

УДК 342.95

Вікторія Спасенко,

аспірантка кафедри адміністративного права

Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ*

У статті досліджено ознаки й сутність інституту державної реєстрації, розкрито адміністративно-правову природу останньої, проведено аналіз теоретичних підходів до поняття «державна реєстрація». Запропоновано визначення цього правового інституту адміністративного права.

Ключові слова: реєстрація, державна реєстрація, інститут державної реєстрації, Державна реєстраційна служба України.

Зміни, що відбуваються в Україні в напрямі її демократизації й формування правової держави, соціально-економічні перетворення і процеси створюють необхідні умови для здійснення конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. У зв'язку із цим виникають нові правовідносини між органами виконавчої влади і юридичними та фізичними особами, пов'язані з реалізацією їх прав і законних інтересів, що зумовили потребу створення ефективної системи правового регулювання зазначених відносин. Указані перетворення викликали до життя формування низки правових інститутів і вдосконалення вже функціонуючих, серед яких своє місце посідає й інститут державної реєстрації.

За останні роки сфера дії цього утворення значно розширилася, що призвело до прийняття численних нормативно-правових актів, які і складають його правове підґрунтя. Активне застосування інституту державної реєстрації в механізмі правового регулювання суспільних відносин зумовлює необхідність встановлення меж його діяльності, не допускаючи надмірного розширення, з урахуванням економічної й соціальної доцільності [1]. До того ж, наявність несистематизованого і фрагментарного за-

конодавства в цій сфері призводить до виникнення багатьох питань.

Проблемами державної реєстрації займаються як українські, так і зарубіжні вчені-адміністративісти, серед яких М. П. Гурковський, О. Я. Пономарьова, С. В. Гринько, О. В. Шмалій, О. В. Кузьменко, О. М. Добров, О. О. Квасницька, А. Р. Кірсанов, О. Б. Кравченко, Д. В. Попандупало та ін. Однак у сучасній вітчизняній юридичній науковій літературі бракує комплексних досліджень, які були б присвячені вивченню проблем інституту державної реєстрації з урахуванням правового статусу новоствореного центрального органу виконавчої влади — Державної реєстраційної служби України. Метою статті є аналіз сутності й ознак інституту державної реєстрації в умовах сьогодення.

Варто зазначити, що впродовж останнього часу окремі види державної реєстрації значно поширюються й активно застосовуються у всіх сферах суспільного життя. Здійснення державної реєстрації покладено на систему органів, до якої належать: Державна реєстраційна служба України, реєстраційні служби Головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, реєстраційні служби районних,

* Рекомендовано до друку кафедрою адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції [2; 3]. Зараз існує достатньо великий обсяг правових актів, на підставі яких діють згадані органи. Проте значимо, що в законодавстві не вистачає нормативно-правових актів, які вичерпно й ефективно регулювали б відносини у сфері державної реєстрації. У зв'язку з наведеним видається за доцільне уніфікувати і визначити на законодавчому рівні загальні положення, що стосуються поняття «державна реєстрація».

Як слушно зауважує М. П. Гурковський, система органів державної влади й управління характеризується тим, що реєстраційні функції покладено на публічні органи управління (публічну адміністрацію). Реєстраційна діяльність останньої набуває особливого значення з огляду на входження Української держави до міжнародних організацій [4]. З точки зору О. М. Доброва, специфіка сфери виконавчо-розпорядчої діяльності, правове положення, методи й засоби правової регламентації, що використовуються органами реєстраційної діяльності, визначають адміністративно-правову природу й сутність розглядуваного інституту [5].

Серед науковців не склалось одностайного підходу щодо дефініції поняття «державна реєстрація». Наприклад, Ю. М. Козлов під цим терміном розуміє акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів, завдання по здійсненню якого у переважній більшості випадків покладається на органи юстиції та внутрішніх справ [6]. Цікавою є позиція Д. М. Бахраха, який вважає, що реєстрація полягає в перевірці законності фактів, у їх офіційному визнанні й подальшому обліку [7]. Є сенс погодитися з І. М. Лазаревим, який слушно відзначає, що реєстрація є одним з видів адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у взаємовідносинах із громадянами та їх організаціями. Реєстраційні адміністративні процедури включають у себе діяльність органів виконавчої влади, врегульовану адміністративно-процесуальними нормами, якими закріплюються питання щодо офіційного визнання законності існування визначених ма-

теріальних об'єктів і юридичних фактів [8].

На відміну від названих вчених, С. В. Лихачов, посилаючись на поширене в теорії підприємницького права трактування 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 [9], вважає його цілком прийнятним для загального тлумачення реєстрації як такої. Як підкреслює цей фахівець, мета державної реєстрації — легітимація певного виду діяльності того чи іншого суб'єкта [10]. Проте, на думку О. В. Кузьменко, з якою ми цілком погоджуємося, висновок про прийнятність суто галузевого тлумачення поняття державної реєстрації для формулювання його загального визначення є питанням спірним [11].

З огляду на викладені міркування доцільним вбачається розглянути державну реєстрацію стосовно відповідних аспектів. Цілком імовірно видається позиція науковців, що державна реєстрація виступає формою й методом державного управління, правовим режимом, адміністративною послугою, правовим інститутом, засобом контролю [12]. Як форму державного управління її розглядає С. В. Ківалов, на думку якого державна реєстрація є прикладом реалізації такої правової форми управління, як учинення юридично значущих дій. Поряд із цим цю правову категорію він відносить також і до такої неправової форми управління, як здійснення матеріально-технічних операцій [13]. Іншими словами, науковець визнає державну реєстрацію двома формами державного управління — правовою й неправовою.

Відмінної від попередньої точки зору дотримується О. В. Шмалій, яка зазначає, що державна реєстрація — одна з форм державного управління, що реалізується за допомогою певних адміністративно-правових методів [14]. У загальному розумінні останні виявляються у формах управління через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися [15].

Для розкриття сутності державної реєстрації як методу управління пропонуємо розглянути її зв'язок з різними методами. Правильною, з нашої точки зору, є позиція Ю. М. Козлова стосовно класифікації останніх, серед яких методи: (а) управлінського впливу, що завжди мають зовнішнє юридично-владне значення, а тому і є власне методами управління; (б) організації роботи органів виконавчої влади, що мають суто внутрішньоапаратне значення; (в) здійснення управлінських дій, що мають процедурний характер [16].

В. В. Степаненко слушно вказує на наявність таких форм (способів) державної реєстрації, як облік та легалізація. Останню, вважає фахівець, доцільно відносити до методів управлінського впливу, а облік розглядати як один з методів організації роботи апарату управління [17]. У той самий час методи державного управління виступають структурним елементом правових режимів, що, у свою чергу, зумовлює розкриття державної реєстрації з позицій динаміки — як процесу реалізації правових норм у межах обліково-легалізаційних адміністративно-правових режимів [18].

У межах інституту адміністративних послуг державну реєстрацію розглядають І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук та інші дослідники. Важливим критерієм класифікації адміністративних послуг, на їх переконання, є зміст адміністративної діяльності з надання адміністративних послуг, як-от: реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, легалізація, встановлення статусу та ін. [19]. Названі вчені виділяють соціальні адміністративні послуги, спрямовані на визнання певного статусу, прав особи (приміром, призначення пенсій, субсидій), реєстрацію з веденням реєстрів (реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності тощо), а також легалізацію суб'єктів (зокрема легалізація об'єднань громадян) [20]. Водночас М. П. Гурковський слушно наголошує, що реєстраційна діяльність належить до адміністративних послуг, оскільки в умовах розвитку демократичного суспільства органи публічної адміністрації мають надавати адміністративні послуги

фізичним і юридичним особам, а не діяти лише адміністративно-командними методами [21].

Інтерпретація категорії державної реєстрації як правового інституту є актуальною й підтримується багатьма адміністративістами. Розглядаючи державну реєстрацію з інституційної точки зору, ми погоджуємося з думкою М. П. Гурковського, що це утворення є важливим елементом системи адміністративного права, а реєстрація — одним із правових інститутів адміністративного права [22]. Як і для будь-якого іншого інституту права, для інституту державної реєстрації притаманні такі ознаки: (а) він регулює певний вид (окрему ділянку, фрагменти, сторону) однорідних суспільних відносин; (б) є складовою частиною однієї або декількох галузей права; (в) є логічно замкнутою, виокремленою сукупністю норм; (г) функціонує автономно, відносно самостійно в межах галузі права, тобто регулює суспільні відносини незалежно від інших інститутів права [23]. Проте це не означає, що досліджуване нами утворення не пов'язане з іншими інститутами; навпаки, всі вони в межах певної галузі права поєднані змістом споріднених суспільних відносин.

Однак для державної реєстрації як інституту адміністративного права властиві також свої специфічні ознаки. Зокрема Ю. М. Мільшин виокремлює такі: (а) це діяльність органів виконавчої влади, що полягає в безпосередньому виконанні обов'язку ведення державного обліку; (б) є фіксацією події, що настала; (в) це режим об'єкта [24]. На думку ж О. М. Добрава, з якою ми солідарні, державна реєстрація, як правовий інститут, характеризується певними ознаками, а саме: (а) встановлення її вимог і процедур насамперед законами; (б) державне визнання законності або незаконності повноважень суб'єкта реєстрації; (в) обов'язковість проведення реєстрації для відповідного органу та її суб'єктів; (г) володіння юридично цінною інформацією [25]. Науковець інтерпретує реєстрацію як правовий інститут, тобто як сукупність правових норм, що регулюють групи відносин, які виникають з приводу створення й організації діяльності реєстраційних органів і складаються між

органами виконавчої влади та особою, яка бажає зареєструвати своє право чи певний правовий статус [26]. Схожу думку висловлює й М. П. Гурковський, який зазначає, що державна реєстрація — це інститут адміністративного права, яким забезпечується фіксація фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного статусу, в результаті чого настають юридичні наслідки [27].

Як засіб контролю державна реєстрація представлена у працях В. С. Шестак, О. Б. Кравченко, О. І. Рябка та інших науковців. Останній відносить її до найпоширеніших універсальних засобів контролю поряд з перевіркою, ревізією, інвентаризацією, сертифікацією, декларуванням, обліком, звітністю тощо [28]. В. С. Шестак же зазначає, що контрольній діяльності (як і будь-якій іншій) притаманні передбачені законодавством певні правові засоби досягнення поставлених перед нею цілей. Залежно від обсягу опосередкування стадій контролю вчений розрізняє засоби контролю: спеціалізовані, спеціальні й комплексні (до яких і належить реєстрація) [29]. Отже, державна реєстрація реалізує в собі функцію контролю.

Доцільно також наголосити, що виявлення специфічних особливостей державної реєстрації дозволяє розкрити її сутність. Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр», яке з'явилося в українській мові через польське «rejestr» від латинського «regestum» — внесене, записане, «regere» — приносити назад, вносити. Воно означає список, письмовий перелік кого- або чого-небудь; книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь та ін. Відповідно, з точки зору семантики це поняття охоплює такі значення: а) внесення кого- або чого-небудь до реєстру з метою обліку або надання йому чинності; б) фіксація, переважно за допомогою приладів, якого-небудь явища, спостереження, факту [30].

З аналізу чинного законодавства можемо стверджувати, що в ньому бракує загального визначення поняття «державна реєстрація», але наявні певні дефініції й характерні особливості стосов-

но окремих напрямів державної реєстраційної діяльності. Приміром, за Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» вона проводиться з метою забезпечення реалізації прав фізичної особи та офіційного визнання і підтвердження державою фактів народження фізичної особи та її походження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені, смерті [31]. А Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» дає визначення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як офіційного визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [32]. У той самий час Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» під державною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців розуміє засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені цим Законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру [33]. Аналіз змісту наведених правових актів дає можливість резюмувати, що в даний час немає законодавчої дефініції поняття «державна реєстрація» в загальному вигляді, а є лише певні положення щодо окремих напрямів реєстраційної діяльності.

Спираючись на наведене, робимо висновок, що державну реєстрацію в адміністративному праві слід розглядати як багатоаспектне поняття. Проаналізувавши викладені в наукових юридичних джерелах визначення категорії «державна реєстрація», а також положення чинного законодавства, пропонуємо під державною реєстрацією як інститутом адміністративного права в загальному вигляді розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини, пов'язані із фіксацією фактів, явищ, відомостей або певних матеріальних об'єктів з метою їх обліку й контролю і за допомогою яких забезпе-

чується захист прав, законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Можемо констатувати, що державна реєстрація в сучасному правовому

полі має різні відтінки, аналіз й дослідження яких дозволяє розкрити її сутність, ознаки й багатогранну правову природу.

ПРИМІТКИ

1. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. П. Гурковський. — Л., 2010. — 16 с.
2. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 401 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401/2011>.
3. Про затвердження переліку реєстраційних служб територіальних органів юстиції : наказ Міністерства юстиції України від 02.02.2012 р. № 198/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0198323-12>.
4. Гурковський М. П. Зазнач. праця.
5. Добров А. Н. Институт регистрации в административном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Алексей Николаевич Добров. — М., 2005. — 173 с.
6. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Юристъ, 2002. — 699 с.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. — М. : НОРМА, 2000. — 640 с.
8. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / И. М. Лазарев. — М., 2002. — 20 с.
9. Грущинський І. М. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності : наук.-практ. посіб. / І. М. Грущинський, В. М. Кравчук, Є. П. Пограничний. — Л. : Престиж-Інформ, 2000. — 268 с.
10. Лихачов С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Васильович Лихачов. — Х., 2001. — 177 с.
11. Кузьменко О. В. Гносеологічна природа реєстраційного провадження / О. В. Кузьменко // Форум права: електр. наук. фак. вид. — 2006. — № 2. — С. 88—94.
12. Степаненко В. В. Поняття та правова природа державної реєстрації / В. В. Степаненко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2011. — № 3 (46). — С. 136—141.
13. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. — Х. : Одиссей, 2004. — 880 с.
14. Шмалій О. В. Регистрация как форма государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Оксана Васильевна Шмалій. — Ростов н/Д, 2004. — 186 с.
15. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — [2-ге вид., перероб. та допов.]. — Х. : Право, 2013. — 656 с.
16. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова. — М. : Юристъ, 1999. — 320 с.
17. Степаненко В. В. Зазнач. праця.
18. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд-во Тихомиров М. Ю. — 2001. — 652 с.
19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
20. Там само.
21. Гурковський М. П. Зазнач. праця.
22. Там само.
23. Загальна теорія держави і права : підруч. [для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]. — Х. : Право, 2009. — 584 с.
24. Мильшин Ю. Н. Лицензирование как административно-правовой институт : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Юрий Николаевич Мильшин. — Саратов, 1999. — 165 с.

25. Гурковський М. П. Зазнач. праця.
26. Там само.
27. Там само.
28. Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы: Вопросы теории : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. И. Рябко. — М., 1995. — 22 с.
29. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. С. Шестак. — Х., 2002. — 18 с.
30. Степаненко В. В. Зазнач. праця.
31. Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 р. № 2398-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 38. — Ст. 509.
32. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 46. — Ст. 555.
33. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб—підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31. — Ст. 263.

Спасенко Виктория. Сущность и признаки института государственной регистрации: административно-правовой аспект.

В статье исследованы признаки и сущность института государственной регистрации, раскрыта административно-правовая природа последней, проведен анализ теоретических подходов к понятию «государственная регистрация». Предложено определение этого правового института административного права.

Ключевые слова: регистрация, государственная регистрация, институт государственной регистрации, Государственная регистрационная служба Украины.

Spasenko Viktoriya. The essence and the features of the institute of the state registration: administrative-legal aspect.

The article examines the signs and the essence of the institute of the state registration, deals with the administrative-legal nature of the state registration. The theoretical approaches to the concept of «the state registration» were analyzed. A definition of «the state registration» as the institute of the administrative law was proposed.

Key words: the registration, the state registration, the institution of the state registration, the State Registration Service of Ukraine.