

О. В. Кузьменко, доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри адміністративного права Київського
національного університету
внутрішніх справ

ПРИРОДА РЕЄСТРАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У статті сформульовано поняття реєстраційного провадження, проаналізовано погляди правників на дану категорію. Розкривається сутність і правова природа реєстраційного провадження.

The nature of registration procedure is formulated. The views of lawyers on this category are analysed. The essence and legal nature of registration procedure are shown.

Ключові слова. Реєстраційне провадження, здійснення реєстраційних дій, державна реєстрація, об'єкти державної реєстрації.

Вступ. Один з видів адміністративного процесу – це реєстраційне провадження, що охоплює широке коло суспільних відносин, учасниками яких, з одного боку, є органи виконавчої влади та їх посадові особи, а з іншого – громадяни, громадські організації, юридичні особи і т. д. На цьому ґрунті й вибудовується система нормативно-правових актів, що регламентують “реєстраційні процесуальні відносини”, та відповідний вид адміністративного провадження.

© **О. В. Кузьменко, 2009**

Результати дослідження. Нерідко в теорії адміністративного права поняття режиму державної реєстрації розглядається досить однобоко. Наприклад, Ю. М. Козлов пропонує розуміти під державною реєстрацією акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів, здійснення якого у переважній більшості випадків покладається на органи юстиції та внутрішніх справ [1, 402].

С. В. Лихачов, посилаючись на поширене в теорії підприємницького права визначення процедури реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, як “передбаченого законом порядку дій, що вчиняються органом державної реєстрації з метою фіксації юридичних фактів, що відображають виникнення, зміну або припинення статусу суб'єкта підприємницької діяльності [2, 49]”, вважає його “цілком прийнятним для загального тлумачення реєстрації як такої”. Мета реєстрації, – зазначає цей фахівець, – легітимація певного виду діяльності того чи іншого суб'єкта [3, 82].

Висновок про прийнятність суто галузевого тлумачення поняття реєстраційного провадження для формулювання його загального визначення є питанням спірним. Слід підкреслити, що постійне звернення С. В. Лихачова до теорії підприємницького права наклало “майновий” відбиток на всі його подальші міркування з приводу юридичної природи і змісту реєстраційної діяльності. Надалі названий автор зазначає: “Від державної реєстрації, яка здійснюється органами юстиції, варто відрізнити галузеві реєстраційні повноваження, зараховані до компетенції органів внутрішніх справ. При державній реєстрації в органах юстиції особа клопочеться про надання їй статусу юридичної особи або правовласника. На відміну від цієї процедури, в реєстраційних відносинах з органами внутрішніх справ беруть участь не потенційні, а реальні володарі майнових прав [3, 82]”.

З цього приводу слід зазначити таке:

1. Не досить виважений крок – покладення компетенції тільки одного (хоч і вищого) галузевого органу – Міністерства юстиції України – в основу детермінації сфери реєстраційних повноважень органів юстиції.

Згідно з Положенням про Міністерство юстиції, затвердженим Указом Президента України від 30 грудня 1997 р., Мін'юст в основному наділяється функціями реєстрації юридичних осіб та нормативних актів [4]. Проте, по-перше, реєстраційні повноваження Міністерства юстиції України все ж дещо виходять за рамки, окреслені С. В. Лихачовим. Прикладом тому може слугувати п. 22 Положення, в якому йдеться про реєстрацію в Мін'юсті символіки політичних партій, об'єднань громадян та благодійних організацій. Очевидно, що даний вид реєстрації не має безпосереднього стосунку до вирішення питання про правовий статус юридичної особи або про майнове право.

А по-друге, автор чомусь не бере до уваги той факт, що Міністерство юстиції України є лише верхівкою розгалуженої системи підпорядкованих йому органів. Багато з цих органів мають власні реєстраційні повноваження, принципово відмінні від тих, якими наділяється міністерство. Достатньо лише згадати Департамент Міністерства юстиції у справах цивільного стану, в територіальних підрозділах якого відбувається реєстрація актів громадського стану (шлюб, народження дитини тощо).

2. Далеко не завжди реєстрація в органах внутрішніх справ пов'язується з офіційним підтвердженням майнових прав власника. Так, відповідно до вимог ст. 9 Закону України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, особи, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, зобов'язані прибути у визначений установою виконання покарань термін в обране ними місце проживання і

zareєструватися в органі внутрішніх справ [5]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 844 “Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб”, невід’ємним завданням означеного Департаменту, який функціонує у складі МВС, є забезпечення реєстрації та обліку фізичних осіб за місцем їх проживання або перебування [6]. І таких прикладів можна навести достатньо багато.

Виходячи з наведеного, варто ще раз наголосити на недосконалості доктринального підходу до визначення змісту реєстраційного провадження, за якого останнє завжди асоціюється з легітимацією права власності або з установчими процедурами.

Російський правник А. Б. Агапов основною метою державної реєстрації вважає наділення заявника повноваженнями юридичної особи або власника [7, 91, 92]. Таким чином, зміст реєстрації зводиться до надання певним суб’єктам статусу організації, що має право від свого імені брати участь у цивільному обороті та судових суперечках, або ж до офіційного визнання права суб’єкта на володіння, розпорядження і користування певними видами майна та плодів інтелектуальної праці. Обґрунтованість цього твердження сумнівна вже хоча б з огляду на те, що позиції попередніх авторів, незважаючи на свою відчутну неповноту, все ж є справедливими стосовно тих об’єктів реєстрації, про які в них зазначається. Адже той факт, що державній реєстрації підлягають нормативні акти та різні види діяльності, заперечень викликати не повинен.

Крім того, не можемо підтримати думку А. Б. Агапова і з приводу суто заявницького характеру здійснення реєстраційних дій уповноваженими органами. Зазначимо, що ініціатива в державній реєстрації далеко не завжди належить суб’єктам, відносно яких офіційно закріплюється певний статус, юридичний факт або суб’єктивне право. У цілому ряді випадків єдиним суб’єктом реєстраційної ініціативи виступає держава. Більш того, у відповідній сфері суспільних відносин спостерігається тенденція до розширення ініціаторних функцій державних органів. Як відзначають деякі автори, для сучасного стану правової регламентації легалізаційних процедур характерна зміна підходів у правовій регламентації від застосування заявницького принципу до інших форм: від простої фіксації управлінськими структурами певних правових станів та можливостей діяльності до активного впливу на них з боку органів державної виконавчої влади [8, 38].

Виключно до компетенції органів юстиції зводить сенс означеного поняття ще один представник російської адміністративно-правової науки – Д. М. Овсянко. Він, зокрема, пише: “Реєстраційне провадження становить діяльність Міністерства юстиції і його територіальних підрозділів щодо державної реєстрації нормативних актів органів виконавчої влади, статутів суспільних та релігійних організацій, реєстрації юридичних осіб та прав на нерухомість” [9, 167]. З подібним твердження погодитись неможливо. Достатньо непереконливою видається “вибірковість” автора до предметного складу матеріальних правовідносин у реєстраційній сфері та до кола уповноважених суб’єктів здійснення відповідних процесуальних дій.

По-перше, незаперечно, що здійснення значного масиву реєстраційних операцій покладається на інші органи держави (органи внутрішніх справ; Міністерство освіти і науки; Міністерство охорони здоров’я тощо). По-друге, перелік об’єктів реєстраційної системи набагато ширший, ніж наведений у згаданому визначенні. У даному випадку навіть не варто зайвий раз зупинятись на тому, що обов’язковій реєстрації в органах держави підлягають не лише нормативні акти, статuti, юридичні особи та права на нерухомість.

Специфіка погляду Д. М. Овсянка на сутність поняття державної реєстрації пояснюється достатньо просто, а саме невдалим калькуванням положень ст. 1 Положення про Міністерство юстиції Російської Федерації (затвердженого Указом Президента Російської Федерації від 13 жовтня 2004 р. № 1313), відповідно до яких: “Мін’юст Росії є федеральним органом виконавчої влади, який здійснює функції щодо розробки, реалізації та нормативно-правової регламентації державної політики у сфері ... реєстрації прав на нерухоме майно і операцій з ним, реєстрації суспільних об’єднань, релігійних організацій ... і т. д.” [9]. Разом з тим автор чомусь не враховує існування в російському праві надзвичайно широкої нормативної бази, яка регламентує соціальні відносини з приводу реєстрації величезного переліку інших об’єктів. З метою унаочнення обмеженості подібної позиції достатньо лише згадати Цивільний, Податковий та Митний кодекси Російської Федерації, федеральні закони про вибори Президента, депутатів Державної Думи тощо.

Суто з правонадільючого боку розглядає реєстраційне провадження С. В. Ківалов [10, 257]. На наш погляд, така позиція виправдана лише стосовно тих дозвільних проваджень, загальновизнаною метою яких є забезпечення реалізації певних суб’єктивних прав фізичних та юридичних осіб. Що ж стосується провадження реєстраційного, то не варто ігнорувати існування окремих його видів, що пов’язуються з наділенням об’єкта реєстрації спеціальними обов’язками або ж взагалі безпосередньо не причетні до встановлення як прав, так і обов’язків. До перших слід зарахувати вже згадувану нами реєстрацію в органах внутрішніх справ осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Прикладом других може служити провадження щодо державної реєстрації нормативних актів.

Важко також повністю погодитися із думкою І. М. Лазарева, який пише: “Державна реєстрація – це акт офіційного визнання законності існування певних матеріальних об’єктів та юридичних фактів” [11, 137]”. Законність – доволі складне правове явище, однопорядкове з правом, державою, демократією, яке завжди обумовлюється вимогами влади до населення, громадян, органів, посадових осіб дотримуватись її приписів [12, 24; 13, 30]. Попри значні розбіжності щодо розуміння поняття законності, які мають місце в науковому світі (виходячи з аналізу науково-правової думки, деякі вчені нараховують більше 20 комплексних підходів до розкриття змісту цього поняття [14, 87]), в загальній теорії права практично не заперечується аксіома, відповідно до якої основна сутність даного явища полягає в наявності правових актів та неухильному їх дотриманні й виконанні всіма суб’єктами права [15, 83; 16, 265, 266; 17, 66].

Доволі важко екстраполювати в цю площину реєстрації деяких юридичних фактів, таких, наприклад, як смерть особи. Навряд чи при державній реєстрації названої події можна говорити про офіційне визнання її законності як неухильного дотримання і виконання вимог юридичних норм. Даний факт завжди залишається фактом, незалежно від того, визнаний він державою законним чи ні. Тому вести мову про законність *існування факту* смерті або народження особи не зовсім коректно як з логіко-юридичних, так і з суто гуманістичних позицій. Принагідно до цього випадку набагато доречніше було б зважати, наприклад, на “законність визнання”, аніж на “визнання законності” юридичного факту. Таким чином, і наведений погляд на зміст поняття реєстраційного провадження не може вважатись досконалим.

У цілому огляд наведених вище позицій свідчить про те, що в переважній більшості наявні доктринальні визначення не відображають усієї багатоманітності та специфіки реєстраційних проваджень в адміністративному процесі.

Звичайно, найбільшу допомогу у встановленні реальних меж реєстраційної системи та, відповідно, реєстраційних проваджень може надати безпосереднє вивчення чинного законодавства України. У рамках цього дослідження нами було здійснено аналіз більше 750 нормативно-правових актів, якими регламентуються суспільні відносини у сфері державної реєстраційної діяльності. Результати цього аналізу дозволяють виділити такі групи об’єктів державної реєстрації.

1. Події: а) народження; б) смерть; в) зникнення безвісти; г) вчинений або підготовлюваний делікт.
2. Цивільні стани: а) укладання та розірвання шлюбу; б) всиновлення; в) установлення батьківства; г) зміна прізвища, імені та по батькові тощо.
3. Фізичні та юридичні особи як носії юридичних прав і обов’язків: а) правовий статус фізичних та юридичних осіб; б) виникнення, зміна та припинення особистих немайнових прав; в) виникнення, зміна та припинення особистих майнових прав; г) покладення юридичних обов’язків; г) обмеження деяких особистих майнових прав.
4. Учасники виборчих процесів: а) кандидати на виборну посаду; б) члени виборчих комісій; в) представники від кандидатів, які здійснюють нагляд за дотриманням законності у процесі виборів тощо.
5. Об’єкти, пов’язані зі здійсненням економічної, підприємницької та інформаційної діяльності: а) угоди; б) ліцензії; в) нотаріальна діяльність; г) брокерська діяльність; г) фінансові операції (тендери); д) правочини; е) інвестиції; е) іпотека; ж) випуск цінних паперів, сертифікатів; з) майнові застави; и) операції зі шкідливими речовинами; і) роботи з геологічного вивчення надр; і) випуск і проведення лотерей; й) заборони на здійснення деяких фінансових операцій; к) банківські рахунки; л) засоби масової інформації та інформаційні агентства.
6. Нерухомість: а) споруди; б) земельні ділянки; в) небезпечні виробничі об’єкти; г) аеродроми; г) порти; д) вокзали тощо.
7. Матеріальні об’єкти: а) цінні папери; б) транспортні засоби, сільськогосподарська техніка та інші механізми; в) зброя та боєприпаси, їх аналоги, спеціальні засоби самооборони; г) поліграфія і засоби кольорового копіювання; г) медичні препарати та обладнання; д) результати науково-дослідної, дослідно-конструкторської та творчої діяльності; е) реєстратори розрахункових операцій за товари або послуги; е) товарно-касові книги; ж) кіно- і відеопродукція; з) небезпечні речовини; и) продукти харчування; і) деякі види промислового обладнання; і) продукти генної інженерії; й) окремі сорти рослин; к) племінні тварини; л) ветеринарні препарати, субстанції, корми та кормові добавки; м) засоби захисту і регулятори росту рослин, добрива; н) пасіки; о) символіка, логотипи; п) відбитки іменників (спеціальних знаків, що засвідчують виробників ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів); р) товарні знаки і знаки обслуговування; с) промислові зразки; т) топографія

інтегральних мікросхем; у) джерела іонізуючого випромінювання; ф) гуманітарна допомога; х) небезпечні фактори.

8. Документи, їх проекти і реквізити: а) нормативно-правові акти та їх проекти; б) індивідуальні акти публічного управління; в) статути; г) регламенти; г) державні акти на право власності; д) довідки; е) свідоцтва; є) посвідчення; ж) доручення (довіреності); з) сертифікати; и) документи Національного архівного фонду; і) технічні умови на продукцію; ї) заповіти; й) доручення; к) зміни і доповнення до документів; л) посвідчувальні написи, написи на документах.

9. Проекти і програми: а) інвестиційні проекти; б) інноваційні проекти; в) проекти угод про розподіл продукції; г) проекти і програми міжнародної технічної допомоги; г) науково-технічні програми.

10. Географічні об'єкти: а) лінії закордонного плавання; б) кваліфіковані позначки про проходження товару; в) маршрути.

На наш погляд, до реєстраційних проваджень слід також зараховувати облікові адміністративні процедури. Існуючими правилами регламентується облік за місцем перебування та за місцем проживання таких категорій громадян: військовозобов'язаних; військовослужбовців; громадян, що проживають на територіях монастирів, храмів та інших культових споруд; мігрантів; осіб, що за умовами і характером своєї роботи пов'язані з постійним переміщенням (моряки, учасники експедицій тощо); платників податків; ВІЛ-інфікованих, інфекційно хворих та психічно хворих осіб; постраждалих внаслідок катастроф техногенного характеру; учасників бойових дій; ветеранів праці; оцінювачів майна та майнових прав; отримувачів гуманітарної допомоги; осіб, що професійно виконують операції з цінними паперами; безробітних громадян та громадян, які шукають роботу, тощо.

Звичайно, цей перелік об'єктів не може претендувати на повноту, як не може претендувати на неї протягом тривалого часу і будь-яка інша подібна схема. Динаміка розвитку суспільних відносин у реєстраційній сфері та спричинене нею постійне розширення нормативної бази практично унеможливають побудову вичерпної класифікації об'єктів реєстрації та кореспондуючого виду неконфліктних проваджень. Проте, на наш погляд, наведений перелік з достатньою точністю дозволяє окреслити рамки функціонування адміністративно-процесуальних реєстраційних відносин на момент написання нашої статті. В узагальненому вигляді ця інформація є цілком доречною для використання при формулюванні наукової дефініції поняття "реєстраційне провадження".

Висновки. На підставі переосмислення наявних у теорії юриспруденції поглядів на сутність явища реєстраційного провадження, а також виходячи зі змісту норм вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства, відповідне поняття можна визначити таким чином: **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 або обов'язками; а також про облік та фіксацію юридичних фактів шляхом закріплення їх у реєстраційних документах.

Література

1. Административное право [Текст] : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристь, 2002. – 699 с.
2. Грущинський І. М. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності [Текст] : науково-практичний посібник / І. М. Грущинський, В. М. Кравчук, Є. П. Пограничний. – Л. : Престиж-Інформ, 2000. – 268 с.
3. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / С. В. Лихачов. – Х. : НУВС, 2001. – 177 с.
4. Указ Президента України "Про затвердження положення про Міністерство юстиції України" [Текст] // Офіційний вісник України. – 1998. – № 2. – С. 14.
5. Закон України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 р. № 844 "Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб" [Текст] // Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – Ст. 1210.
7. Агапов А. Б. Учебник административного права [Текст] / А. Б. Агапов. – М. : Городец, 1999. – 558 с.
8. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Р. С. Алімов. – Донецьк : Донецький інститут внутрішніх справ, 2002. – 164 с.
9. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 32. – Ст. 4043.
10. Адміністративне право України [Текст] : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
11. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. М. Лазарев. – М. : РАН, Институт государства и права, 2002. – 199 с.

12. Ткаченко В. Д. Функціональне призначення законності [Текст] / В. Д. Ткаченко // Вісник Академії правових наук України. – 1996. – № 6. – С. 24–30.
13. Иванов В. В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Иванов. – Одесса : Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова, 2001. – 184 с.
14. Михайленко А. Р. Правовое регулирование деятельности прокуратуры Украины по обеспечению законности [Текст] / А. Р. Михайленко // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 87–93.
15. Общая теория государства и права [Текст] : академический курс в 3 томах / отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало-М, 2002. – Т. 2. – 528 с.
16. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
17. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Р. С. Мельник. – Х. : Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 211 с.