

Погребняк О. Г.,

*аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Одеського державного університету внутрішніх справ*

## **ВИЗНАЧЕННЯ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ ІЗ УРАХУВАННЯМ ЗАКОНОДАВЧИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**

### **DETERMINING INDIVIDUAL CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR PUBLIC REGISTRATION OF CIVIL STATES WITH ACCOUNTING OF LEGISLATIVE TRANSFORMATIONS**

У статті визначаються окремі особливості адміністративного провадження державної реєстрації шлюбу та встановлення батьківства в Україні. Встановлено, що процедури державної реєстрації актів цивільного стану є видами адміністративних процедур, то у першу чергу слід констатувати, що загальним нормативним актом, який має визначати поняття та особливості таких процедур має бути Закон України «Про адміністративну процедуру» 2018 р., що на теперішній час є проектом та винесений на розгляд Верховної Ради України.

Як правило, науковці сходяться на тому, що адміністративна процедура безпосередньо пов'язана з діяльністю публічної адміністрації та є встановленим алгоритмом функціонування суб'єктів владних повноважень. В даному випадку процедури державної реєстрації актів цивільного стану не є винятком. Вони є видом адміністративних процедур і реалізуються саме органами державної влади, а у визначених випадках і органами місцевого самоврядування також. При цьому маючи свої особливості щодо порядку реалізації та суб'єктного складу таких процедур.

Встановлено, що сучасний розвиток вітчизняного адміністративного законодавства та практики його застосування свідчить про те, що на даний час адміністративна процедура як самостійна складова адміністративного права поки що остаточно не сформувався, хоча зважаючи на активні теоретичні напрацювання представників адміністративно-правової науки на шпальтах наукових, публіцистичних та навчальних видань щодо поняття, особливостей, видів та структури адміністративних процедур, та звертаючись до активного законодавчого розвитку даного питання, з упевненістю можна стверджувати, що процес становлення адміністративної процедури в структурі адміністративного права активно триває.

На основі теоретичних напрацювань та практичних особливостей визначено авторське розуміння поняття «адміністративна процедура державної реєстрації актів цивільного стану». Окрім того, зважаючи на певні особливості адміністративного провадження державної реєстрації актів цивільного стану, а також для більш повного з'ясування статусу та повноважень усіх учасників визначених адміністративних процедур, аргументується необхідним додаткового введення поняття «реалізація адміністративної процедури».

Така категорія дозволить з'ясувати місце, роль та повноваження не лише адміністративного органу, але і інших учасників адміністративного провадження. Так, під реалізацією адміністративної процедури необхідно розуміти як дотримання, виконання, використання та застосування процедурних дій, що направлені на розгляд та вирішення адміністративної справи.

**Ключові слова:** *адміністративна процедура, реалізація адміністративної процедури, адміністративне провадження, державна реєстрація шлюбу, встановлення батьківства.*

The article defines certain peculiarities of administrative proceedings of state registration of marriage and establishment of paternity in Ukraine. It has been established that the procedures for state registration of acts of civil status are types of administrative procedures, it should first be noted that the general normative act which should define the notions and peculiarities of such procedures should be the Law of Ukraine "On the administrative procedure" 2018, which at present time is a project and submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine for consideration.

As a rule, scholars agree that the administrative procedure is directly related to the activities of the public administration and is an established algorithm for the functioning of the subjects of power. In this case, the procedures for state registration of acts of civil status are no exception. They are a kind of administrative procedures and implemented by state authorities, and in certain cases, and by local self-government bodies. At the same time having its own peculiarities regarding the procedure for implementation and the subject structure of such procedures.

It has been established that the modern development of domestic administrative legislation and the practice of its application testifies that at present the administrative procedure as an independent component of administrative law has not yet been fully formed, although, given the active theoretical developments of the representatives of the administrative and legal science on the pages of scientific, journalistic and educational publications concerning the concept, features, types and structure of administrative procedures, and referring to the active legislative development of this tyranny, it is safe to say that the process of the administrative procedure in the structure of administrative law is actively continuing.

Therefore, on the basis of theoretical developments and practical features, the author's understanding of the concept of "administrative procedure of state registration of acts of civil status" is determined. In addition, given the specific features of administrative proceedings for state registration of civil status acts, as well as for a more complete clarification of the status and authority of all participants in certain administrative procedures, the necessary additional introduction of the concept of "implementation of the administrative procedure" is argued.

Such category will allow to find out the place, role and authority not only of the administrative body, but also other participants in administrative proceedings. Thus, under the implementation of an administrative procedure, it should be understood as the observance, execution, use and application of procedural steps directed at the consideration and resolution of an administrative case.

**Key words:** *administrative procedure, implementation of the administrative procedure, administrative proceedings, state registration of marriage, establishment of paternity.*

**Постановка проблеми.** Розвиток публічної служби, оптимізація органів виконавчої влади та євроінтеграційні процеси, впливають на перетворення публічного управління в цілому, та функціонування органів реєстрації актів цивільного стану зокрема. В таких реаліях чітке законодавче закріплення повноважень та з'ясування особливостей роботи органів виконавчої влади є безумовно необхідним та актуальним. Особливо важливим є аналіз та чітке процедурне визначення професійної діяльності державних органів основною метою функціонування яких є забезпечення законних прав та інтересів громадян [10, с. 130].

Процедурний аспект регулювання відносин державної влади з фізичними та юридичними особами має важливе значення, оскільки адміністративна процедура є законодавчо врегульованим порядком здійснення таких відносин та прийняття рішень відповідними адміністративними органами [2, с. 13].

Органи реєстрації актів цивільного стану, діяльність яких координується Міністерством юстиції України, є державними органами виконавчої влади [7]. Свої функціональні повноваження органи реєстрації актів цивільного стану теж реалізують в процедурному порядку. Тому з'ясування поняття, структури та видів процедур державної реєстрації актів цивільного стану є важливим аспектом дисертаційного дослідження.

Продовжуючи науковий пошук та з метою визначення поняття та особливостей процедур державної реєстрації актів цивільного стану, передусім необхідно завершити науковий та нормативний аналіз категорії «адміністративна процедура».

**Аналіз останніх досліджень.** Питання, пов'язані з адміністративними процедурами, часто стають об'єктом дослідження вчених-адміністративістів. Так, у різні часи питання адміністративних процедур у своїх працях досліджували В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Бевзенко, Н. Галіцина, С. Гончарук, Е. Демський, В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Лазарев, О. Миколенко, А. Осадчий, О. Соловійова, В. Тимошук, Ю. Тихоміров, В. Шкарупа та інші. Дослідження проблематики особливостей процедур реєстрації шлюбів та встановлення батьківства також вивчалися цивілістами І. Бірюков, О. Бикова, Г. Чурпіта, М. Ясинок. У той же час, повного та комплексного дослідження поняття та особливостей адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства. Такий стан речей зумовлює актуальність даної проблематики, а також доцільність і необхідність її подальшої наукової розробки.

**Метою статті** є визначити поняття та з'ясувати особливості структури адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану на теоретичному та нормативному рівнях.

**Виклад основного матеріалу.** Оскільки процедури державної реєстрації актів цивільного стану є видами адміністративних процедур, то слід констатувати, що проект Закону України «Про адміністративну процедуру» саме закріпив поняття адміністративної процедури. Аналізуючи нормативний акт, слід

вказати, що таке визначення є досить загальним та потребує уточнення. Зокрема, у ст. 2 Закону під адміністративною процедурою розуміється визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження.

У свою чергу, адміністративне провадження – це сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта [1].

Для більш повного розуміння поняття та особливостей адміністративної процедури варто звернутися до теоретичних напрацювань вчених-адміністративістів.

Одним із перших дослідників адміністративних процедур в Україні став В.П. Тимошук. У своїх дослідженнях автор під адміністративною процедурою розуміє офіційно встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору. При цьому, адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб, а також різними складовими частинами адміністративного права [11, с. 58].

Схожу дефініцію «адміністративна процедура» наводить у своїх працях В.В. Галуцько, який щоправда уточнює, що адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3]. Загалом автор досить зрозуміло визначає поняття адміністративної процедури, однак, у той же час, постає логічне питання щодо окреслення критеріїв нормального та ненормального функціонування.

У своїх працях С.В. Петков хоча й не приділяє окремої уваги питанням адміністративних процедур в межах навчального посібника «Теорія адміністративного права» проте, відмежовує їх від адміністративного процесу, і навіть більше – діяльність щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності називає адміністративними процедурами [8, с. 176, 194].

В.І. Наумов вважає, що адміністративна процедура є сукупністю дій, які послідовно вчиняються адміністративним органом з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в установлених законом випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта. При цьому, вчений уточнює, що це поняття має виключати відносини, що виникають у ході кримінального провадження, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), вчинення нотаріальних дій та виконання покарання [6, с. 114].

У баченні М.В. Джафарової адміністративна процедура – це офіційно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського рішення чи акта та порядок вчинення адміністративних й організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів громадян.

На думку авторки, таке визначення дає можливість розмежувати індивідуальні адміністративні акти, що опосередковують відносини органів виконавчої влади з фізичними і юридичними особами, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами, та інші управлінські акти, що регламентуються матеріальними нормами [4, с. 11].

Ще один представник харківської наукової школи адміністративного права О.Г. Юшкевич також визначає адміністративну процедуру як сукупність послідовно здійснюваних дій за участю публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб щодо розгляду та вирішення адміністративної справи у визначені процедурними нормами строки [13, с. 63].

Власну, наукову позицію щодо визначення поняття адміністративної процедури має Н.П. Христинченко. Автор під поняттям адміністративних процедур у науковій сфері розуміє здійснення різного роду нормативної, установчої, реєстраційної, контролюючої, заохочувальної, атестаційної, організаційної та інших видів діяльності у сфері науки, що на рівні закону чи підзаконного нормативно-правового акту забезпечується державною підтримкою та закінчується прийняттям відповідного загального чи індивідуального правового припису [12, с. 165].

Загалом, погоджуючись із науковими розробками в частині визначення поняття адміністративної процедури слід зробити єдине уточнення. А саме щодо адміністративного акта як мети адміністративної процедури. Вбачається, що адміністративний акт не є метою адміністративної процедури. Натомість можна стверджувати, що адміністративний акт виступає результатом такої процедури, так би мовити його документальною формою.

Підсумовуючи наведені думки вчених-адміністративістів, в цілому можна зазначити, що як правило, науковці сходяться на тому, що адміністративна процедура безпосередньо пов'язана з діяльністю публічної адміністрації та є встановленим алгоритмом функціонування суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб тощо).

У цьому випадку процедури державної реєстрації актів цивільного стану не є винятком. Вони є видом адміністративних процедур і реалізуються саме органами державної влади, а у визначених випадках і органами місцевого самоврядування також, маючи свої особливості щодо порядку реалізації та суб'єктного складу таких процедур.

Сучасний розвиток вітчизняного адміністративного законодавства та практики його застосування свідчить про те, що адміністративна процедура як самостійна складова адміністративного права поки

що остаточно не сформувалась, хоча зважаючи на активні теоретичні напрацювання представників адміністративно-правової науки на шпальтах наукових, публіцистичних та навчальних видань щодо поняття, особливостей, видів та структури адміністративних процедур, та звертаючись до активного законодавчого розвитку даного питання, з упевненістю можна стверджувати, що процес становлення адміністративної процедури в структурі адміністративного права активно триває.

Підбиваючи підсумок розгляду підходів до визначення змісту адміністративної процедури, її співвідношення із суміжними правовими поняттями можна визначити авторське поняття «адміністративна процедура» та виокремити її ознаки. Зокрема, вбачається, що під адміністративною процедурою розуміється визначена законом сукупність послідовно здійснюваних уповноваженим на те органом процедурних дій з розгляду та вирішення конкретної справи, а також прийняття відповідного адміністративного акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів реалізації адміністративної процедури.

Окрім того, щодо питання становлення та розвитку адміністративної процедури, то досить влучно зазначає Р.С. Мельник, який підкреслює, що не дивлячись на принципове значення адміністративних процедур як для приватних осіб так і публічної адміністрації, а також у цілому для вітчизняного адміністративного права, цей елемент його системи все ще залишається недостатньо вивченим з наукової, а також неналежно унормованим з практичної точки зору.

Щодо першого аспекту слід зауважити, що нині у вітчизняній науці адміністративного права залишаються дискусійними питання про сутність категорії «адміністративна процедура», про його співвідношення з поняттям «адміністративний процес», а також про правову природу норм, які регламентують процедурну складову діяльності публічної адміністрації. У результаті спільної дії названих проблем інститут адміністративної процедури не може зайняти належного йому місця у системі Загального адміністративного права [5, с. 209].

Що ж стосується нормативного урегулювання інституту адміністративної процедури, то проблема стоїть досить гостро. Так, значним кроком у розвитку інституту адміністративних процедур є розробка законопроекту «Про адміністративні процедури», але профільний акт є досить загальним та не вирішує усіх проблем щодо реалізації адміністративних процедур, навіть за умови його прийняття у встановленому законодавством порядку. Особливо в частині визначення окремих видів процедур та порядку їх реалізації. Саме серед таких невирішених питань є урегулювання порядку реалізації адміністративних процедур державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства, що є видами процедур державної реєстрації актів цивільного стану.

Окремі питання щодо провадження таких процедур потребують вирішення шляхом як внесення окремих доповнень у профільний Закон, так і прийняття

окремих актів, котрі зможуть нормативно закріпити порядок їх реалізації. Однак, на терепішній час, першочерговою проблемою є розробка механізму реалізації таких процедур. Звертаючи увагу на активну міжнародну політику держави та євроінтеграційний курс, можна зробити висновок, що оптимальним буде використання зарубіжного досвіду та оптимізації процедур реалізації державної реєстрації шлюбів та встановлення батьківства щодо міжнародного законодавства. Проте, перш ніж звернутися до закордонного досвіду досліджуваної проблеми, необхідно з'ясувати поняття, ознаки, особливості та види процедур державної реєстрації актів цивільного стану в Україні.

Керуючись теоретичними напрацюваннями вчених-адміністративістів та на основі особливостей специфіки роботи державних органів у сфері реєстрації актів цивільного стану можна виокремити авторське поняття та визначити, що під адміністративною процедурою державної реєстрації актів цивільного стану розуміється встановлена законодавством сукупність послідовно вчинюваних органами державної реєстрації актів цивільного стану процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративного звернення, результатом якого є прийняття адміністративного акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів звернення щодо реалізації адміністративної процедури.

Поряд із визначенням адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану необхідно акцентувати увагу також на питанні практичного втілення адміністративної процедури. Як уже зазначалося, у проекті Закону «Про адміністративну

процедуру» такий порядок визначено як адміністративне провадження [1, ст. 2]. Адміністративне провадження, як сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи характеризує лише активну позицію суб'єкта публічного управління.

У той же час, враховуючи особливості адміністративних процедур реєстрації шлюбу та встановлення батьківства, можна стверджувати, що таку активну позицію мають і інші учасники адміністративної процедури. Власне, саме адміністративне провадження виражає порядок втілення правових розпоряджень, що знаходять своє вираження у нормативних приписах. Така реалізація права має свої форми, зокрема це дотримання, виконання, використання та застосування. Розвинуте, юридично зроблене правове регулювання суспільних відносин виражається не тільки у визначенні для їхніх учасників суб'єктивних прав юридичних обов'язків, але й в встановленні порядку перетворити їх у життя [9].

Для більш повного з'ясування статусу та повноважень усіх учасників адміністративних процедур, вбачається необхідним додаткового вживання поняття «реалізація адміністративної процедури». Така категорія дозволить з'ясувати місце, роль та повноваження не лише адміністративного органу, але і інших учасників адміністративного провадження. Так, під реалізацією адміністративної процедури необхідно розуміти як дотримання, виконання, використання та застосування процедурних дій, що направлені на розгляд та вирішення адміністративної справи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про адміністративну процедуру : проект Закону від 28.12.2018 р. № 9456. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307) (дата звернення: 20.08.2019 р.).
2. Андрійко О. Адміністративні процедури як інститут адміністративного права. *Публічна служба і адміністративне судочинство : здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор», 2018. 494 с.
3. Галунько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 83–87.
4. Джафарарова М.В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 20 с.
5. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... доктора юрид. наук 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
6. Наумов В.І. Система, зміст і значення адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 2(12). С. 112–117.
7. Офіційний сайт Міністерства Юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/9809> (дата звернення: 15.02.2019 р.).
8. Петков С.В. Теорія адміністративного права : підручник. Київ : КНТ. 2014. 304 с.
9. Право. Процедура та форми реалізації права, застосування права. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9590/> (дата звернення: 27.06.2019 р.).
10. Погребняк О.Г. Види адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану. *Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 28 грудня, 2018 р.) / за ред. Г.О. Ульянової; уклад. О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 130–132.
11. Тимошук В.П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
12. Христинченко Н.П. Види адміністративних процедур у науковій сфері. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія юриспруденція*. 2014. № 10-1. Т. 1. С. 165–167.
13. Юшкевич О. Поняття і ознаки адміністративної процедури. *Підприємство, господарство і право*. 2010. № 7. С. 60–63.