

УДК 342.95

О.В. КУЗЬМЕНКО, докт. юрид. наук,
проф., Київський національний університет
внутрішніх справ

ГНОСЕОЛОГІЧНА ПРИРОДА РЕЄСТРАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Ключові слова: реєстрація, провадження

Одним з видів адміністративного процесу є 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 і вибудовується система нормативно-правових актів, регламентуючих “реєстраційні процесуальні відносини” та, відповідно, кореспондуючий вид адміністративного провадження.

Нерідко, в теорії адміністративного права поняття режиму державної реєстрації розглядається досить однобоко. Так, наприклад, Ю.М. Козлов пропонує розуміти під державною реєстрацією акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів, завдання по здійсненню якого у переважній більшості випадків покладається на органи юстиції та внутрішніх справ [1, с.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, с.49], вважає його “цілком прийнятним для загального тлумачення реєстрації як такої”. Метою реєстрації, - зазначає цей фахівець, - є легітимація певного виду діяльності того чи іншого суб’єкта [3, с.82].

Висновок про прийнятність суто галузевого тлумачення поняття реєстраційного

провадження для формулювання його загального визначення є питанням спірним. Взагалі слід підкреслити, що постійне звернення С.В. Лихачова в теорію підприємницького права наклало “майновий” відбиток на всі його наступні міркування з приводу юридичної природи та змісту реєстраційної діяльності. Так, надалі, названий автор зазначає: “Від державної реєстрації, яка здійснюється органами юстиції, варто відрізнити галузеві реєстраційні повноваження, віднесені 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, с.82].

З цього приводу слід зазначити наступне:

1. Не досить виваженим кроком є покладення компетенції тільки одного (хоч і вищого) галузевого органу - Міністерства Юстиції України, в основу детермінації сфери реєстраційних повноважень органів юстиції.

Так, дійсно, згідно із Положенням про Міністерство Юстиції, затвердженим Указом Президента України від 30.12.1997 р., Мін’юст в основному наділяється функціями по 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 вказаного Положення, у якому йдеться про реєстрацію в Мін’юсті символіки політичних партій, об’єднань громадян та благодійних організацій. Очевидно, що даний вид реєстрації не має безпосереднього відношення 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 повнова-

ження, 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 статті 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 зареєструватися в органі внутрішніх справ [5]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб” від 14.06.2002 р., № 844, 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 вбачає основну мету державної реєстрації у наділенні заявника повноваженнями юридичної особи або власника [7, с.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 є сумнівною вже хоча б з огляду на

те, що позиції попередніх авторів, незважаючи на свою відчутну неповноту, все ж є справедливими у відношенні 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 характерною є 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, с.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 собою діяльність Міністерства юстиції і його територіальних підрозділів по державній реєстрації нормативних актів органів виконавчої влади, статутів суспільних та релігійних організацій, реєстрації юридичних осіб та прав на нерухомість” [9, с.167]. З подібним твердження погодитись неможливо. Достатньо непереконливою видається “вибірковість” автора по відношенню як до предметного складу матеріальних правовідносин у реєстраційній сфері, так і до кола уповноважених суб'єктів здійснення відповідних процесуальних дій.

По-перше, незаперечним є те, що завдання по здійсненню значного масиву реєстраційних операцій покладається на інші органи держави (органи внутрішніх справ; міністерство освіти та науки; міністерство охорони здоров'я тощо). По-друге, перелік об'єктів реєстраційної системи є набагато ширшим, 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 статті 1 Положення про Міністерство юстиції Російської Федерації (затвердженого Указом Президента Російської Федерації від 13.10.2004 р., № 1313), відповідно до яких: "Мін'юст Росії є федеральним органом виконавчої влади, який здійснює функції по розробці, реалізації та нормативно-правовій регламентації державної політики у сфері... реєстрації прав на нерухоме майно і операцій з ним, реєстрації суспільних об'єднань, релігійних організацій ... і т.д." [10]. Разом із тим, автор чомусь не враховує існування в російському праві надзвичайно широкої нормативної бази, регламентуючої соціальні відносини з приводу реєстрації величезного "асортименту" 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 правонаділяючого боку розглядає реєстраційне провадження С.В. Ківалов [11, с.257]. На наш погляд, вказана позиція є справедливою лише у відношенні тих дозвільних проваджень, загальноновизнаною 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 не мають безпосереднього відношення до встановлення як прав, так і обов'язків. До перших слід віднести вже згадувану нами реєстрацію в органах внутрішніх справ осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Прикладом других може служити провадження по державній реєстрації нормативних актів.

Важко також повністю погодитись із думкою І.М. Лазарева, який пише: "Державна реєстрація – це акт офіційного визнання законності існування певних матеріальних об'єктів та юридичних фактів" [12, с.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 [13, с.24; 14, с.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 [15, с.87]), в загальній теорії права практично не оспорується аксіома, відповідно до якої основна сутність даного явища полягає в наявності правових актів та неухильному їх дотриманні і виконанні всіма суб'єктами права [16, с.83; 17, с.265, 266; 18, с.66].

Доволі важко екстраполювати у цю площину реєстрацію деяких юридичних фактів, таких, наприклад, як смерть особи. Навряд чи при державній реєстрації названої події можна вести 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 буде не зовсім коректним як з логіко-юридичних, так і з суто гуманістичних позицій. Принагідно до цього випадку набагато доречніше було б зважати, приміром, на "законність визнан-

ня”, аніж на “визнання законності” юридичного факту. Таким чином, і наведений погляд на зміст поняття реєстраційного провадження не може вважатись досконалим.

В цілому, огляд наведених вище точок зору свідчить про те, що у переважній своїй 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 представленого дослідження нами було здійснено аналіз більше 750 нормативно-правових актів, якими регламентуються суспільні відносини у сфері державної реєстраційної діяльності. Результати цього аналізу дозволяють виділити наступні групи об'єктів державної реєстрації:

1. Події: а) народження; б) смерть; в) зникнення безвісти; г) вчинений або підготовлений делікт.

2. Цивільні стани: а) укладання та розрив шлюбу; б) всиновлення; в) встановлення батьківства; г) зміна прізвища, імені та по батькові і т.п.

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, etc.

5. Об'єкти, пов'язані із здійсненням економічної, підприємницької та інформаційної діяльності: а) угоди; б) ліцензії; в) нотаріальна діяльність; г) брокерська діяльність; г) фінансові операції (тендери); д) правочин; е)

інвестиції; е) іпотека; ж) випуски цінних паперів, сертифікатів; з) майнові застави; и) операції зі шкідливими речовинами; і) роботи з геологічного вивчення надр; ї) 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 боеприпаси, 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 відео продукція; з) небезпечні речовини; и) продукти харчування; і) деякі види промислового обладнання; ї) продукти генної інженерії; й) окремі сорти рослин; к) племінні тварини; л) ветеринарні препарати, субстанції, корма та кормові добавки; м) засоби захисту та регулятори росту рослин, добрива; н) пасіки; о) символіка, логотипи; п) відбитки іменників (спеціальних знаків, що засвідчують виготовлювачів 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 та 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; е) посвідчення; ж) довіреності; з) сертифікати; и) документи Національного архівного фонду; і) технічні умови на продукцію; ї) заповіти; й) доручення; к) зміни та доповнення до документів; л) посвідчувальні написи, напи-

си на документах.

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

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

З нашої точки зору, до реєстраційних проваджень слід також відносити облікові адміністративні процедури. Існуючими правилами регламентується облік по місцю перебування та по місцю проживання наступних категорій громадян: військовозобов'язаних; військовослужбовців; громадян, що проживають на територіях монастирів, храмів та інших культових споруд; мігрантів; осіб, що по умовам і характеру 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 займаються операціями 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 роботи. В узагальненому вигляді ця інформація є цілком доречною для використання при формулюванні наукової дефініції

поняття “реєстраційне провадження”.

На підставі переосмислення наявних в теорії юриспруденції поглядів на сутність явища реєстраційного провадження, а також виходячи зі змісту норм вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства, відповідне поняття можна визначити наступним 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: Учебник /Под ред. Л.Л. Попова. -М.: Юристь, 2002. – 699 с.
2. Грущинський І.М., Кравчук В.М., Пограничний Є.П. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності: Науково-практичний посібник. –Л.: Престиж-Інформ, 2000. –268 с.
3. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /НУВС. -Х., 2001. -177 с.
4. Указ Президента України “Про затвердження положення про Міністерство Юстиції України” // Офіційний вісник України. -1998. -№ 2. -С.14.
5. Закон України “Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі” від 01.12.1994 р., № 264/94-ВР // ВВР України. -1994. -№ 52. –Ст.455.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб” від 14.06.2002 р., № 844 // Офіційний вісник України. –2002. -№ 25. – Ст.1210.

7. Агапов А. Б. Учебник административного права. -М.: Городец, 1999. –558 с.

8. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /ДІВС. – Донецьк, 2002. –164 с.

9. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. –М.: Юристъ, 2002. – 468 с.

10. Указ Президента Российской Федерации “Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации” от 13.10.2004 г., № 1313 // Собрание законодательства Российской Федерации. –1999. -№ 32. -Ст.4043.

11. Адміністративне право України: Підручник /За заг. ред. С.В. Ківалова. –Одеса: Юридична література, 2003. –896 с.

12. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.14 /РАН Институт государства и права. –М., 2002. –199 с.

13. Ткаченко В.Д. Функціональне призна-

чення законності // Вісник Акад. прав. наук України. –1996. –№ 6. –С.24-30.

14. Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Одесск. нац. ун-т им. И.И. Мечникова. – Одесса, 2001. –184 с.

15. Михайленко А.Р. Правовое регулирование деятельности прокуратуры Украины по обеспечению законности // Государство и право. –1994. –№ 1. –С.87-93.

16. Общая теория государства и права: Академический курс. -В 3-х т. –Т.2. /Отв. ред. М.Н. Марченко.–М.: ИКД “Зерцало-М”, 2002. -528 с.

17. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. -М.: “Статут”, 1999. –712 с.

18. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /НУВС. –Х., 2002. –211 с.

Кузьменко О.В. Гносеологічна природа реєстраційного провадження // Форум права. - 2006. -№ 2. –С.88-93 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06kovprp.pdf>

Виконаний аналіз доктринальних визначень щодо реєстраційних проваджень в адміністративному процесі, надане авторське визначення поняття реєстраційного провадження.

Кузьменко О.В. Гносеологическая природа регистрационного производства

Выполнен анализ доктринальных определений относительно регистрационных производств в административном процессе, представлено авторское определение понятия регистрационного производства.

Kuz'menko O.V. Gnosiological a nature of registration execution

The analysis doctrinal definitions concerning registration execution in administrative process is executed, author's definition of concept of registration execution is submitted.