різних видів світових криз та катаклізмів, що, зрозуміло, також впливають на розвиток різних національних інститутів, серед науковців та практиків все більше постає питання створення дієвих механізмів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на забезпечення сталого розвитку суспільства взагалі та органів публічної адміністрації зокрема.

Так, наприклад, у базовому документі Управління ООН по боротьбі зі стихійними лихами стійкість визначається як «здатність системи, спільноти або суспільства, що піддається небезпеці, чинити опір, поглинати, своєчасно і ефективно пристосовуватися до наслідків небезпеки й усувати їх, в тому числі за допомогою збереження і відновлення його основних базових структур і функцій» [9].

Таким чином, адміністративно-правове регулювання – це різновид державного регулювання, який, використовуючи специфічні механізми адміністративного права, здійснює вплив на об'єкти і суб'єкти регулювання з метою встановлення загального правового порядку для сталого та ефективного розвитку.

Щодо визначення об'єкта, то, як вірно зазначав В. Садовський, будь-яка річ, явище, процес, будь-яка сторона, будь-які відношення між явищами, тобто все те, що пізнається, являє собою об'єкт дослідження, оскільки воно ще не пізнано і протистоїть знанню» [10; 11, с. 181]. Аналіз наявних доробок з теорії адміністративного права дав змогу дійти таких висновків щодо визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання: це суспільні блага і цінності, а також дії органів та посадових осіб публічної адміністрації [12; 13].

Отже, об'єктом адміністративно-правового регулювання реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України виступає його реєстраційна діяльність.

На підставі зазначеного перейдемо до аналізу поняття «реєстраційна діяльність». Словосполучення «реєстраційна діяльність» складається із двох слів «реєстраційна» та «діяльність». Як і більшість інших термінів, що використовуються в юриспруденції, зазначені слова мають латинське походження, так, наприклад, *registratio* означає внесення до списку переліку.

Більшість тлумачних словників дають етимологічне визначення слова «реєстраційна», яке належить до значення слова «реєстрація», що своєю чергою відсилає до значення слова «реєструвати» [14, с. 1021]. Реєструвати означає – вносити кого-, що-небудь у список, книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь і таке інше з метою обліку або надання йому законної сили [14, с. 1021]. Тобто для реєстрування характерно лише фіксувати та надавати законної сили суспільно значущим фактам.

Нарешті, для того щоб здійснити повний та об'єктивний аналіз, необхідно поєднати реєстрацію з категорією «юридична діяльність».

Щодо легітимного визначення терміну «реєстраційна діяльність», то зазначений термін зустрічається в двох контекстах: як «реєстраційна дія» та як «державна реєстрація». Хоча і реєстраційна дія виступає в законах як елемент державної реєстрації. Наприклад, у Законі України від 01.07.2004 № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» реєстраційна дія визначена як державна реєстрація прав, внесення змін до записів Державного реєстру прав, скасування державної реєстрації прав, а також інші дії, що здійснюються в Державному реєстрі прав, крім надання інформації з Державного реєстру прав [15]. У Законі України від 12.12.2019 № 377-IX «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» реєстраційна дія – це також державна реєстрація установки в Єдиному реєстрі, внесення змін до записів Єдиного реєстру, скасування державної реєстрації установки в Єдиному реєстрі [16].

Отже, законодавець реєстраційну діяльність розглядає як різновид юридичної діяльності державних органів та їх посадових осіб, які наділені повноваженнями щодо фіксації й обліку юридично значущих фактів та забезпечення контролю з метою задоволення публічно-приватних інтересів.

Особливістю державної реєстраційної діяльності виступає імперативний метод регулювання. Прийняття акта реєстрації спирається на владні повноваження суб'єкта, що представляє публічну адміністрацію, а не на договір. Також підзаконне регулювання реєстраційних відносин здійснюється винятково органами публічної адміністрації, що також свідчить на користь адміністративно-правової природи реєстраційної діяльності [17]. Таким чином, реєстраційна діяльність являє собою

інструментом винятково адміністративно-правового впливу. Адже який би орган чи посадова особа публічної адміністрації не здійснювала реєстраційну діяльність, вона завжди виступає як адміністративно-правова діяльність.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, одним із головних завдань якого виступає забезпечення формування та реалізація державної політики з питань державної реєстраційної діяльності об'єктів реєстрації, є Міністерство юстиції України. Відповідно до Положення «Про Міністерство юстиції України» [18] та інші нормативно-правові акти, які регулюють реєстраційну діяльність Мінюсту, дають можливість класифікувати об'єкти реєстрації на:

- предмети (наприклад, рухоме майно);
- спеціальні реєстраційні обліки (наприклад, друковані засоби масової інформації та інформаційні агентства);
- юридичні і фізичні особи (наприклад, юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців).

Крім того, як вірно зазначає А.Н. Добров, державна реєстрація має здійснюватися з певною метою та досягати поставлених цілей, а саме реєстраційна діяльність Мінюсту повинна:

- мати правостановлююче значення і забезпечувати пріоритет прав їх правовласників;
- надавати можливість отримання достовірної інформації про зареєстровані права;
- забезпечувати впорядкування збору податків (фіскальна);
- забезпечувати дотримання законності та захист прав і законних інтересів всіх учасників реєстраційного процесу [17].

Висновки. Таким чином, функціональні особливості реєстраційної діяльності Мінюсту дозволяють зазначити, що державна реєстрація, будучи об'єктом адміністративно-правового регулювання, має певні характерні тільки для неї елементи:

- Мінюст, його територіальні органи та посадові особи є суб'єктами, що здійснюють реєстраційні дії та реалізують свої контрольно-облікові функції залежно від сфери або змісту об'єкта реєстрації;
- внесення в різні реєстри відомостей, що тягнуть за собою певні правові наслідки, здійснюється за допомогою актів реєстрації зазначених суб'єктів, при цьому акти реєстрації повинні володіти всіма основними ознаками, що визначають їх адміністративну природу. До таких можна віднести акт реєстрації, який є управлінським рішенням, що приймається з метою адміністративного врегулювання суспільних відносин;
- акт реєстрації видається тільки уповноваженим суб'єктом виконавчої влади і являє собою одностороннє волевиявлення суб'єкта, який здійснює державну реєстрацію (імперативний характер);
- акт реєстрації може бути в установленому чинним законодавством порядку або підзаконними адміністративно-правовими нормами опротестований або оскаржений.

Таким чином, реєстраційна діяльність Міністерства юстиції України – це різновид державної реєстраційної діяльності щодо фіксації і обліку юридично значущих фактів з можливістю отримання достовірної інформації про них, забезпечення фінансового контролю та контролю за дотриманням законності та захисту прав і законних інтересів всіх учасників реєстраційного процесу, яка здійснюється з метою встановлення загального правового порядку для сталого та ефективного розвитку та задоволення публічно-приватних інтересів.

Список використаних джерел:

1. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с. URL: http://nbuviar.gov.ua/images/dorobku_partneriv/Gurkovskiy.pdf.
2. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.
3. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1987. 448 с.
4. Коротун О. Адміністративно-правове регулювання охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту та послуг. *Підприємство, господарство і право*. 2019 №5. С. 151–155. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/5/28.pdf>.
5. Soroka, Larysa. Public Regulation of Space Activities in Ukraine. *Advanced Space Law*. Volume 4, 2019: 68–79. <https://doi.org/10.29202/asl/2019/4/7>.
6. Теорія держави і права : навчальний посібник / авт.-упоряд. В.В. Галуцько, Г.О. Пономаренко, В.К. Шкарупа : ХЮІ ХНУВС, 2007. С. 280.
7. Примаков К. Поняття та ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні. *Підприємство, господарство і право*, 2016 № 11. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/30.pdf>.
8. Галіцина Н.В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. 20 с.
9. А/RES/70/1. Резолюція, прийнята Генеральною Ассамблеєю 25 вересня 2015 року. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1>.
10. Сапунов Д.В. Поняття та ознаки фізкультурно-оздоровчої діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1-3_2017/42.pdf.
11. Садовский В.Н. Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы. *Социология в СССР* : В 2 т. / Ред.-сост. Г.В. Осипов. Изд. изм. Москва : Мысль, 1966. Т. 1.
12. Галуцько А.В. Служба дільничних інспекторів як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Журнал східноєвропейського права Електронне науково-практичне видання*. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/halunko_13.pdf.
13. Лазаренко Д.В. Природні ресурси як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Інформація і право*. № 2(11), 2014. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/14ldvar.pdf>.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Укладач і голов. ред. В.Т. Бусел. ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
15. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
16. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів Закон України від 12.12.2019 № 377-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20>.
17. Добров А. Н. Институт регистрации в административном праве. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2005.
18. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.