

УДК 342.951:374.214.2] (477)

Д.В. Мовчан, здобувач
при кафедрі адміністративного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ЩОДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ РЕЄСТРАЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

Розуміння системи державних органів, уповноважених на виконання владних дій у сфері державної реєстрації, походить із глибинного трактування сутності самих органів, які є невід'ємною складовою частиною держави. Однією з істотних ознак останньої є публічна (державна) влада як постійна належність будь-якої держави [18, с. 193]. Головним носієм її функції й виступають органи, які забезпечують як її стабільність, так і пристосування до мінливих умов політичного, економічного й соціального розвитку [1, с. 197].

Метою даної статті є систематизація державних органів, які здійснюють реєстраційне провадження. Її актуальність обумовлена тим, що в сучасній теорії права не приділяється належної уваги дослідженню як самих органів, уповноважених на виконання цього процесу, так і відповідної системи, утворюваної ними. Загальні засади функціо-

нальної спрямованості органів державного управління, природи їх нормативних актів, юридичного забезпечення реалізації своїх функцій, співвідношення останніх і компетенції цих органів висвітлювались В.Б. Авер'яновим, Ю.П. Битяком, Ю.М. Козловим, Б.П. Курашвіллі, Б.М. Лазарєвим, М.І. Піскотіним, В.І. Поповою, М.М. Тищенком та деякими іншими вченими.

Досліджуючи державні органи, які здійснюють реєстраційне провадження, слід перш за все відзначити, що на законодавчому рівні їх система не закріплена жодним законодавчим актом. В окремих із них лише визначена система органів, уповноважених на виконання окремої реєстраційної процедури (наприклад, державної реєстрації об'єднань громадян, друкованих засобів інформації, транспортних засобів тощо). Однак слід мати на увазі, що система, передбачена одним нормативно-правовим актом для певного виду

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

реєстраційної процедури, не може бути застосована при здійсненні іншого його виду, оскільки не співпадають суб'єкти, уповноважені на виконання таких (реєстраційних) дій і наданих їм повноважень. (Приміром, ст. 14 Закону України «Про об'єднання громадян» закріплена система державних органів виключно щодо здійснення державної реєстрації об'єднань громадян [4; 1992. – № 34. – Ст. 504]). Проте розгалуженість досліджуваних нами державних органів та їх галузеве різноманіття не дають підстав стверджувати про відсутність певної системи, що ними утворюється.

Сам термін «система» походить від грецького *system* і може трактуватися як план, порядок розташування частин цілого, визначений пристрій, перебіг чого-небудь у послідовному, зв'язковому порядку. У тлумаченому словнику поняття «система» розуміється також і як форма організації будь-чого або сукупність організацій, однорідних за своїми завданнями або установами, організаційно об'єднаних в одне ціле [16, с. 514]. В основі розуміння природи системних явищ лежить вивчення інтегральних системних якостей, що характеризують сутність цілісних утворень. Як зазначає Е.Г.Вівограй, досить великий масив загальних інтегральних якос-

тей систем може бути впорядкований у певний спосіб, що дозволяє виділити низку фундаментальних якостей, до яких так чи інакше зводяться всі інші, як-от: організованість, складність, функціональна анізотропність, інерційність [5, с. 135]. При цьому під останньою ми розуміємо здатність системи, як фрагмента дійсності, існувати й розвиватись у часі. При цьому система демонструє відповідні напрямки руху й указує на миттєвість їх змін і свого стану. Під анізотропністю мається на увазі неоднорідність, неоднаковість зібраних разом елементів певної системи. Характеризуючи систему будь-яких державних органів вважаємо, що до названих її якостей слід додати комплексність, структурування, ієрархічність, наявність взаємозв'язку і взаємозалежності елементів.

Першоджерелом вітчизняних теоретичних досліджень і висновків щодо державних органів та їх системних утворень треба вважати погляди німецьких учених ХІХ ст., найбільш відомим з яких є Г. Єллінек. Він визначав безпосередньо декілька систем державного управління й участь у них державних органів, у тому числі так звану «провінційну систему управління», за якої для окремих частин держави створюються вищі органи. За приклад приводилися

міністерства й відомства, створювані у складі вищих органів державного управління для завідування справами тих чи інших окремих територій [8, с. 423]. Провінційній системі, що не забезпечувала, на його думку, реальної централізації, Г. Єллінек протиставляв «централізацію» у формі адміністративного управління, коли в окремих частинах держави діють підлеглі центральним відомствам посередні місцеві установи, самостійні у відправленні своїх адміністративних функцій та у вирішенні підвідомчих їм справ [8, с. 425].

Свого часу певні висновки названої наукової концепції німецької юридичної школи були сприйняті вітчизняними вченими дореволюційної правової школи. Наприклад, О.О. Жилін зазначав, що державний орган становить собою технічний термін для позначення певних відносин у державному союзі, що виникають завдяки існуючому в ньому правопорядку [9, с. 84]. Ф.Ф. Кокошкін підкреслював, що органом держави можна назвати лише той, який здійснює певні юридичні акти, що вважаються проявом волі держави у праві, або, щонайменше, бере участь у цьому [11, с. 209]. Як бачимо, названі та інші науковці того часу виходили зі своєрідної інтегральності поняття «держава» і «державний орган», з тотожності їх загально-

го смислу [17, с. 27].

Сьогодні представники вітчизняного законодавства також демонструють певні підходи до визначення категорії «державний орган». Виходячи зі змісту Основного Закону деякі сучасні науковці вважають за доцільне трактувати поняття «державний орган» та «орган державної влади» такими, що застосовуються в законодавстві й правовій літературі якщо не як тотожні, то в близькому значенні, характеризують однопорядкові явища [10, с. 229]. Правознавці зазначають, що основоположною для з'ясування змісту й форм державного управління є категорія «державний орган» («орган держави»), або «орган державної влади» [7, с. 48]. При цьому обидва терміни охоплюють структурно-організаційні форми реалізації державної влади [3, с. 298].

Однак, на нашу думку, є всі підстави обговорювати як наукову гіпотезу такий підхід до розуміння поняття «державний орган», за яким воно сприймається ширше від поняття «орган державної влади». Якщо статус будь-якого державного органу може бути визначений і підзаконними актами, прийнятими зазвичай на підставі так званих статусних законів, то статус органу державної влади – виключно Конституцією і (або) законами Ук-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

раїни. Із цього приводу В.Б. Авер'янов слушно вказує, що термін «орган державної влади» ввійшов до інструментарію вітчизняної юридичної теорії і практики обтяженим певними непорозуміннями [7, с. 51].

Зазначимо, що всі подібні дефініції спираються на вирішення певних ознак державного органу, до яких насамперед віднесено відокремленість органу як самостійної частини державного механізму (апарату) і його наділення державно-владними повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави. З нашого погляду, *державний орган доцільно тлумачити як відокремлену й відносно самостійну частину механізму держави, створену для здійснення певного виду державної діяльності й наділену державно-владними повноваженнями (компетенцією) здійснення окреслених чинним законодавством завдань, безпосередньо пов'язаних з реалізацією тієї чи іншої функції держави.*

Інакше кажучи, з огляду на викладене можна охарактеризувати будь-якого суб'єкта владних повноважень, діяльність якого безпосередньо пов'язана зі здійсненням реєстраційного провадження, саме як державний орган, наділений певними державно-владними повноваженнями (у тому числі делегованими), який

у межах своєї компетенції, будучи відокремленим елементом державного апарату, забезпечує здійснення певної реєстраційної процедури. Проте за будь-яких обставин такий державний орган є лише складовою частиною управлінського апарату. Як відомо, система такого апарату входить до більш загального системного утворення (до так званої метасистеми), яким у цілому виступає держава, точніше державний апарат (механізм). Причому такий апарат управління є його найбільш численною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні всіх основних завдань і функцій держави [7, с. 125]. Сама така система включає більш прості складові частини, об'єднанні в єдине ціле, але щодо неї вони виступають підсистемами. Останні, у свою чергу, складаються з наступних системних утворень, ще простіших, і т.д.

Граничну межу такого поділу системи характеризує поняття «елемент». Іншими словами, можемо стверджувати, що стосовно будь-якої системи державних органів у ролі її складового елемента виступає кожен її самостійний орган [7, с. 128]. Важливо, що такі елементи не можна ототожнювати з певними компонентами самої системи, передовсім такими, які в загальносоціо-

логічному плані визнаються як людського, речового, процесуального й духовного порядків. Отже, у даному випадку принцип цілісності системи передбачає необхідність розгляду організації як єдиного цілого, що складається із взаємодіючих, часто різноякісних, але одночасно спільних за орієнтацією на кінцеві результати елементів. Саме така система має зв'язок між елементами самої системи, відрізняється від простої їх сукупності й виділяється з навколишнього середовища у вигляді цілісного утворення.

Із цього приводу доцільно звернути увагу на визначення принципу цілості у трудах Г. Гегеля, який зазначив, що ціле – це рефлексорна єдність, яка сама по собі має самостійну стійку наявність. У свою чергу, ціле складається з частин, без яких воно не є чимось. Отже, ціле – це все відношення й самостійна тотальність; але саме через це воно є лише чимось відносним, тому що те, що робить його тотальністю є, навпаки, його іншим – частиною, і своя стійка наявність цілого існує не в самому собі, а у своєму іншому [6, с. 469].

Ознака цілісності системи державних органів виникає не одночасно, а поступово, у процесі формування, функціонування й розвитку останньої. Спираючись на викладене, вважаємо,

що неможливо погодитися з поглядами деяких представників теорії адміністративного права, які пропонують розглядати цілісність системи певних державних органів виключно як зв'язаність їх з відповідним єдиним організаційним елементом, що забезпечує організацію роботи такої системи по вертикалі. Як вбачається, названа концепція не відповідає суспільним потребам, що виникли внаслідок побудови правової держави в Україні. Особливо це стосується соціально-економічної сфери, де існуючі певні системи побудовані за іншими правилами.

Аналіз вітчизняного законодавчого масиву, що врегульовує реєстраційні відносини, дозволяє зробити висновок, що система державних органів, уповноважених на вчинення реєстраційних дій, будується на засадах єдності й цілісності державної території, об'єднання принципів централізації й децентралізації. При цьому системність таких державних органів означає єдність правових засад їх діяльності, нормативно закріплену організацію взаємодії елементів цієї системи між собою і взаємодію названих органів з органами державної влади й органами місцевого самоврядування. З нашої точки зору, *система державних органів, що здійснюють реєстраційне провадження, стано-*

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

вить собою сукупність взаємодіючих самоврядних елементів – певних уповноважених державних органів, діяльність яких достатньо повно врегульована нормами законодавства і здійснюється виключно в межах такої системи. Безперечним є той факт, що в чинному законодавстві існують певні прогалини щодо необхідного механізму координування діяльності елементів системи державних органів. Ця обставина потребує подальшого наукового дослідження з метою належного правового врегулювання вказаного механізму.

Вважаємо, що слід виділити такі складники (елементи) системи державних органів, що здійснюють реєстраційні процедури: (а) держателі (розпорядники) державних реєстрів і (б) реєстратори державних реєстрів. Держателем будь-якого державного реєстру завжди виступає орган виконавчої влади, який, у свою чергу, також становить організаційно оформлену систему, що має відповідні завдання й функції, структуру й обсяг повноважень, необхідних для здійснення державної управлінської діяльності у цій сфері [2, с. 39]. Реєстратором можуть буди як орган державної виконавчої влади, його посадова особа, так і орган місцевого самоврядування, його посадова особа, а також

державні установи й організації, підприємства, приватні особи, якщо вони приймають владні рішення або видають індивідуально-правові акти в рамках делегованих їм публічно-правових повноважень щодо здійснення реєстраційної процедури. Наприклад, держателем єдиного Державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців є Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. Згідно з преамбулою Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [4; 2003. – № 31-32. – Ст. 263] державний реєстратор – це посадова особа, яка відповідно до цього Закону від імені держави здійснює державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців. Частина 3 ст.6 Закону встановлює, що державний реєстратор підпорядковується міському голові міста обласного значення або голові районної, районної в містах Києві й Севастополі державної адміністрації.

Відповідно до ст. 42 Закону України «Про забезпечення виmog кредиторів та реєстрацію обтяжень» [4; 2004. – №11. – Ст. 140] держателем державного реєстру обтяжень рухомого майна є уповноважений центральний орган виконавчої влади.

Порядком ведіння Державного реєстру обтяжень рухомого

майна, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р., № 830, таким держателем визначено Міністерство юстиції України, яке забезпечує ведіння Реєстру. В свою чергу, останнє реєстраторами цього Реєстру визначило державні нотаріальні контори й приватних нотаріусів, які здійснюють державну реєстрацію відомостей про виникнення, зміну, припинення обтяжень, звернення стягнення на предмет обтяження, а також приймають заяви, видають завірені витяги з Реєстру й виконують інші функції, передбачені законодавством [15, п. 1].

З урахуванням широкого кола суб'єктів, уповноважених здійснювати владні функції (у нашому випадку – реєстраційні дії), стає зрозумілим, чому категорію «державні органи» неможливо розглядати у вузькому розумінні, ототожнюючи їх з органами державної влади. Нормами національного законодавства передбачено можливість делегування владних повноважень від органів державної влади іншим суб'єктам, під якими у даному разі ми й розуміємо державні органи. Підкреслимо, що на сьогодні в країнах з розвинутою правовою системою (у тому числі в країнах Європейської спільноти) зазначена ситуація є типовою, тобто в них нормативно закріп-

лено повноваження державних органів передавати частину своїх функцій іншим органам, що не належать до системи державних органів виконавчої влади (наприклад, § 124 гл. 11 Конституції Фінляндії передбачає можливість передачі управлінських функцій суб'єктам, які не є органами публічної влади [12, с. 632]).

Аналізуючи зміст національного законодавства, що регламентує здійснення реєстраційних процедур, можемо дійти висновку, що в ньому виражені певні вимоги до делегування таких владних повноважень: їх делегування суб'єктам, які не є органами публічної влади, здійснюється спеціальним законодавчим актом. До того ж у деяких випадках установлюється обов'язок укладення певних додаткових угод і/або договорів, а передані повноваження зберігають державно-правову природу. Органи державної влади зобов'язані контролювати виконання таких повноважень і давати рекомендації щодо їх реалізації. За невиконання або ж неналежне виконання делегованих державних повноважень установлюється відповідальність перед державою.

Таким чином, можемо стверджувати, що в сучасній Україні цілісна система державних органів, які здійснюють реєстрацій-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

не провадження, функціонує. Недостатнє правове її забезпечення й механізму взаємодії між собою її елементів є недоліком вітчизняного законодавства й потребує подальшого наукового

дослідження. А це сприятиме більш ефективному заповненню прогалин у вітчизняному правовому полі і як наслідок – захисту прав та інтересів учасників адміністративних відносин.

Список літератури: 1. Административное право и процесс: Полный курс/ Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2001. – 652 с. 2. Адміністративне право України: основні поняття: Навч. посібник / За заг. ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с. 3. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1996. – 512 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Вивограй Э.Г. Основы общей теории систем. – Кемерово: КемТИПП, 1993. – 339 с. 6. Гегель Г. Наука логики. – СПб.: Наука, 1997. – 800 с. 7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 8. Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с. 9. Жилин А.А. Учебник государственного права: Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права: Пособие к лекциям. – Ч. 1. – Птг.: Тип. Б.М. Вольфа, 1916. – 434 с. 10. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посібник. – Вид. 3-є, випр. та доп. – К.: Атіка, 2004. – 512 с. 11. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. – М.: Зерцало, 2004 – 312 с. 12. Конституция Финляндии (Финляндской Республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731) // Конституции государств Европы: В 3-х т. / Под общ. ред. и вступ. ст. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА, 2001 – 824 с. 13. Матвієнко В.Я. Соціальні технології. – К.: Укр. пропілеї, 2001. – 446 с. 14. Про визначення реєстраторів Державного реєстру обтяжень рухомого майна: Наказ М-ва юстиції України від 07.07.2006 р., № 57/5 // www.rada.gov.ua 15. Порядок ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна: Затв. пост. КМ України від 05.07.2004 р., № 830 // www.rada.gov.ua 16. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: ИТИ Технологи, 2006. – 944 с. 17. Шаповал В.М. Феномен державного органу (органу держави), або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // Право України. – 2003. – № 8. – С. 27, 28. 18. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. – М.: Госполитиздат, 1948. – 330 с.

Надійшла до редакції 16.04.2009 р.