

ЛУНІНА О. С.,

суддя

(Дніпропетровський окружний
адміністративний суд)

УДК 342.97: 35.077 (477)

**ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ:
ОКРЕМІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ**

У статті обгрунтовано науковий підхід щодо визначення поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації та сформульовано відповідне поняття. Доведено, що при визначенні вказаного поняття необхідно врахувати таке: а) сутність спору як юридичного явища, що має юридичні наслідки; б) зміст спору як протиборство сторін відносно одного предмета; в) предмет спору – сфера державної реєстрації; г) сторони спору, однією з яких завжди виступає суб'єкт, діяльність котрого спрямована на реалізацію публічних інтересів. Сформульовано поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації.

Ключові слова: публічно-правовий спір, державна реєстрація, юридичне явище.

В статье обоснован научный подход к определению понятия публично-правового спора в сфере государственной регистрации и сформулировано соответствующее понятие. Доказано, что при определении понятия не обходимо учитывать следующее: а) содержание спора как юридического явления, имеющего юридические последствия; б) суть спора как противоборства сторон в отношении одного предмета; в) предмет спора – сфера государственной регистрации; г) стороны спора, одной из которых всегда выступает субъект, деятельность которого направлена на реализацию публичных интересов. Сформулировано понятие публично-правового спора в сфере государственной регистрации.

Ключевые слова: публично-правовой спор, государственная регистрация, юридическое явление.

The scientific approach to the definition of public-law controversy in the state registration sphere is justified and appropriate concept is formulated in the article. It is proved that under the specified concepts defining there must be considered: a) the nature of the controversy as a legal phenomenon, which has legal consequences; (b) the content of the controversy as a confrontation between the parties in respect of the same subject; c) the subject matter of the controversy – the state registration sphere; d) the controversy parties, one of which is always the subject, which activity is aimed at the realization of public interests. The concept of a public-law controversy in the state registration sphere is formulated.

Key words: public law controversy, state registration, legal phenomenon.

Вступ. Необхідність наукового обгрунтування поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації визначена декількома чинниками. Насамперед, гарантуванням належного захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах у сфері державної реєстрації. Такі відносини пов'язані із здійсненням реєстраційних процедур, завдяки яким діяльність особи (фізичної чи юридичної) набуває юридичного значення. Серед особливостей реєстраційних відносин слід назвати велике коло суб'єктів, що здійснюють



реєстрацію, відсутність єдиних стандартів управлінських процедур реєстраційної діяльності та наявність широкого за обсягом предмета такої діяльності, який стосується різних за правовою природою відносин – приватно-правових, публічно-правових.

Не випадково, у зв'язку з цим, було прийнято Постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», де окремими пунктами (п. п. 7, 8, 10) було викладено правову позицію вищого спеціалізованого суду адміністративної юрисдикції відносно правової природи окремих категорій спорів, що виникають у сфері реєстраційної діяльності: реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців; реєстрацію громадських об'єднань; реєстрації прав на нерухоме майно; реєстрації у будівництві. Так, тільки по адміністративних судах першої інстанції в Україні з 2010 року по травень 2014 року було розглянуто 4726 справ, які стосуються анулювання державної реєстрації прав власності нерухомого майна та зобов'язання вчинити певні дії, а стосовно скасування державної реєстрації таких прав – 38989 справ.

Узагальнення наявних напрацювань дає змогу виділити наукові роботи, присвячені дослідженню сутності публічно-правових спорів (К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб та інші), адміністративно-правових спорів (Л.В. Бринцева, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна, Н.Ю. Хаманева та інші), окремих видів публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (О.А. Веденяпін, Ю.О. Гаврилюк, Н.М. Гладка, О.В. Джабурія, М.Г. Кобилянський та інші), юридичного конфлікту в діяльності органів виконавчої влади (А.К. Гасанова). Проте серед сучасного наукового доробку проблема сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації потребує окремого опрацювання.

Постановка завдання. Обґрунтування наукового підходу щодо формулювання поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації.

Результати дослідження. Розробка наукового підходу щодо обґрунтування поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації має спиратись на результати досліджень, присвячених загальним проблемам сутності юридичного конфлікту, публічно-правового спору, адміністративно-правового спору, враховувати специфіку відносин у сфері державної реєстрації та зміст державної реєстрації як правового явища.

Зрозуміло, що у межах однієї статті складно глибоко опрацювати відповідні положення правової доктрини, проте доцільно зупинитись на узагальнених висновках, сформульованих за результатами аналізу існуючого наукового доробку.

Дійсно, питання сутності юридичного конфлікту, публічно-правового спору не вичерпується декількома науковими роботами, адже вони є складовою глобальної наукової проблеми конфлікту як джерела розвитку певних (особливо юридичних) явищ і процесів. Доречно, на підтвердження вказаному, наголосити на причинах запровадження адміністративного судочинства, серед яких чи не перше місце посідає конфліктність діяльності суб'єктів владних повноважень, унаслідок якої виникає проблема створення ефективних способів і засобів їх вирішення з метою захисту прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб.

На думку А.К. Гасанової, яка досліджувала проблему сутності правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, такий конфлікт слід називати адміністративно-правовим явищем. Таке явище є динамічним і виникає за певних умов, а зміст полягає у протиставленні сторін, хоча б одна з яких має адміністративну правосуб'єктність, виникає внаслідок наявності протилежних або несумісних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади, вирішується у спосіб, визначений адміністративним законодавством, має юридичні наслідки вирішення [1, с. 190]. Науковий підхід А.К. Гасанової базується на положеннях, обґрунтованих іншими вченими. Насамперед, на доведенні інавного протиріччя або протиставлення між сторонами конфлікту, що зумовлено наявністю протилежних інтересів щодо одного предмета. Юридичний характер конфлікту визначає наявність правового статусу у його сторін та вирішення за правовою процедурою, визначеною адміністративно-правовими нор-



мами. Важливим положенням, яке враховане А.К. Гасановою при обґрунтуванні сутності юридичного конфлікту, є положення про юридичні наслідки здійснення процедур вирішення конфліктів. При формулюванні перелічених наукових положень дослідниця спиралась на наукову думку М.Р. Мергелідзе, Ю.О. Тихомирова, інших учених [1, с. 8].

Перспективність зазначеного наукового підходу для подальшого наукового аналізу в напрямі визначення сутності публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації зумовлена виділенням основи конфлікту – протиборство або протиріччя сторін, які стосуються одного предмета у зв'язку з існуванням різних інтересів у сторін.

Не випадково А.К. Гасанова публічно-правові спори, що належать до юрисдикції адміністративних судів, зараховує до однієї з категорій правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади [1, с. 8]. Такий підхід дає змогу вказати про те, що категорії «правовий конфлікт» і «публічно-правовий спір» співвідносяться як загальне й конкретне, що означає широкий зміст категорії «правовий конфлікт» порівняно із категорією «публічно-правовий спір».

Ознаки публічно-правового спору, які дають можливість охарактеризувати його як вид правового спору, обґрунтовує Н.Є. Хлібороб. До них учена зараховує такі положення: 1) наявність правової основи – гарантованої законом можливості захисту прав, свобод та інтересів особи; 2) виникнення лише з юридично значущих дій його суб'єктів; 3) спрямованість на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи; 4) наявність законодавчо встановлених способів вирішення, які не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних способів [2, с. 6]. Однак обґрунтовані Н.Є. Хлібороб ознаки не позбавлені певних суперечностей. Так, не зрозуміло, як саме спір може бути «спрямований на захист», а гарантована законом можливість захисту прав, свобод та інтересів особи стосується не тільки спорів, а й деліктів, причому не тільки адміністративних. Не зважаючи на наявні суперечності у визначенні ознак публічно-правового спору, Н.Є. Хлівороб доцільно вказує про перспективність положення щодо юридичного значення дій, з яких виникає такий спір.

Не позбавлена суперечностей і наукова думка Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміної відносно визначення поняття «адміністративно-правовий спір». Учені пропонують визначати такий спір через широку категорію юридичного конфлікту певного виду. Так, адміністративно-правовий спір визначено як юридичний конфлікт між фізичною або юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з другого, що зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватись як в судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано ймовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник [3, с. 24]. До ознак адміністративно-правового спору вчені зараховують такі: 1) щільний зв'язок з державним управлінням та управлінською діяльністю суб'єктів владних повноважень, які представляють державу; 2) виникнення з відносин різної галузевої належності; 3) обов'язковою стороною спору у більшості випадків виступає владарюючий суб'єкт, уповноважений на виконання функцій управління; 4) виникнення, як правило, з відносин між нерівними учасниками [3, с. 23–24].

Спірність презентованого наукового підходу, як здається, полягає в тому, що його застосування не дає змоги включити в коло таких спорів компетенційні спори, які виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції. Крім того, виникає необхідність додаткового обґрунтування належності до юрисдикції справ за зверненням суб'єкта владних повноважень, відповідно до ч. 4 ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України [4]. Дійсно, такі справи не мають ознак спору, адже їх предмет стосується гарантій законності реалізації владних повноважень. Звідси і виникає питання доцільності існування приписів ч. 4 ст. 50 КАС України щодо громадян, іноземців, юридичних осіб, що не є суб'єктами владних повноважень, як відповідачів у справах про таке: 1) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках,



встановлених законом. Однак вирішення цієї проблеми має становити предмет окремого наукового пошуку, або ж необхідно вносити зміни до ч. 1 ст. 2 КАС України, де визначено завдання адміністративного судочинства – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Проте можна погодитись із положеннями, сформульованими Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміною, відносно ознак адміністративно-правового спору як зв'язок з управлінською діяльністю, виникнення з відносин різної галузевої належності. Визначення адміністративно-правового спору через категорію юридичного конфлікту дає змогу вказати про необхідність врахування такої змістовної ознаки спору, як протиборство сторін відносно одного предмета у зв'язку із реалізацією сторонами різних інтересів. Причому застосування категорії «інтерес» надає можливість уникнути застосування недостатньо опрацьованих у правовій доктрині категорій «суб'єкт владних повноважень» чи «публічна адміністрація», зосередившись на меті існування відповідного учасника правовідносин.

Різні наукові думки існують відносно доцільності застосування категорій «публічно-правовий спір» чи «адміністративно-правовий спір». Звернення до юридичних енциклопедичних видань дозволяє вказати про визначення в них сутності категорії «публічно-правовий спір». Так, публічно-правовий спір визначено як вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. На думку Ю.С. Педько, суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються в розбіжності чи відмінності правових позицій учасників публічно-правових відносин з приводу їх прав і обов'язків або законності вправозастосовного (адміністративного) або нормативного акта [5, с. 771]. Категорія «публічно-правовий спір» застосовується й у чинному законодавстві, у КАС України, при визначенні справи адміністративної юрисдикції (адміністративної справи) як переданого на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п.1 ч.1 ст.3).

Отже, не заперечуючи в цілому проти наукового підходу щодо застосування категорії «адміністративно-правовий спір» замість категорії «публічно-правовий спір», доцільно зазначити про спірність їх застосування як у правовій доктрині, так і в чинному законодавстві, що зумовлює актуальність перспективи подальшого наукового аналізу.

Висновки. Отже, при визначенні поняття публічно-правового спору у сфері державної реєстрації доцільно врахувати таке: а) сутність спору як юридичного явища, що має юридичні наслідки; б) зміст спору як протиборство сторін відносно одного предмета; в) предмет спору – сфера державної реєстрації, яка полягає в наданні юридичного статусу суб'єктові, який підлягає реєстрації, уведення такого суб'єкта до правовідносин, створення умов наділення його чинним законодавством правосуб'єктності в певних відносинах, де він виступає як їх учасник, зокрема адміністративних, господарських, цивільно-правових; г) сторони спору, однією з яких завжди виступає суб'єкт, діяльність якого спрямована на реалізацію публічних інтересів. Публічно-правовим спором у сфері державної реєстрації доцільно визначити юридичне явище, яке є динамічним і полягає у протиборстві сторін спору, однією з яких є суб'єкт, діяльність котрого спрямована на забезпечення реалізації публічних інтересів відносно одного предмета, що стосується визнання законним юридичного акта відображення стосовно суб'єкта, який виступає іншою стороною у спорі, певних відомостей, інформації у реєстрі, що надає цьому суб'єктові законності та юридичного значення його діяльності.



Список використаних джерел:

1. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.К. Гасанова. – Одеса, 2011. – 215 с.
2. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.Є. Хлібороб. – Л., 2012. – 22 с.
3. Писаренко Н.Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : [монографія] / Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – 136 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Юрид. думка, 2012. – 1020 с.

ПОГРІБНИЙ І. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових
дисциплін факультету права
та масових комунікацій
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

НОВІКОВ М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права
юридичного факультету
(Херсонський державний університет)

УДК 342.9

ЩОДО ОЗНАК КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ЗАКОНОПРОЕКТНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розкривається поняття корупційних ризиків через призму їхніх ознак. Визначається їхня роль у законопроектній діяльності та підвищенні якості нормативно-правових актів.

Ключові слова: *корупція, корупційні ризики в правотворчості, активізація корупційної ситуації, передумови укладання корупційної угоди, засоби прикриття корупційної угоди.*

В статье раскрывается понятие коррупционных рисков сквозь призму их признаков. Раскрывается их роль в законопроектной деятельности и повышение качества нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: *коррупция, коррупционные риски в правотворчестве, активизация коррупционной ситуации, предпосылки заключения коррупционного соглашения.*

