

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.95

М.П. Гурковський

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ РЕЄСТРАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглядається система суб'єктів реєстраційної діяльності через призму класифікації системи органів публічної адміністрації, зважаючи на їх внутрішню побудову, компетенцію та процедуру вирішення підвідомчих питань.

Ключові слова: *реєстраційна діяльність, державна реєстрація, публічна адміністрація, суб'єкт управління, суб'єкт реєстраційної діяльності, класифікація.*

Постановка проблеми. Система органів державної влади й управління характеризується тим, що реєстраційні функції покладено на публічні органи управління (публічну адміністрацію). У сучасній Україні реєстраційну діяльність здійснюють понад 50 органів публічної адміністрації, які майже не взаємодіють між собою, а зміст і рівень послуг, що надається ними, не відповідає європейським стандартам. Ці реалії – наслідок застарілого підходу до реєстраційної діяльності, спроба застосовувати традиційні механізми до сучасної моделі суспільних відносин. У процесі здійснення в Україні адміністративної реформи першорядними визнаються проблеми компетенції, структури та інших особливостей суб'єкта управління [1, с. 24]. Використання категорії «суб'єкт управління» є підґрунтям для поглибленого вивчення ієрархії (класифікації) цих суб'єктів, оскільки чітке вирішення питання систематизації дозволяє адекватно визначити функції та статус органів влади, оптимізувати їх кількість і на такій основі раціоналізувати правовідносини з іншими групами управлінських суб'єктів. Зазначені особливості характеристики суб'єктів управління повною мірою стосуються і суб'єктів реєстраційної діяльності.

Стан дослідження. Необхідно відзначити, що протягом останніх років була опублікована значна кількість робіт з досліджуваної проблематики. Серед усього розмаїття можна відзначити наукові праці

провідних українських і зарубіжних учених, зокрема В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеєва, Д.М. Бахраха, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.М. Горшенева, І.П. Голосніченка, О.М. Доброва, А.Р. Кирсанова, В.К. Колпакова, П.І. Кононова, О.В. Кузьменко, С.В. Лихачова, І.М. Лазарева, В.В. Михольської, Д.М. Овсянко, В.М. Сорокіна, М.М. Тищенко, які зумовили необхідність на новому рівні розглядати питання системи суб'єктів реєстраційної діяльності публічної адміністрації, що і стало **метою** нашого дослідження.

Виклад основних положень. З метою адекватного сприйняття та використання терміна «суб'єкт» спершу доцільно визначити його зміст. Зазначене поняття є предметом дослідження різних галузей науки: у філософському розумінні суб'єкт – це істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності і до цілеспрямованої діяльності; у медичному – це людина, що є носієм певних фізичних і психічних якостей; у літературній мові – це особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті; у розмовній – це людина, особа, індивід, індивідуум або ж людина з негативними рисами характеру, непривабливою чи підозрілою зовнішністю [2, с. 442]; у менеджменті суб'єкт управління – це орган або особа, що здійснюють керуючий вплив, органи законодавчої та судової влади [3, с. 32].

Суб'єкт управління у деяких монографічних працях правознавців також розглядається як однопорядкова дефініція щодо апарату управління [4, с. 16].

В сучасній навчальній юридичній літературі при визначенні поняття суб'єкта управління не існує принципових відмінностей. В одних джерелах – це структурно окреслені спільноти людей з органами управління, що формуються ними, та керівним складом (на персональному рівні), наділеним управлінськими функціями, який здійснює управлінську діяльність [5, с. 11; 6, с. 14], в інших – це джерело керуючого впливу, той, хто виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан, елемент (керуюча система) системи управління, що генерує процес її функціонування [7, с. 9; 8, с. 220].

На відміну від наведених визначень, суб'єкт управління у Концепції адміністративної реформи в Україні ототожнено з органами виконавчої влади – самостійним видом органів публічної влади, що згідно з конституційним принципом поділу функціонування публічної влади мають своїм головним призначенням здійснення функцій однієї з гілок влади – виконавчої [1, с. 26].

Водночас слід відзначити, що В.В. Цветков державне управління як вид публічного управління розглядає у широкому та вузькому розумінні: у першому випадку управління розглядається як діяльність усіх гілок влади з урегулювання соціального, політичного, економічного життя, у вузькому – як організація та функціонування виконавчих органів [9, с. 121].

Із конституційним закріпленням поділу влади, проведенням адміністративної реформи в Україні виникає необхідність чіткого визначення співвідношення понять управління і виконавчої влади (суб'єкта управління та органу виконавчої влади), тому ми спробуємо дослідити, як ці категорії поєднуються між собою, взаємодіють у сфері реєстраційної діяльності.

Ми поділяємо думку деяких науковців [10, с. 10–11], які визначають, що, по-перше, державне управління – це вид публічного управління, який базується на владно-організуючій діяльності певних органів (посадових осіб) та здійснюється і за межами системи органів виконавчої влади:

а) всередині апаратів будь-яких органів влади – з боку їх керівних посадових осіб щодо інших службовців органу;

б) всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо іншого персоналу.

По-друге, функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади, оскільки можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, окремим недержавним інститутам (наприклад, деяким громадським організаціям).

По-третє, функції виконавчої влади об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню як формі реалізації так званої публічної влади.

Тобто, частина функцій державного управління реалізується поза виконавчою владою [11, с. 251], а поняття «державне управління» є більш широким порівняно з поняттям «виконавча влада» та більш вузьким порівняно з поняттям «публічне управління» [12, с. 8].

Отже, основоположним критерієм у понятті «суб'єкт управління» є особа (людина), група людей, яка здійснює послідовну діяльність у формі цілеспрямованого, організуючого впливу на об'єкт управління. Виходячи із викладеного, суб'єкт управління реєстраційної діяльності у загальному вигляді може бути представлений як двокомпонентне утворення, у якому основним носієм прав і обов'язків суб'єкта в системі управління є держава (перша складова), представлена системою органів публічної влади, поряд із якою рівноправним учасником

управлінського впливу є недержавні утворення (друга складова). Разом з тим, як суб'єкту управління, людині властиво бути об'єктом управління, оскільки вона відіграє головну, визначальну роль, через неї здійснюється персоніфікація управлінських відносин [13, с. 43–44].

На підставі викладеного вважаємо, що суб'єктами реєстраційної діяльності є публічні органи управління, які наділені владними повноваженнями та мають різний правовий статус, однак їх діяльність спрямована на задоволення загального публічного інтересу у сфері реєстрації [14, с. 97].

Публічні органи управління, які займаються реєстраційною діяльністю, мають дуже розгалужену систему, яку в повному обсязі описати майже неможливо, тому ми наводимо лише класифікаційні групи суб'єктів реєстраційної діяльності.

Здійснюючи аналіз норм Конституції України, суб'єктів, які здійснюють реєстраційну діяльність, можна класифікувати наступним чином:

I. Залежно від того, ким і чий інтереси представляються у суспільних відносинах, слід розрізнити:

- 1) державні органи (органи виконавчої влади);
- 2) недержавні органи (органи місцевого самоврядування, адміністрації заповідних територій та об'єктів);
- 3) об'єднання громадян, яким надано право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації.

II. За внутрішньою побудовою:

- 1) одноособові (Президент України);
- 2) інституційовані (Кабінет Міністрів України, міністерства).

Крім конституційної класифікації, в основу систематизації органів виконавчої влади можуть бути покладені й інші критерії:

- 1) обсяг, зміст і характер компетенції органів;
- 2) територіальний масштаб їх діяльності;
- 3) порядок вирішення підвідомчих питань;
- 4) становище та місце в системі органів (підлеглість органів між собою);

- 5) порядок утворення [15, с. 92; 16, с. 67–71; 7, с. 112–139].

Залежно від того, яким обсягом компетенції наділені суб'єкти реєстраційної діяльності, вони поділяються на: 1) органи загальної компетенції; 2) органи галузевої компетенції; 3) органи спеціальної (функціональної або міжгалузевої) компетенції; 4) органи предметної компетенції [7, с. 139; 17, с. 462; 18, с. 502].

Проте така класифікація суб'єктів управління не єдина. Вітчизняні та російські вчені [19, с. 124; 20, с. 177–184; 21, с. 165–174] пропонують поділяти органи управління на органи загального управління, органи спеціального управління (надвідомчого і відомчого управління), органи місцевого самоврядування, органи управління громадських об'єднань відповідного профілю, органи управління господарюючих суб'єктів, зокрема органи міжгосподарського управління.

Залежно від порядку вирішення підвідомчих питань суб'єкти управління можуть бути поділені на єдиноначальні та колегіальні.

Основоположним, на нашу думку, для визначення системи суб'єктів реєстраційної діяльності є конституційне розмежування публічної влади. Відповідно до статті 6 Конституції України [22], влада здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно до положень Основного Закону України, система суб'єктів поділяється наступним чином:

I. Система органів публічної влади:

1. Орган законодавчої влади – Верховна Рада України.

2. Глава держави – Президент України.

3. Система органів виконавчої влади:

а) Кабінет Міністрів України – вищий орган в системі органів виконавчої влади;

б) міністерства, державні служби, агентства, інспекції, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади;

в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи виконавчої влади;

4. Система державних органів судової влади.

II. Система органів влади Автономної Республіки Крим:

1. Представницький орган автономії – Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

2. Система органів виконавчої влади автономії:

а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим – вищий виконавчий орган загальної компетенції автономії;

б) міністерства і комітети – центральні виконавчі органи автономії.

III. Система органів місцевого самоврядування:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування:

а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади;

б) районні і обласні ради – органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватись за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші виконавчі органи, які створюються радами.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватись за ініціативою жителів.

Зазначеним суб'єктам притаманні універсальні ознаки, через які проявляється їх сутність:

1) вони виражають інтереси певної соціальної спільноти – народу, соціальної групи тощо;

2) вони є системно організованими, їм властиві риси соціальної системи, і перш за все – кореляція у структурі, функціях, діяльності;

3) вони мають властиві їм певні функції, але у всіх випадках виконують у тому чи іншому поєднанні управлінські функції – прогнозування, планування, організацію, регулювання, контроль;

4) їм властива власна юридично обґрунтована організація, включаючи особистісний і інституційний (структурний) компонент;

5) вони займають визначене місце у ієрархії державного апарату, приймають чітко визначені види рішень [23, с. 96].

Таким чином, Конституція України розмежовує органи влади на органи державної влади та місцевого самоврядування, які утворюють систему публічних органів управління [24, с. 44–45].

Так зване «наскрізне значення» щодо гілок влади має інститут президентства в Україні. Статус Президента України не уособлюється жодною гілкою влади. Президент є главою держави зі значними компетенційними перевагами щодо виконавчої влади. Водночас глава держави віднесений до виконавчої влади лише функціонально, зважаючи на певний обсяг своїх повноважень (компетенції). Однак він не віднесений до неї структурно, тобто як окрема ланка системи органів виконавчої влади [25, с. 82; 26, с. 76]. Отже, Президент України регламентує різні сфери публічного управління шляхом узагальненого втручання в ту чи іншу сферу. Так, наприклад, в реєстраційній сфері Президент України своїм Указом зобов'язав упорядкувати видання нормативно-правових актів міністерствами та іншими органами вико-

навчої влади; установив, що нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які торкаються прав, свобод й законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації; зобов'язав Міністерство юстиції України та територіальні управління юстиції складати державні реєстри зареєстрованих ними нормативно-правових актів [27].

Деякі з перелічених органів можна віднести до суб'єктів реєстраційної діяльності умовно, оскільки вони (наприклад, Верховна Рада України) безпосередньо не здійснюють реєстраційну діяльність, однак впливають на неї, здійснюючи державні функції в цілому.

Так, Верховною Радою України встановлений порядок роботи у парламенті із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України. Визначено, що законопроекти, які вносяться до Верховної Ради України народними депутатами України, реєструються сектором реєстрації законопроектів відділу з питань планування та обліку проходження законопроектів Головного організаційного управління апарату Верховної Ради України в день їх внесення. Дані про присвоєний законопроекту реєстраційний номер заносяться до Журналу реєстрації законопроектів та до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України.

Електронні копії текстів зазначених законопроектів і супровідних документів до них надаються суб'єктами права законодавчої ініціативи та заносяться сектором реєстрації законопроектів також до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України тощо [28].

Урахування наведених класифікацій суб'єктів, які здійснюють реєстраційну діяльність, дозволяє визначити систему суб'єктів цієї діяльності та вирішити питання щодо оптимальної кількості органів влади, а також визначити зміст і характер їх взаємодії з іншими суб'єктами управління та уникнути плутанини у визначенні видів і обсягів повноважень зазначених суб'єктів.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зауважити, що сучасна система суб'єктів реєстраційної діяльності в Україні потребує удосконалення щодо:

- 1) органів реєстраційної діяльності шляхом систематизації та уніфікації;
- 2) виконавчої дисципліни шляхом підвищення вимог щодо рівня кваліфікації посадових осіб публічних органів влади, чіткої регламен-

тації посадових прав і обов'язків державних службовців, посилення персональної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за перевищення посадових повноважень та прийняття рішень, що суперечать засадам єдиної регуляторної реформи у сфері реєстрації;

3) реєстраційної бази даних, яку необхідно запровадити на територіальному рівні та об'єднати в єдиний накопичувальний банк даних;

4) взаємодії реєстраційних органів з громадськими організаціями за профілізацією, зокрема існуючих у країнах ЄС систем місцевого самоврядування підприємств, до компетенції яких належать окремі функції реєстрації, ліцензування та сертифікації підприємницької діяльності, що дозволить залучити ресурси, ініціативи та зусилля громадських інститутів і підвищить прозорість здійснення зазначених функцій;

5) надання реєстраційних послуг суб'єктами реєстрації за принципом організаційної єдності, що передбачає створення «реєстраційних центрів» та дозволить значно (у 3–4 рази) скоротити термін отримання реєстраційних документів; удвічі зменшити витрати коштів при отриманні реєстраційних документів; забезпечити об'єкти реєстрації інформацією, яка необхідна для отримання реєстраційних послуг та унеможливить корупційні прояви, пов'язані з отриманням реєстраційних документів.

1. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.

2. Новий тлумачний словник української мови: в 4 т. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконті, 1998. – Т. 4: Р–Я. – 942 с.

3. Єрмолін В. До питання про співвіднесеність понять виконавчої влади і державного управління / В. Єрмолін // Право України. – 2002. – № 9. – С. 29–32.

4. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры: монография / В.Б. Аверьянов. – К.: Наук. думка, 1990. – 148 с.

5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Х.: Ун-т внутрішніх справ, 1998. – 480 с.

6. Бандурка А.М. Психология управления / А.М. Бандурка, С.П. Бочарова, Е.В. Землянская. – Харьков: Фортуна-пресс, 1998. – 464 с.

7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – 3-тє вид., стер. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.

8. Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории): словарь-справочник / Ю.Е. Булыгин; под общ. ред. И.Г. Безуглова. – М.: Контур, 1999. – 254 с.

9. Цветков В.В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: монографія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 248 с.

10. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування / за заг. ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 52 с.
11. Органи державної влади України: монографія / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592 с.
12. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навчальний посібник / Н.Р. Нижник, О.А. Машков; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
13. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади: монографія / О.Д. Крупчан. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
14. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.П. Бурковський; Львівський держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2009. – 217 с.
15. Административное право Украины: учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2004. – 880 с.
16. Административное право Украины: учебник для студ. вузов юрид. спец. / Ю.П. Битяк. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
17. Екологічне право: Особлива частина: підруч. для студ. юрид. вузів і фак. / за ред. акад. АПРн В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – 544 с.
18. Конституційне право України / за ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2000. – 732 с.
19. Экологическое право Украины: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук, доц. И.И. Каракаша. – Одесса: Латстар, 2001. – 478 с.
20. Крассов О.И. Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
21. Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник / С.А. Боголюбов. – М.: Норма-Инфра-М, 1998. – 448 с.
22. Про прийняття Конституції України і введення її в дію: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
23. Глазунова Н.И. Государственное управление как система: монография / Н.И. Глазунова. – М.: Изд-во Государственного ун-та управления, 2001. – 373 с.
24. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навчальний посібник / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
25. Бевзенко В.М. Управління природно-заповідним фондом в Україні: організаційно-правові питання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Бевзенко. – Харків, 2005. – 210 с.
26. Баб'як О.С. Екологічне право України: навчальний посібник / О.С. Баб'як, П.Д. Біленчук, Ю.О. Чирва. – К.: Атіка, 2000. – 216 с.

27. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.infodisk.com.ua/laws.htm>.

28. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України від 22 травня 2006 р. № 428. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.infodisk.com.ua/laws.htm>.

Гурковский М.П. Система субъектов регистрационной деятельности.

Рассматривается система субъектов регистрационной деятельности через призму классификации системы органов публичной администрации, учитывая их внутреннюю структуру, компетенцию и процедуру разрешения подведомственных вопросов.

Ключевые слова: регистрационная деятельность, государственная регистрация, публичная администрация, субъект управления, субъект регистрационной деятельности, классификация.

Hurkovsky M.P. The system of subjects of registration activity.

The article discusses the system of subjects of registration activity through the prism of the classification system of authorities of public administration taking into consideration their internal structure, competence and procedure of resolving the jurisdictional issues.

Key words: registration activity, state registration, public administration, subject of management, subject of registration activity, classification.

Стаття надійшла 14 грудня 2011 р.

УДК 342.95

В.О. Заросило

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ВІДНОСИНИ У МИТНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті аналізуються деякі питання адміністративно-процесуальних проваджень, які існують в митному праві України. Доведено, що такі провадження є в більшості випадків адміністративними і повинні бути віднесені до адміністративного права. Запропоновано також здійснити поділ згаданих проваджень на конфліктні та неконфліктні.

Ключові слова: конфліктні та неконфліктні провадження, адміністративний процес, митні провадження, механізм правового регулювання митних правовідносин, митна справа.