

вок про те, що їх дія виявляється в усіх напрямках функціонального призначення гарантій, у всіх сферах суспільного життя, де має місце правове регулювання.

Ключові слова: культурні права і свободи, людина, громадянин, юридичні гарантії.

Мацкевич Н. М. Понятие и сущность юридических гарантий конституционных культурных прав и свобод человека и гражданина в Украине

В статье проанализированы разные дефиниции понятия юридические гарантии конституционных культурных прав и свобод человека и гражданина и сделан вывод о том, что их действие оказывается во всех направлениях функционального назначения гарантий, во всех сферах общественной жизни, где имеет место правовое регулирование.

Ключевые слова: культурные права и свободы, человек, гражданин, юридические гарантии.

Matskevych M. M. A concept and essence of legal guarantees of constitutional cultural rights and freedoms of man and citizen in Ukraine

In the article different definitions of concept legal guarantees of constitutional cultural rights and freedoms of man and citizen are analysed and drawn conclusion that their action appears in all directions of the functional setting of guarantees, in all spheres of public life, where the legal adjusting takes place.

Keywords: cultural rights and freedoms, man, citizen, legal guarantees.

Теличко М.В.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ТА ЇХ РОЛЬ В ІНСТИТУТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБТЯЖЕНЬ

УДК 347 214.2 (477)

Постановка наукової проблеми. Розвиток адміністративного права в Україні неможливий без наукового та законодавчого врегулювання процедурного аспекту відносин органів виконавчої влади з громадянами. Це зумовлено як необхідністю захисту прав приватних (як фізичних, так і юридичних) осіб у відносинах з органами публічної адміністрації, так і власне потребами підвищення ефективності діяльності останніх.

Аналіз останніх досліджень: теоретичною основою статті стали наукові праці відомих теоретиків права, зокрема В.Б.Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, С.В. Ківалова,

Ю.С. Шемчушенка, В.К. Колпакова, О.Ф. Скакун. Однак, не зважаючи на наявність великої кількості наукових праць із зазначеної проблематики, чимало питань залишаються недослідженими або дослідженими фрагментарно. Це пояснюється складністю і багатогранністю поняття «адміністративна процедура» та її співвідношення з адміністративно-правовим забезпеченням державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Мета даного дослідження -- сприяти подальшій розробці ефективного механізму державної реєстрації в Україні та вдосконалити правове регулювання цього процесу шляхом наукового дослідження ролі адміністративної процедури в інституті державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у нашій державі.

Виклад основного матеріалу. У світі по-різному підходять до правового регулювання адміністративної процедури. Так, починаючи з 20-х років ХХ століття і до сьогодні багато держав стало на шлях систематизації законодавства про адміністративну процедуру та прийняття окремих законодавчих актів (Австрія – 1925 р., Польща і Чехословаччина – 1928 р., Югославія – 1930 р., США – 1946 р., Угорщина – 1957 р., Іспанія – 1958 р., ФРН – 1976 р., Данія – 1985 р., Італія, Австрія – 1990 р., Нідерланди – 1992 р. (діє з 1994 р.), Японія – 1994 р. тощо). Саме з процесом кодифікації пов'язують виникнення так званого адміністративного процедурного права.

В західних демократичних країнах розвиток законодавства про адміністративну процедуру характеризує здебільшого діяльність публічної адміністрації. В деяких державах правові норми, які здійснюють регулювання адміністративної процедури, не систематизовані й містяться у різних нормативних актах, хоча, скажімо, у Франції, це законодавство вважається досить розвиненим. У цій країні наявні часткові кодифікації, зокрема від кінця 1970-х років, за рекомендаціями посередника чи самої Державної ради було прийнято закон про доступ до адміністративних документів (липень 1978 р.). Він значною мірою змінив принципи, які належали до адміністративної таємниці, про мотивацію

адміністративних актів (липень 1979 р.), про захист громадських свобод при використанні інформаційних картотек (січень 1978 р.). Натомість складно розглядати декрет від 28 листопада 1983 р. “Про відносини між адміністративними органами і громадянами” як щось більше, ніж зародок систематизації загальної адміністративної процедури. Самого лише нормативного статусу цього декрету недостатньо для того, щоб надати йому ваги, необхідної для справжньої кодифікації такого порядку, адже він не міг би протистояти загальним принципам права, яким він суперечитиме, зокрема принципів вільного управління територіальних громад. Крім того, він містить лише відокремлені норми: юридичне значення для адміністрації опублікованих циркулярів, обов’язкова вказівка на способи оскарження адміністративних рішень та елементи процедури рішення для колегіальних органів.

У Франції існують процедури заслуховування підстав для подачі позо-ву, однак у межах часткового законодавства (відносно позбавлення права власності на майно і досліджень впливу на навколишнє середовище), а не загалом. Безперечно, саме це розпорошення норм у Франції ускладнює порівняння з країнами, де адміністративна процедура кодифікована на загальному рівні, тоді як з багатьох пунктів французька регламентація варта, можливо, багатьох інших регламентацій, які вважаються повнішими [1, 245].

Крім того, є країни, які також не мають загального кодифікованого акта з адміністративних процедур, зокрема Велика Британія, Ірландія, Португалія, Греція, Бельгія, Голландія. Пояснюється це: 1) непридатною юридичною технікою, яка значну увагу приділяє фіксації дрібниць на папері, на відміну від континентальної, що дозволяє задовольнитися в певних ситуаціях лише принципами, котрі в подальшому переростають у конкретні правила застосування; 2) адміністрації цих країн залишаються маловідкритими. Наприклад, у Великій Британії та Ірландії діє закон про секрет у адміністративній сфері.

Наша держава обрала шлях розробки узагальнюючого законодавчого акта про адміністративні процедури за участю

громадян. Відповідне завдання міститься в Концепції адміністративної реформи в Україні [2]. Крім того, підготовлено проект Адміністративно-процедурного кодексу, який, на думку В.Б. Авер'янова, має досить логічну структуру і прийнятне змістове наповнення [3]. Цей Кодекс має за мету визначити повноваження та порядок діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб. Очевидний позитив пропонованого Кодексу, як стверджує В.Б. Авер'янов, -- це покладення в його основу низки принципів здійснення адміністративних процедур, в яких відображені сучасні європейські стандарти належного урядування та адміністративного права.

Нагальна потреба у прийнятті згаданого законодавчого акта зумовлена тим, що в Україні, на відміну від більшості демократичних держав, донині законодавчо не регламентовані єдині процедурні правила взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади і місцевого самоврядування з приватними особами. Це не дозволяє органам виконавчої влади діяти неупереджено та ефективно, а громадянам – відчувати себе захищеними від зловживань з боку чиновників.

Закон України “Про звернення громадян” деякою мірою регламентує процес розгляду заяв та скарг громадян. Стаття 1 цього Закону зазначає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [4].

Першочергове завдання, яке слід розв'язати до прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, - це змістове наповнення та однозначне розуміння поняття “адміністративна процедура”. У

лексичному плані “процедура” загалом визначається як будь - яка тривала, послідовна справа, порядок, обряд [5, с. 526], установлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якоїсь справи [6, с. 543], офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого - небудь [7, с. 577]. Незважаючи на термінологічну тавтологію, всі наведені ви-значення мають спільні сутнісні риси, наприклад, низка послідовних дій, які спрямовані на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення тощо якоїсь справи).

Якщо ж ідеться про специфічну процедуру у сфері адміністративно - правового регулювання суспільних відносин, тобто про процедуру в її правовому значенні, то, аналізуючи праці вітчизняних юристів-дослідників, стає зрозумілим, що послідовні дії, які становлять процедуру, повинні бути, по-перше, врегульовані нормами права, а по-друге, направлені на досягнення певного правового результату [8, с. 97]. Такий підхід до поняття “правова процедура”, що ґрунтується на значенні терміна “процедура”, дозволяє сформулювати наукове визначення цього поняття: у загальному аспекті процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології.

З правової точки зору процедура - це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування. Правова процедура характеризується такими ознаками: попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат; юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, як і основні; межі регулятивного “впливу” процедурних норм. Процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження; синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна. Це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики; законність -- відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у

нормативно-правовому акті; ознака демократизму правової процедури стосується тільки тих процедур, які є шляхом до реалізації владних відносин.

Ця характеристика розкриває ознаки процедури, які прийнятні та можуть застосовуватись до всіх галузей права, зокрема і до адміністративної. Тому постає необхідність визначення самого поняття “адміністративна процедура”, щодо якого немає однозначної думки, як це не парадоксально, адже впродовж значного часу науковці оперують цим поняттям, використовуючи його у підручниках, монографіях, статтях, але уніфікованого підходу ще не вироблено.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу наводить таку дефініцію адміністративної процедури, під якою слід розуміти визначений законодавством порядок провадження в індивідуальних адміністративних справах. Для повного розуміння фабули дискусійного поняття доцільно навести визначення індивідуальної адміністративної справи, під якою в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України мається на увазі справа, що стосується конкретної фізичної або юридичної особи, яка розглядається органом виконавчої влади або місцевого самоврядування, їх посадовими особами та вирішується шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта.

Отже, враховуючи вищевикладене та проведений системний аналіз змісту поняття “адміністративна процедура”, можна дійти висновку, що під цією категорією слід розуміти встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору.

На думку Л. Попова, адміністративні процедури – це процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов’язків громадян, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов’язані з організацією роботи органів виконавчої влади. Така діяльність характеризується як організацій-

но-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади в процесі реалізації своїх функцій [9, с.222]. А. І. Філатова визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом правовій формі [10, с. 92].

Як наголошує Колпаков В.К. – реєстраційна процедура є складовою адміністративно-правових методів і форм державного управління (на мою думку – невід’ємною частиною адміністративної процедури), яка має не лише інформаційне значення. Як відзначає автор, роль реєстраційної процедури головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти. Реєстраційні дії також мають юридичні наслідки [11, с.221]. Скакун О.Ф. слушно вказує на те, що юридичний зміст факту породжує суб’єктивне юридичне право з однієї сторони та суб’єктивний юридичний обов’язок і суб’єктивну юридичну відповідальність з боку посадових осіб [12, с. 350]. Таким чином, набуття права власності на нерухоме майно та його обтяження, за аналогією із Законом України «Про нотаріат», має бути констатовано шляхом здійснення адміністративної процедури посвідчення цього факту, який має юридичне значення, з метою надання йому юридичної вірогідності.

Реєстраційне провадження є однією з частин адміністративної процедури державної реєстрації прав на нерухоме майно. О.В. Кузьменко зазначає, що реєстраційне провадження – регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації, в ході якої вирішуються питання про офіційне визнання законності правових актів; законності дій юридичних та фізичних осіб; наділення суб’єктів права відповідними правами та обов’язками; а також про облік та фіксацію юридичних фактів шляхом закріплення їх у реєстраційних документах [13, с.86]. Варто погодитись з Юшкевич О.Г., яка зазначає, що реєстраційне провадження – це діяльність публічної адміністрації по розгляду і вирішенню у встановленому порядку індивідуально-конкретних справ у сфері державної реєстрації

шляхом внесення відомостей про об'єкти реєстрації у відповідний реєстр з метою встановлення юридично значущих фактів і прав суб'єктів реєстраційних правових відносин та винесення за результатами індивідуального акту в межах нормативно врегульованої процедури [14, с.30]. Реєстраційне провадження не має своїм результатом вживання примусових заходів. Його результат – задоволення законних запитів фізичних або юридичних осіб, а також забезпечення ефективної роботи управлінського апарату.

Висновки. Адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів і посадових осіб. А головним на думку В.Б. Авер'янова є те, що вони покликані забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів виконавчої влади [15, с. 10]. Крім того, принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично зрівнюються правові позиції суб'єктів владних повноважень та людини – на відміну від відносин субординації, у яких перебувають суб'єкти управлінських відносин. На жаль, у діючому законодавстві України саме процедурна частина є найменш об'ємною та досконалою. Отже, на сьогодні реформування вітчизняного адміністративного права є нагальною необхідністю, зумовленою євроінтеграційним вибором України.

1. Зілер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз: пер. з фр. В. Ховхуна. - К.: Основи, 1996. - 316 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. Затверджено Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/980 // Офіційний вісник України. – 1999. -- № 21. – с. 32.
3. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: навч. посібник / В.Б. Авер'янов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavets.com.ua/books>
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - с.7-28.
5. Даль В. М. Толковий словарь живого великого русского языка: в 4 т. - М.: Русский язык, 1980. - Т. 3. - 588 с.

6. *Евгеньева А. П. Словарь русского языка: в 4 т. - 2-е изд. испр. и доп. - М.: Русский язык, 1984. - 614 с.*
7. *Ожегов С. И. Словарь русского языка. - М.: Сов. энциклопедия, 1973. - 404 с.*
8. *Пухтецька А.А. Адміністративна процедура: питання кодифікації вітчизняного законодавства / А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права, 2009. -- №3. – с. 97.*
9. *Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юрайт, 2010. – 444 с.*
10. *Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография / А.В. Филатова; под ред. Н.М. Конины. – Саратов: Научная книга, 2009. – 280 с.*
11. *Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, -- 1999. – 736 с.*
12. *Теорія держави і права: Підручник / пер. з рос. Скакун О.Ф. – Харків: 2001. – 644 с.*
13. *Кузьменко О.В. Природа реєстраційного провадження / О.В. Кузьменко // Вісник академії митної служби України. Серія: «Право». – 2009. -- №1 (2). – с. 81-87.*
14. *Юшкевич О.Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: Дис.канд..юр.наук.– Харків, 2007. – 230 с.*
15. *Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б.Авер'янов // Часопис Київського університету права, -- 2009. -- №3. – с.10.*

Теличко М.В. Адміністративні процедури та їх роль в інституті державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень

Стаття присвячена аналізу поняття адміністративної процедури та її правового регулювання в Україні та у світі. Автор також аналізує реєстраційну процедуру як складову частину адміністративної процедури та відзначає її роль в інституті реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Ключові слова: державна реєстрація, адміністративно-правова процедура, реєстраційна процедура, реєстраційне провадження.

Теличко М.В. Административные процедуры и их роль в институте государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений

Статья посвящается анализу понятия административной процедуры и ее правового регулирования в Украине и в мире. Автор также анализирует регистрационную процедуру как составную часть административной процедуры и отмечает ее роль в институте регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений.

Ключевые слова: государственная регистрация, административно-правовая процедура, регистрационная процедура, регистрационное производство.

Telychko M.V. Administrative procedures and their role in the institute of registration of rights on real estate and their encumbrances

This article is dedicated to the analysis of the notion “administrative procedure” and its legal regulation in Ukraine and throughout the world. An author also analyses registration procedure as part of administrative procedure and points out its role in the institute of the real estate property rights state registration.

Keywords: state registration, administrative procedure, registration procedures, registration proceeding.