

---

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

---

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.31>

**О. В. Болгар**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу  
факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджено аспекти державної реєстрації як специфічного адміністративно-правового режиму в Україні. Визначено, що режим – це та зовнішня оболонка, яка забезпечує саме існування системи управління, її нормальне цілеспрямоване функціонування і можливість прояву всередині системи можливостей самоорганізації і самоврядування. Зазначено, що досліджуваний режим регулює адміністративно-правові відносини у сфері державної реєстрації, та здійснюваний за допомогою функцій контролю та обліку. Доведено, що ознаками, властивими адміністративно-правовому режиму є: наявність закріпленого суб'єкта управління; наявність закріпленого об'єкта управління; певний ступінь підпорядкованості і залежності суб'єкта і об'єкта; інформаційна взаємодія суб'єкта та об'єкта управління; наявність управлінських функцій; наявність адміністративно-правових форм юридичного вираження; наявність юридичного змісту певної адміністративно-правової форми. Наголошено, що державна реєстрація, представлена у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, являє собою певну систему з усіма властивими їй системоутворюючими ознаками: наявність цілей системи; наявність навколишнього середовища; здатність до вимірювання; подільність системи на елементи і підсистеми. Констатовано, що розгляд державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму ставить завдання виявлення загальних вихідних засад, що визначають його правову модель незалежно від реалізованих цілей і сфер застосування, отримуючи своє нормативне вираження, вони виконують роль принципів державної реєстрації, забезпечуючи існування останньої як правової форми публічного адміністрування. Розгляд державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму ставить завдання виявлення загальних вихідних засад, що визначають його правову модель незалежно від реалізованих цілей і сфер застосування. Отримуючи своє нормативне вираження, вони виконують роль принципів державної реєстрації, забезпечуючи існування останньої як правової форми публічного адміністрування. Виявлено принципи державної реєстрації як специфічного адміністративно-правового режиму: законності, обов'язковості, публічності, заявності, платності, достовірності, відкритості. В рамках системного підходу державну реєстрацію визначено як комплексний адміністративно-правовий режим, що опосередковує в якості загальної функції здійснення контролю та обліку, яка отримує свою цільову конкретизацію залежно від виду публічного інтересу, що реалізується шляхом винесення уповноваженим державним органом адміністративно-правових актів в рамках нормативно врегульованої процедури.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративне законодавство, державна реєстрація, публічне адміністрування, адміністративно-правовий режим, правовий механізм, адміністративні процедури, правовий облік, контроль, реєструючий орган, публічний інтерес.

**Постановка проблеми.** Реалізація проголошеного Конституцією України пріоритету прав і свобод особистості зажадала створення ефективного механізму їх реалізації та захисту, що визначило найважливіші напрямки державно-правових перетворень. З проголошенням соціальної держави в суспільстві робиться заявка на рішучий крок до переходу від принципу «рівності можливостей» до принципу «рівності результатів». Створення умов реалізації проголошених Конституцією прав і свобод особистості вимагає її активної участі в соціальних і економічних процесах, що обумовлює потребу в радикальному системному оновленні правових форм, що опосередковують державно-владний вплив на інститути громадянського суспільства. Проведена в умовах трансформації економічної і політичної систем адміністративно-правова реформа не може бути зведена до оптимізації та адаптації існуючих правових механізмів державного управління стосовно нових умов, бо в основі її лежать принципово інші підходи до побудови нової системи взаємовідносин виконавчої влади та особистості, заснованої на ідеї забезпечення розумного балансу публічних і приватних інтересів. Різке скорочення сфер, що допускають можливість використання прямих адміністративних методів при істотному збагаченні функціональної ролі держави призвело до появи нових правових форм державного управління. На тлі структурно-функціонального реформування системи виконавчої влади особливої актуальності набула одна з форм її реалізації – державна реєстрація, яка знайшла своє застосування в усіх сферах державного управління (економіка, соціальна та адміністративно-політична сфери). Незважаючи на це, сутність і правова природа державної реєстрації як форми реалізації виконавчої влади досі не стали предметом детального дослідження в юридичній літературі. Усе вищезазначене зумовлює актуальність обраної тематики статті.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Певним аспектам теоретико-правового дослідження державної реєстрації приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-адміністративіс-

тів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи таких науковців як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Вишняков, В. Галуцько, А. Головач, І. Голосніченко, І. Задоя, С. Ківалов, В. Колпаков, Ю. Тихомиров, О. Шмалій, М. Шульга та ін.

Враховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного права, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням державної реєстрації на основі новітніх теоретико-правових засад.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є дослідження сутності державної реєстрації як специфічного адміністративно-правового режиму в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сутність адміністративних режимів закладена в природі самого управління. Не можна побудувати навіть мінімально ефективної системи управління, не здійснивши при цьому режимну організацію її основних компонентів.

В юридичній літературі зустрічаються різні підходи до поняття адміністративно-правового режиму. О. Задихайло вважає, що адміністративно-правовий режим являє собою певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, коли суб'єкти правовідносин мають юридично нерівне становище [4]. Інакше визначає адміністративно-правовий режим В. Колпаков: «адміністративно-правовий режим є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян і юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях), забезпечення і підтримки суверенітету і оборони держави, інтересів безпеки і охорони громадського порядку

спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [6, с. 63].

У кожному з цих визначень ясно проглядається загальний початок державно-управлінських регламентів, які в своєму комплексному нормативному вираженні утворюють порядок діяльності – суб'єктів адміністративно-правових відносин у разі виникнення тих чи інших ситуацій. Режим етимологічно і є порядком. Встановлення ж такого порядку засобами адміністративного права по суті і утворює те, що в цілому повинно, на наш погляд характеризуватися як адміністративно-правовий режим.

Аналіз літератури з адміністративного права дозволяє стверджувати, що, незважаючи на загальновизнаність категорії адміністративно-правового режиму, її використання в адміністративно-правовій науці є вкрай обмеженим. В основному, адміністративно-правові режими трактуються лише в контексті правового регулювання заходів, спрямованих на подолання ситуацій надзвичайного характеру [1; 2; 6]. Головні серед них – згадані в Конституції України режими надзвичайного і воєнного стану [7]. В даний час в науковій літературі з адміністративного права переважає традиційне трактування адміністративно-правових режимів як особливого роду заходів, спрямованих на подолання істотних негативних ситуацій сфері державного управління. Зокрема, сюди віднесені, крім уже названих, режим державного кордону, митний режим, різного роду режими особливих варіантів несення служби в силових структурах і ряд інших. Так, В. Галунько визначає основні цілі адміністративно-правових режимів як «забезпечення загальної безпеки України,.... створення на шляху іноземних розвідок, злочинних організацій та осіб досить надійних правових бар'єрів і організаційних заходів їхнього забезпечення, які б серйозно ускладнювали, а в ряді випадків і зовсім виключали досягнення злочинних цілей у сфері зовнішньої і внутрішньої безпеки України» [2, с. 139].

На наш погляд, обмежувати сутність адміністративно-правових режимів орієнтацією на врегулювання ситуацій надзвичайного або в цілому неординарного

порядку навряд чи є правильним. Візьмемо, наприклад, режим державної реєстрації; він не є ситуаційним. Його існування не можна визнати також і чимось надзвичайним або неординарним. Йдеться про відносно самостійну сферу державного управління.

Виявлення сутнісних характеристик адміністративно-правових режимів вимагає початкового поділу на дві логічні, аналітично відокремлені складові

– адміністративні режими як щось спільне по відношенню до будь-якої сфери життя;

– правове регулювання адміністративних режимів.

Тільки після цього можна описати режим як цілісне управлінське явище, і як одну з форм його реалізації — адміністративно-правовий режим.

Перший з числа обраних нами для аналізу компонентів досліджуваного явища є адміністративний режим. Позначений термін носить спеціальний характер і найбільше застосовується до адміністративно-правової проблематики або сфери державного управління [9].

Якщо звернути увагу на те, як характеризуються в науці адміністративного права адміністративно-правові режими, то тут досить однозначно проглядається поділюване фактично всіма дослідниками думка про те, що такого роду режими – це, щонайменше, встановлення особливого порядку діяльності в тій чи іншій сфері життя, включаючи відповідно особливий, а, часом, можливо, і звичайний порядок функціонування відповідних суб'єктів управління. Візьмемо подібне трактування за вихідну позицію і з метою з'ясування сутності адміністративно-правового режиму спробуємо переломити її на понятійній інструментарій теорії публічного адміністрування.

Таке первинне розуміння адміністративного режиму стає ще більш очевидним, якщо звернути увагу на об'єктивні особливості вихідної для здійснення будь-якого управлінського процесу системи управління. Як відомо ще з часів Н. Вінера, будь-яка система управління незалежно від її природи і складності завжди має необхідними елементами суб'єкт управління,

який безпосередньо здійснює управлінські впливи, об'єкт управління – тобто об'єкт докладання зусиль суб'єкта управління, а також прямі і зворотні зв'язки між ними [14]. Треба також мати на увазі, що управління в тому розумінні, яке надається йому в науці управління, являє собою іманентну властивість цілісних систем. Тому функціонуюча сукупність суб'єкта, об'єкта управління і зв'язків, що їх поєднують, являє собою саме цілісну систему.

Насправді соціальні системи мають відкритий щодо середовища функціонування характер, тому забезпечення їх емерджентних характеристик, в умовах яких тільки і можливо ефективно управління – особливе завдання. Її рішення по суті пов'язане зі специфічним упорядкуванням суб'єкта управління його об'єкта, а також прямих і зворотних зв'язків між ними. Інакше кажучи, побудова системи управління, яке передує управлінню як такому, являє собою встановлення і підтримання досить жорсткого порядку в деяких сукупностях суспільних відносин, частина з яких утворює суб'єкт, а інша частина – об'єкт управління [8].

Крім цього, потрібно ще як мінімум дві умови:

- забезпечення особливого режиму взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, при якому перший реально здатний управляти другим;

- наявність особливого і знову досить жорсткого (режимного) упорядкування інформаційного обміну між суб'єктом і об'єктом управління, які володіють відомою автономією, а, часом і просторово-часовою роздільністю.

Зауважимо, що використання терміну «режим» в даному випадку цілком є виправданим. Системи управління, що цілеспрямованим чином формуються, як правило, істотно змінюють середовище функціонування, з компонентів якого вони не тільки багато в чому виникають, але і які використовуються в подальшому в принесених управлінням в середовище функціонування цілях.

В даному аспекті слід було б звернути увагу на тріаду «порядок – організація – режим». Порядок і впорядкування – початкова властивість і певна універсальна мета

управління. Провідними засобами досягнення порядку виступають організація і її, скоріш за все, особливий прояв – режим. При цьому в спеціальній літературі режим повсюдно ототожнюється саме з особливими, як правило, жорсткими адміністративними (управлінськими) діями і вже в силу цього не може охоплювати настільки характерні для сучасного управління явища, як самоврядування і самоорганізацію. Однак останнє знову ж є справедливим лише у випадках, коли самоврядування і самоорганізація протікають у чітко окреслених рамках, що не суперечать загальним цільовим установкам і вихідному порядку управління. Іншими словами, те, що становить зміст допустимого в управлінській системі гомеостазу, теж повинно мати свій режим здійснення.

Режим – це та зовнішня оболонка, яка забезпечує саме існування системи управління, її нормальне цілеспрямоване функціонування і можливість прояву всередині системи можливостей самоорганізації і самоврядування [2, с. 203].

Режим і режимна організація управління об'єктивно обумовлені самою його природою, проте повною мірою організація управління ними не вичерпується. В управлінні завжди є області, в яких діють механізми саморегуляції і самоврядування, які, в свою чергу, знову ж таки можуть бути схильними до режимної організації. Режим же, як такий, закріплює найбільш важливі і вразливі для системи сфери управлінських відносин, що забезпечують саме існування управлінської системи, досягнення цілей управління і його ефективно протікання.

У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на ще одну його відмінну рису – функціональність. Не вдаючись у досить складну і вельми дискусійну проблематику функціональної структури соціального управління, відзначимо лише, що в розвиненій і досить широкомасштабній управлінській системі кожна з функцій може отримувати власне втілення у внутрішній для вихідної системи власній системі управління, для якої спочатку справедливим є все те, що стверджувалося вище. Додамо, що середовищем функціонування цих вторинних систем стають обволікаючі їх управлінські від-

носини вихідної системи управління. Тому тут знову виникає потреба встановлення особливого функціонального порядку і відповідно функціональних управлінських режимів, основоположних компонентів (цього порядку), які закріплюють його, включаючи як окремі функції, так і їх взаємозв'язки в управлінському циклі (циклах). Такого роду функціональні адміністративні режими можуть охоплювати окремі компоненти суб'єкта управління, його об'єкта, а також складні інформаційні потоки, що протікають в системі управління, включаючи, скажімо, документообіг або систему діловодства [6, с. 22].

Нарешті, останньою з найбільш значущих областей прояву адміністративних режимів, яка впливає безпосередньо з загальнотеоретичних уявлень про управління, є область взаємодії різних систем управління. Багато з систем, які зовні виглядають цілком самостійними, у багатьох відношеннях можуть являти собою в онтології розвинених форм відокремлених функцій єдиних процесів управління, звідси і взаємодія між цими системами може опосередковуватися функціональними адміністративними режимами.

Переходячи до другої частини наміченого аналізу, необхідно відзначити, що основними засобом забезпечення і реалізації адміністративних режимів є нормативне регулювання тих відносин, які потрапляють в сферу даного режиму. В даному випадку непридатним є демократичний принцип «дозволено все, що не заборонено законом». Будь-які спроби його використання в сфері охоплених адміністративним режимом відносин суперечать самій його суті і спрямованості на встановлення порядку обмеження розсуду суб'єктів, які беруть участь в управлінському процесі. Типовим для адміністративних режимів повинні вважатися дозволи, заборони і детальні регламенти діяльності [1, с. 138].

Це зовсім не означає, що в управлінні не може існувати того, що зазвичай називають адміністративним розсудом, проте проявлятися він може тільки там, де є можливість для самоврядування або у випадках відсутності відповідного чіткого регламенту.

У сфері державного управління, як ні в якій іншій, важливого значення набуває роль керуючого суб'єкта з властивою йому можливістю розсуду. Більш того, розсуд в тій чи іншій мірі властивий всім, хто бере участь у прийнятті та реалізації управлінських рішень. Щоб не допустити відступів від вимог адміністративних режимів, що забезпечують вихідні і найбільш важливі поточні параметри управління, в сфері управління формалізуються і широко застосовуються нормативні регулятори з області моральності і моралі. Це різного роду присяги, клятви, кодекси і суди честі, вимоги до сфери приватного життя управлінців (обмеження спільної служби родичів, декларування доходів, різного роду заборони на використання службового становища в особистих цілях, отримання подарунків у зв'язку з виконанням обов'язків управління, обмеження в сумісництві тощо). Іншими словами, для сфери управління характерна в цілому неприйнятна для інших областей суспільного життя (особливо в умовах демократії) формалізація (а в публічному адмініструванні і юридизація) норм морального-етичного змісту. Таким чином, адміністративний розсуд в процесі реалізації того чи іншого адміністративного режиму являє собою певний інтелектуально-правовий імпульс державного управління, регулювання та контролю [8].

Розглядаючи адміністративний режим з позицій його правової сутності, необхідно відзначити, що режим як певний порядок повинен являти собою публічно-правову форму, бо будь-який порядок (ієрархія певних методів управління) втрачає будь-який сенс не будучи наділений правовою формою.

В юридичній літературі виділяють різні класифікації публічно-правових форм. Стосовно до досліджуваної проблематики, найбільш прийнятна позиція Ю. Старилова, який виділяє:

- нормовстановлення, під яким розуміється поява норм права, адресованих публічним управлінням зовнішньому середовищу, численним суб'єктам права, пов'язаних з управлінням або просто зобов'язаним виконувати його приписи; б
- волевиявлення публічного управління – адміністративний акт як типова

форма здійснення управлінських дій, що застосовується в системі юрисдикційного (примусового) управління;

- реальні адміністративні акти — найважливіша форма управлінських дій, вони відрізняються від верховного волевиявлення тим, що не спрямовані на створення певних правових наслідків, а тягнуть за собою дійсний практичний результат [12, с. 198].

Виходячи з даної класифікації, можна стверджувати, що правову основу будь-якого адміністративного режиму може скласти та чи інша (або все в сукупності) публічно-правова форма здійснення управлінських дій.

Таким чином, говорячи про засоби забезпечення адміністративних режимів, навряд чи доцільно розривати адміністративні режими як такі і ті норми і правила, яким повинні безумовно слідувати учасники управлінських відносин відповідної системи управління. Одне без іншого немислимо, тому що режим лише тоді режим, коли може бути належним чином забезпечений.

Підводячи підсумок вищевикладеному, вважаємо можливим виділити наступні ознаки, властиві адміністративно-правовому режиму:

- наявність стійко закріпленого суб'єкта управління;
- наявність стійко закріпленого об'єкта управління;
- певний ступінь підпорядкованості і залежності суб'єкта і об'єкта;
- інформаційна взаємодія суб'єкта та об'єкта управління;
- наявність управлінських функцій;
- наявність адміністративно-правових форм юридичного вираження;
- наявність юридичного змісту певної адміністративно-правової форми.

Якщо перераховані вище ознаки спроектувати на певний вид державної реєстрації (наприклад, реєстрація нерухомості та угод з нею), то можна стверджувати, що державна реєстрація є адміністративно-правовим режимом. При першому погляді на державну реєстрацію як системне адміністративно-правове явище може скластися враження, що вона не підпадає під ознаки адміністративно-пра-

вового режиму; подальший же аналіз призводить до висновку, що вона являє собою комплексний адміністративно-правовий режим.

На думку С. Попова, всі адміністративно-правові режими можна розділити на дві основні групи: орієнтовані на конкретні управлінські структури і ті, що мають нормативний характер щодо ряду суб'єктів, об'єктів та інших складових системи управління. Останні в силу своїх особливих властивостей іменуються комплексними. Під комплексним адміністративно-правовим режимом розуміється врегульований правом і маючий нормативний характер щодо структур державного управління порядок здійснення діяльності, загальної для певної множини або для всіх державних органів, який підлягає конкретизації в процесі реалізації [10].

Державна реєстрація, представлена у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, являє собою певну систему з усіма властивими їй системоутворюючими ознаками.

Першою ознакою є наявність цілей системи. Висуваючи тезу про державну реєстрацію як комплексний режим, доречно задатися питанням: а на що власне спрямований цей режим? Якщо врахувати, що при аналізі загальнотеоретичних основ адміністративно-правових режимів в якості вихідного було вибрано аксіоматичне положення про цільову спрямованість будь-якого управлінського процесу, відповідно режими розглядалися саме з точки зору забезпечення досягнення заданих в управлінні цілей. Якщо ж з урахуванням сказаного звернутися до комплексних режимів, то тут така цільова спрямованість фактично не проглядається. Дійсно, управлінські цілі завжди конкретні і пов'язані з настільки ж конкретною системою управління. Комплексні ж режими відрізняються абстрагуванням від конкретних управлінських відносин. Однак, при аналізі конкретного адміністративно-правового режиму можна виявити елементи цілепокладання [4, с. 148].

Наприклад, ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року

№ 1952-IV визначає, що: «державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – державна реєстрація прав) – 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» [11]. Звідси випливає цілком певна мета державної реєстрації прав, що полягає в забезпеченні стабільності майнових відносин у сфері нерухомості та підвищенні ефективності управління.

Разом з тим державна реєстрація як комплексний адміністративно-правовий режим позбавлений конкретної цільової спрямованості, виконуючи ряд загальних управлінських функцій. Ці функції можуть бути сформульовані в регулюючих режим нормах, а можуть слідувати з прив'язки вимог режиму до функціонування систем управління. Так, щодо режиму державної реєстрації можна з упевненістю сказати, що цей режим регулює адміністративно-правові відносини у сфері державної реєстрації, здійснюваний за допомогою функцій – контролю та обліку.

Отже, в своєму вихідному і найбільш абстрактному розумінні режим є порядком. Відповідно під адміністративно-правовим режимом мається на увазі порядок у галузі публічного адміністрування. І якщо врахувати тут нормативність комплексних режимів щодо конкретних структур державного управління (зокрема, конкретного виду державної реєстрації), то залишається визнати, що з точки зору їх цільової орієнтації ці режими націлені на порядок і впорядкування як таких.

Саме порядок і ніщо інше є визначальною характеристикою і метою комплексних адміністративно-правових режимів. При цьому, однак ситуація різко змінюється при реалізації цих режимів у конкретних системах публічного адміністрування. Встановлений режимом порядок накладається на функції даної системи і набуває в ній конкретного місця і цільового призначення. Зазначена мета знаходить чітке вираження за допомогою публічного інтересу, конкретизованого категоріями характеру, рівня і змісту сто-

совно певної сфери публічного адміністрування. На наш погляд, заперечення існування цілей державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму є лише відображенням непізнаності закономірностей його функціонування.

Другою ознакою державної реєстрації слід визначити наявність навколишнього середовища. Будь-яка система, у якій немає навколишнього середовища, в якості такої існувати не може [9]. Це положення досить очевидно, тому що в процесах, пов'язаних з державною реєстрацією беруть участь мільйони людей. При цьому зазвичай підкреслюється, що саме зовнішнє середовище несе в собі обмеження системи. У такій системі як державна реєстрація, що подається нами у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, про це насамперед «підключається» такий елемент середовища, як законодавство, правові норми в цілому. Якщо врахувати, що розглянутий нами комплексний режим визначає порядок у сфері державної реєстрації, а вимоги даного режиму нерідко зачіпають область реалізації прав і законних інтересів всієї сукупності суб'єктів адміністративного права, то факт існування такої системоутворюючої ознаки як наявність навколишнього середовища стає незаперечним.

Важливо також мати на увазі, що державна реєстрація як комплексний адміністративно-правовий режим не тільки зачіпає права людини і громадянина, а й нерідко в тій чи іншій мірі обмежує їх. В рамках, досліджуваного нами системної ознаки цей факт передбачає врахування тих зв'язків, які об'єктивно існують між реєструючим органом і громадянином, або реєструючим органом та іншим органом виконавчої влади. Які в свою чергу являють собою певну «оболонку» (середовище) функціонування вихідної системи управління.

Третя ознака досліджуваного адміністративно-правового режиму – здатність до вимірювання. При розгляді даної якості державної реєстрації як системного комплексного режиму, особливе місце відводиться визначенню її параметрів. Тут за основу можна взяти окремі ознаки, властиві тій чи іншій адміністративно-право-

вій формі, до яких в літературі з адміністративного права, наприклад, відносять: масштабність, обсяг, інформаційність, наявність результатів, що досягаються.

Розглядаючи дані ознаки через призму державної реєстрації треба зазначити, що реєстраційними процесами охоплено значний масив як системи органів виконавчої влади, так і громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин. Причому обсяг даного роду публічних відносин цілком вимірний і знаходить своє відображення в різного роду обліково-статистичних документах, обсяг і характер яких регулюється нормативними актами різного рівня залежно від виду державної реєстрації. Але цю ознаку можна вважати «мертвонародженою», якщо в системі комплексних режимів державної реєстрації не буде відповідного інформаційного забезпечення. В даному випадку інформаційність – це внесення реєстраційних даних в списки, реєстри, реєстри, кадастри з подальшою обробкою і введенням в єдину комп'ютерну систему реєструючого органу [8].

Ефективність вимірюваності залежить від ступеня інформаційності, а також взаємодії інформаційних потоків у системі комплексних режимів державної реєстрації. Наслідком ефективної роботи даної системи є наявність ще одного елемента вимірюваності – результату, що досягається – якісна ознака), який може носити як позитивний характер (наприклад, затвердження програм соціально-економічного розвитку, при розробці яких використовуються статистичні дані щодо реєстрації суб'єктів підприємництва), так і являти собою реакцію на негативні явища у сфері державної реєстрації (наприклад, протест прокурора на неправомірну відмову в реєстрації).

Таким чином, державна реєстрація як комплексний режим являє собою принципово вимірювану систему.

Четвертою ознакою державної реєстрації визначимо подільність системи на елементи і підсистеми. Характеризуючи державну реєстрацію як комплексний адміністративно-правовий режим, ми встановили, що даний режим може поширюватися на невизначене коло об'єктів і суб'єк-

тів управління. Даний режим складається з цілого ряду адміністративно-правових режимів, специфіка яких визначається видом державної реєстрації. На подільність системи вказує та обставина, що кожному з цих режимів властивий певний об'єкт і суб'єкт державної реєстрації. Якщо за основу взяти поділ об'єктів реєстрації за критерієм об'єкта, диференційованого на родовий, видовий і безпосередній об'єкт, то можна стверджувати, що дана система не тільки може поділятися на підсистеми, але являє собою іманентну множину елементів підсистеми державного управління. Наприклад, родовим об'єктом реєстрації нерухомого майна є комплекс суспільних відносин, що виникають у сфері власності, видовим – суспільні відносини, які виникають, в цілому, з приводу реєстрації нерухомого майна, безпосереднім – суспільні відносини, що виникають з приводу реєстрації конкретно взятого нерухомого майна [10].

Аналогічною бачиться і класифікація за суб'єктом державної реєстрації:

- фізичні особи (наприклад, реєстраційний облік громадян за місцем перебування або місцем проживання; облік міграційного процесу громадян тощо);

- суб'єкти підприємницької діяльності – юридичні особи та фізичні особи підприємці (правоздатність у обох категорій виникає з моменту державної реєстрації).

Розгляд державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму ставить завдання виявлення загальних вихідних засад, що визначають його правову модель незалежно від реалізованих цілей і сфер застосування. Отримуючи своє нормативне вираження, вони виконують роль принципів державної реєстрації, забезпечуючи існування останньої як правової форми публічного адміністрування. Дослідження сутності державної реєстрації дозволяє виявити наступні принципи: законності, обов'язковості, публічності, заявності, платності, достовірності, відкритості.

Принцип законності є основною правовою засадою публічного адміністрування в цілому. Забезпечення законності в реєстраційній діяльності забезпечується за допомогою наділення громадян і органі-



зацій правом судового і адміністративного оскарження дій (бездіяльності) реєструючого органу. Принцип обов'язковості полягає в тому, що державна реєстрація обов'язкова для всіх суб'єктів, на яких поширюється «реєстраційне» законодавство. Так, вимога державної реєстрації прав на об'єкти нерухомості є однаково обов'язковою як для суб'єктів приватного права (громадян та юридичних осіб), так і для публічних утворень. Обов'язковість державної реєстрації забезпечується застосуванням негативних правових наслідків, серед яких особливо можна виділити заходи адміністративної відповідальності. Набуття статусу підприємця (в широкому сенсі) пов'язується з державною реєстрацією у відповідній якості незалежно від виду суб'єкта, форми власності та інших факторів. Іншою основною засадою державної реєстрації є її публічність. Публічний характер виражається в тому, що державна реєстрація є формою державної діяльності і здійснюється уповноваженими органами публічної влади; акт державної реєстрації являє собою публічно-правовий акт. Наступним принципом державної реєстрації є її заявницький характер, що виражається в тому, що реєстраційна процедура порушується тільки на підставі заяви відповідного суб'єкта. Може здатися, що заявницький характер знаходиться в протиріччі з принципом обов'язковості, однак це не так. Заявницька засада лежить в основі функціональної складової правового механізму державної реєстрації, тоді як обов'язковість визначає суб'єктну, тобто інституційну складову. Ставлячи в обов'язок певних категорій осіб здійснення державної реєстрації, пов'язуючи з такою реєстрацією реалізацію ними своїх прав, законодавець окреслює таким чином суб'єктні межі сфери керуючого впливу, здійснюваного у формі державної реєстрації. Реєстрація, являючи собою своєрідну публічно-правову «послугу», здійснюється на оплатній основі – за плату, яка знаходиться в режимі податкового збору. Природно, платність державної реєстрації має місце в тих випадках, коли керуючий вплив не обмежується рамками самої системи державного управління; реєстрація

у «внутрішніх» управлінських відносинах з цілком зрозумілих причин є безкоштовною. Принцип достовірності містить в собі презумпцію правильності містяться в обліковому документі (реєстрі, реєстрі) записів до тих пір, поки вона не спростована в установленому законом порядку (переважно, судовому) [2, с. 231].

Дане правило обумовлено формально-юридичним характером перевірки відомостей, які подаються на реєстрацію і виключають можливість для реєструючого органу перевіряти їх фактичну відповідність дійсності. Принцип відкритості облікових даних, що містяться в реєстрах (реєстрах) визначає інформаційну цінність реєстрації як форми публічного адміністрування. Дані інформаційних систем, створених за допомогою державної реєстрації (за винятком відомостей конфіденційного характеру) повинні бути доступні як для державних органів, так і для суб'єктів приватного права.

**Висновки:** Режим – це та зовнішня оболонка, яка забезпечує саме існування системи управління, її нормальне цілеспрямоване функціонування і можливість прояву всередині системи можливостей самоорганізації і самоврядування. Ознаками, властивими адміністративно-правовому режиму є: наявність закріпленого суб'єкта управління; наявність закріпленого об'єкта управління; певний ступінь підпорядкованості і залежності суб'єкта і об'єкта; інформаційна взаємодія суб'єкта та об'єкта управління; наявність управлінських функцій; наявність адміністративно-правових форм юридичного вираження; наявність юридичного змісту певної адміністративно-правової форми.

Державна реєстрація, представлена у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, являє собою певну систему з усіма властивими їй системоутворюючими ознаками: наявність цілей системи; наявність навколишнього середовища; здатність до вимірювання; подільність системи на елементи і підсистеми.

Розгляд державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму ставить завдання виявлення загальних вихідних засад, що визначають його правову модель незалежно від

реалізованих цілей і сфер застосування. Отримуючи своє нормативне вираження, вони виконують роль принципів державної реєстрації, забезпечуючи існування останньої як правової форми публічного адміністрування. Дослідження сутності державної реєстрації дозволяє виявити наступні принципи: законності, обов'язковості, публічності, заявності, платності, достовірності, відкритості.

Таким чином, в рамках системного підходу державну реєстрацію можна визначити як комплексний адміністративно-правовий режим, що опосередковує в якості загальної функції здійснення контролю та обліку, яка отримує свою цільову конкретизацію залежно від виду публічного інтересу, що реалізується шляхом винесення уповноваженим державним органом адміністративно-правових актів в рамках нормативно врегульованої процедури.

#### Список використаної літератури:

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк та ін. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 624 с.
2. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2 т. Т. 1 : Загальне адміністративне право / В. В. Галунько та ін. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2017. 320 с.
3. Грущинський І.М. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності : наук.-практ. посіб. / І.М. Грущинський, В.М. Кравчук, Є.П. Пограничний. Львів: Престиж-Інформ, 2000. 268 с.
4. Задихайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 379–384.
5. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. Київ, 1999. 247 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 799 с.
7. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Красовська А. Державна реєстрація як умова реалізації права на підприємництво в Україні. *Адміністративне право*. 2002. № 7. С. 62–64.
9. Мовчан Д.В. Щодо систематизації державних органів, які здійснюють реєстраційне провадження. *Проблеми законності*. 2009. № 103. С. 159–166.
10. Попов С.Ю. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Митна справа*. 2012. Ч. 2. Кн. 1. № 1(79). С. 162–166.
11. Про заходи щодо надання послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 14.03.2014 р. № 524/5. *Офіційний вісник України*. 2014. № 21. Ст. 674.
12. Старілов Ю.Н. Службове право/ Ю.Н. Старілов. Москва: БЕК, 2006. 698 с.
13. Тихомиров Ю.А. Теорія компетенції/Ю.А. Тихомиров. Москва: Юрінформцентр, 2011. 355 с.
14. Юшкевич О.Г. Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб підприємців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

#### **Bolhar O. Legal regime of state registration in Ukraine**

*The article examines aspects of state registration as a specific administrative and legal regime in Ukraine. It is determined that the regime is the outer shell that ensures the very existence of the management system, its normal purposeful functioning and the possibility of self – organization and self-government opportunities within the system. It is indicated that the regime under study regulates administrative and legal relations in the field of state registration, and is carried out with the help of control and accounting functions. It is proved that the features inherent in the administrative-legal regime are: the presence of a fixed subject of management; the presence of a fixed object of Management; a certain degree of subordination and dependence of the subject and object; information interaction of the subject and object of management; the presence of managerial functions; the presence of administrative-legal forms of legal expression; the presence of legal content of a certain administrative-legal form. It is noted that state registration, presented in the form of a comprehensive administrative and legal regime, is a certain system with all its inherent system-forming features: the presence of system goals; the presence of the environment; the ability to measure; the divisibility of the system into elements and subsystems. It is stated that the consideration of state registration as a complex administrative and legal regime sets the task of identifying the general initial principles that determine its legal model*

*regardless of the implemented goals and areas of application, receiving their normative expression, they play the role of principles of state registration, ensuring the existence of the latter as a legal form of Public Administration. Consideration of state registration as a complex administrative and legal regime sets the task of identifying general initial principles that determine its legal model, regardless of the goals and areas of application implemented. Receiving their normative expression, they fulfill the role of principles of state registration, ensuring the existence of the latter as a legal form of Public Administration. The principles of state registration as a specific administrative and legal regime are revealed: legality, binding, publicity, statement, payment, reliability, openness. Within the framework of a systematic approach, state registration is defined as a complex administrative and legal regime that mediates as a general function the implementation of control and accounting, which receives its target specification depending on the type of public interest, which is implemented by issuing administrative and legal acts by the authorized state body within the framework of a normatively regulated procedure.*

**Key words:** *administrative law, administrative legislation, state registration, public administration, administrative and legal regime, legal mechanism, administrative procedures, legal accounting, control, registration authority, public interest.*