

змін. та допов.]. – К. : Алерта ; КНТ, 2008. – 787 с. **3.** Бутенко В. І. Структура адміністративної процесуальної правосуб'єктності / В. І. Бутенко // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 2. – С. 48–52. **4.** Великий енциклопедичний юридичний словник [за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с. **5.** Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с. **6.** Рябченко О. П. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / В. І. Бутенко, М. М. Ясинок, Л. Г. Лічман, С. О. Погрібний. – Суми : МакДен, 2008. – 200 с. **7.** Адміністративний процес : навч. посіб. / Г. О. Пономаренко, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко [та ін.] ; [за заг. ред. А. Т. Комзюка]. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 212 с.

*Надійшла до редколегії 13.10.2010*

*Исследованы категории административной процессуальной правосубъектности, её понятия, содержание, значение и роль в административном судопроизводстве Украины. Определены особенности реализации административной процессуальной правосубъектности сторонами административного процесса и другими лицами, участвующими в деле.*

*The categories of administrative and judicial legal personality, its concept, content, meaning and role in the administrative legal procedure of Ukraine are examined. The features of administrative and judicial legal personality realization by the parties of administrative legal procedure and other persons, who take part in the case, are determined.*

УДК 35.07(477)

**Д. В. Мовчан**

### **СТАДІЇ РЕЕСТРАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

*Розглянуто питання виокремлення стадій реєстраційного провадження органів державної виконавчої влади та надано характеристику кожній з них. З урахуванням норм чинного законодавства України та практики його застосування зазначено проблеми, що виникають при здійсненні реєстраційного провадження на кожній стадії.*

Загальноправове значення стадій адміністративного провадження полягає у тому, що вони відображають логічну послідовність розвитку адміністративного процесу. Поки справа не ініційована, не порушена, неможлива й наступна процесуальна діяльність.

Беручи до уваги велику кількість окремих видів адміністративних проваджень (дозвільне, реєстраційне, ліцензійне тощо) неважко зробити висновок, що кожному окремому виду реєстраційного провадження поряд із загальними притаманні свої особливі стадії, зміст яких не повторюється в інших видах

© Мовчан Д. В., 2010

адміністративних проваджень. У той же час розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню здебільшого означає проаналізувати кожну з його стадій. При цьому можна стверджувати, що всім видам адміністративного провадження притаманні й загальні риси, що поєднують їх саме як дії адміністративного характеру – такі дії здійснюються в певній послідовності, при якій одна операція змінює іншу, утворюючи своєрідний ланцюг дій. Розташування вказаних дій, операцій у певному ланцюгу має визначатися відповідними нормативно-правовими актами, які містять відповідні норми адміністративного права.

На жаль, у сучасній адміністративній науці ретельно розглянуті лише провадження у справах про адміністративні правопорушення. Відповідні дослідження були зроблені, зокрема, А. П. Альохіним, Д. Н. Бахрахом, О. А. Кармолицьким, Ю. І. Козловим, В. А. Юсуповим та ін. Однак слід звернути увагу на роботу О. В. Кузьменко, яка приділяє увагу стадіям реєстраційного провадження як адміністративної процедури, а саме: 1) порушення та розгляд справи, 2) прийняття рішення щодо реєстрації або відмови в реєстрації, 3) оскарження та опротестування прийнятого рішення [1, с. 176]. При цьому необхідно відмітити, що в чинних нормативно-правових актах відсутнє визначення стадій реєстраційного провадження. Тому, на нашу думку, виділити останні, визначити їх сукупність та окреслити їх межі можна шляхом ретельного аналізу чинного вітчизняного законодавства, яке регулює реєстраційні провадження. Так, у реєстраційному провадженні правомірне виділення обов'язкових і факультативних стадій, кожна з яких має самостійне процесуальне значення. Слід пам'ятати, що в деяких стадіях регламентація обов'язкового чи факультативного застосування норм реєстраційного провадження є обов'язковою, а у деяких – факультативною, тобто визначення обов'язковості тієї чи іншої стадії розвитку й реалізації матеріальних відносин у загальному механізмі здійснення права є прерогативою законодавця.

Перш за все, при визначенні стадій реєстраційного провадження доцільно звернути увагу саме на їх процедурну природу, маючи на увазі, що процедура є системою, яка орієнтована на досягнення конкретного соціального результату; складається з послідовно змінюючих один одного актів поведіння; врегульована соціальними нормами; ієрархічно побудована; перебуває в розвитку; виступає засобом реалізації основних суспільних відносин (має службовий характер) [2, с. 15]. По-друге, необхідно враховувати, що будь-яка стадія правової процедури повинна мати фіксований результат, під яким пропонуємо ро-

зуміти правовий результат, якому притаманні такі суттєві ознаки: а) настання такого результату передбачено відповідною нормою закону; б) вчинення дій, що спрямовані на настання кінцевого результату, належить в обов'язковому порядку до компетенції відповідного державного органу, уповноваженого на вчинення тих чи інших реєстраційних дій; в) настання такого результату в обов'язковому порядку створює певні суб'єктивно-правові наслідки для особи, яка звернулася до державного органу, уповноваженого на вчинення реєстраційних дій; г) без наявності такого результату неможливе настання наступної правової стадії реєстраційного провадження.

Стадії у своїй сукупності мають певні часові рамки (тобто на вчинення реєстраційних дій законодавцем відведена встановлена кількість часу) та певні межі дій державного органу, уповноваженого на вчинення реєстраційних дій, які він не може перевищити з одного боку, а з іншого – не може не виконати в рамках даного виду процедурної діяльності те, що йому запропоновано законодавцем. Наявність вказану обставин припускає, що заявник має право знати про строк, протягом якого його заяву про вчинення реєстраційних дій мають розглянути, а відповідний державний орган не має права перевищувати даний строк, в іншому разі це може розцінюватися як протиправна бездіяльність суб'єкта публічного права, що тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством України.

Зазначимо, що сама стадія як складова частина процесуальної діяльності не є цілісною категорією. Її структуру складають певні етапи – сукупність дій, що переслідують яку-небудь внутрішньостадійну проміжну мету. Тому ототожнення стадій реєстраційного провадження з етапами вчинення тієї чи іншої реєстраційної дії є недоцільним. Етап – деякою мірою відособлена частина стадії [3]. Стадія реєстраційного провадження – більш об'ємна наукова категорія, що охоплює своїми рамками кілька етапів, які складаються з комплексу відповідних дій, спрямованих на досягнення певної проміжної мети в масштабах тієї або іншої стадії реєстраційного провадження. Тобто стадію й етап реєстраційного провадження можна співвіднести як загальне і окреме. Внаслідок цього стадії цілком можуть бути охарактеризовані як послідовний ланцюг етапів певних дій посадових осіб органу державної реєстрації або державного реєстратора одноособово, оскільки деякі стадії реєстраційного провадження, будучи досить складними за структурою, складаються з декількох етапів. При цьому окремі етапи відрізняються один від одного наявністю певних цілей, що мають, однак, проміжний характер і різняться специфікою використовуваних засобів.

Таким чином, можна стверджувати, що реєстраційне провадження як процесуальна категорія складається із трьох основних елементів, первісним з яких є етап. Сукупність певних етапів, у свою чергу, складаються в стадії, які й становлять власне реєстраційне провадження. З огляду на вищезазначене пропонуємо виділити такі стадії реєстраційного провадження: 1) порушення реєстраційного провадження; 2) розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів; 3) прийняття реєстратором рішення про реєстрацію прав або відмову в такій реєстрації; 4) оскарження дій реєстратора щодо відмови у вчиненні державної реєстрації (факультативна стадія); 5) виконання прийнятого рішення шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру.

З метою всебічного дослідження питання стадійності реєстраційного провадження охарактеризуємо кожну визначену стадію такого провадження окремо та зазначимо відповідні етапи в межах кожної стадії.

Перша стадія (порушення реєстраційного провадження) обумовлена наявністю процесуального моменту порушення адміністративного провадження [4]. Дана стадія складається із двох етапів – звернення до органу державної реєстрації у встановленому порядку та ухвалення рішення про порушення справи. Ця стадія починається із першого етапу, змістом якого є подання зацікавленою фізичною особою або суб'єктом господарювання до компетентного державного органу заяви встановленого зразка та документів, перелік яких у обов'язковому порядку затверджений законодавцем. У більшості випадків за вчинення реєстраційних дій законодавцем передбачено сплату відповідного реєстраційного збору. Перший етап даної стадії (звернення до органу державної реєстрації у встановленому порядку) закінчується отриманням документів, обсяг яких встановлений нормативними актами відповідно до тієї чи іншої реєстраційної процедури, уповноваженим державним органом. Під отриманням пропонуємо розуміти надходження до такого органу названих документів та їх реєстрацію службовою особою органу державної реєстрації у відповідних книгах (журналах, реєстрах тощо) обліку такої документації з присвоєнням відповідного облікового номеру. Етап ухвалення рішення про порушення реєстраційного провадження починається із поданням пакету вказаних документів службовою особою на розгляд до керівника органу державної реєстрації або (у випадках коли державний реєстратор діє одноособово) безпосередньо державному реєстратору. Керівник органу державної реєстрації або уповноважена ним особа (у випадку коли таке доручення здійснюється у встановленому порядку від керівника

до начальника відповідного структурного підрозділу) надає резолюцію, яка за своєю природою є управлінським рішенням, зміст якого полягає у визначенні конкретного виконавця та спрямування таких документів йому в роботу для вчинення (відмови у вчиненні) відповідної реєстраційної дії. Тобто резолюція є матеріальним вираженням управлінського рішення в даному виді адміністративно-процесуальної діяльності.

Друга стадія (розгляд заяви по суті та здійснення перевірки поданих документів) починається одразу ж після отримання визначеним уповноваженою особою органу державної реєстрації виконавцем відповідної заяви та доданого до неї пакету документів. У сучасній науковій літературі зазначено, що на даній стадії уповноважений державний орган здійснює перевірку комплектності документів, повноти відомостей, що зазначені в реєстраційній картці або представлених документах, та перевірку документів, які подаються до компетентного органу на відсутність підстав для відмови у внесенні відповідного запису до державного реєстру [1, с. 180]. На нашу думку, у зазначеній стадії доцільно виділити такі етапи: попередня перевірка комплектності поданих до органу державної реєстрації документів (без їх розгляду по суті); аналіз поданих документів реєстратору на предмет виявлення підстав для відмови від вчинення державної реєстрації. Сутність даної стадії полягає в повному та об'єктивному дослідженні державним реєстратором поданих заявником документів на відповідність вимогам чинного законодавства. Результатом такого дослідження є формування певного висновку щодо можливості чи неможливості прийняття рішення про вчинення певної реєстраційної дії з метою подальшого прийняття відповідного управлінського рішення в межах наступної стадії. Етап попередньої перевірки комплектності поданих до органу державної реєстрації документів (без їх розгляду по суті) починається одразу ж після надходження до державного реєстратора із відповідною резолюцією уповноваженої особи органу державної реєстрації документів, що були подані заявником. Державний реєстратор перевіряє наявність заяви про державну реєстрацію, комплектність та повноту поданих до такої заяви документів відповідно до переліку, що обов'язково встановлюється законодавцем залежно від виду реєстраційної дії. Після здійснення зазначеної перевірки даний етап завершується та починається етап аналізу наявних даних та поданих документів реєстратору на предмет вчинення реєстрації або виявлення підстав для відмови від вчинення такої. Даний етап починається із формування державним реєстратором реєстраційної справи – папки організаційно-облікового типу з документами або комп'ютерними файлами для тривалого

зберігання (протягом терміну, встановленого законодавством), що подаються заявником державному реєстратору відповідно до закону. У подальшому за результатами розгляду заяви про вчинення реєстраційних дій до даної справи додається або документ, що свідчить про вчинення таких дій, або повідомлення про відмову в державній реєстрації. Державний реєстратор здійснює аналіз заяви про державну реєстрацію та доданих до неї документів на предмет наявності в змісті або формі юридичних підстав для відмови від вчинення реєстраційних дій. Слід підкреслити, що перелік підстав для відмови у внесенні відповідного запису до державного реєстру визначено законодавцем та є вичерпним. При цьому в одних випадках такої перелік встановлено безпосередньо законами, а в інших – підзаконними нормативно-правовими актами. З наведеного можна зробити висновок, що другий етап цієї стадії закінчується прийняттям державним реєстратором (або його службовою особою) рішення про можливість вчинення відповідної реєстраційної дії або відмови у вчиненні такої дії.

Далі, у разі відсутності визначених законодавцем підстав для відмови у вчиненні реєстраційних дій, уповноважений державний орган (посадова особа) готує реєстраційну справу до виконання прийнятого рішення – вчинення реєстраційних дій або оформлення відмови у вчиненні. Така підготовка полягає в організаційно-технічних заходах: відкриття відповідного розділу в реєстрі справ, оброблення заяв про реєстрацію тощо. Як правило, законодавцем встановлюється певний термін, впродовж якого уповноважений державний орган має повідомити заявника про відмову у вчиненні реєстраційних дій або вчинити безпосередньо державну реєстрацію [5]. На нашу думку, рішення про відмову в реєстрації та рішення про внесення відповідного запису до державного реєстру водночас є юридичними фактами, які обумовлюють виникнення, зміну або припинення відповідних правовідносин, та не є нормативно-правовими актами державного управління індивідуальної дії, яким властиві усі вимоги, що пред'являються до останнього. Зазначимо, що в нашому випадку таке рішення має офіційний, державно-владний характер, і виконання акта гарантується на законодавчому рівні: рішення виходить від компетентного державного органу в односторонньо-владному порядку; приймається уповноваженим суб'єктом управління в межах його компетенції; регламентує певний порядок управлінських відносин; містить обов'язкове правове вирішення питань, що регулюються, у тому числі, нормами адміністративного права. Таким чином, можемо констатувати той факт, що юридична форма реалізації реєстраційних процедур обумовлює її подвійний

характер з одного боку, акт індивідуальної дії оформлює завершення реалізації реєстраційних процедур, а з іншого боку, уповноважені державні органи за допомогою таких актів індивідуальної дії порушують реєстраційне провадження.

Стадія оскарження дій реєстратора щодо відмови у вчиненні державної реєстрації є факультативною стадією. Слід зазначити, що в реєстраційному провадженні для факультативної стадії характерно те, що вона не завжди передбачена спеціальними нормативними актами, якими регламентовані відповідні реєстраційні процедури, тому оскарження дій реєстратора, у разі незгоди заявника з прийнятим рішенням, заявником має відбуватись з огляду на наявність загальних норм чинного законодавства України з цих питань. Слід мати на увазі, що процедура оскарження відмови у вчиненні реєстраційних дій до керівництва відповідного уповноваженого державного органу, по-перше, повинна бути прямо передбачена у відповідному нормативно-правовому акті, а по-друге, не перешкоджає оскарженню рішення реєстратора відразу в судовому порядку. Таким чином, таке адміністративне оскарження є формою позасудового захисту інтересів фізичних і юридичних осіб. Однак, як демонструє практика, досить часто правове закріплення результатів розгляду адміністративної скарги заявника у формі відповідного рішення не завжди відповідає фактичним підсумкам проведеного провадження за скаргою й реально вжитим заходам щодо усунення в необхідних випадках протиправного результату. Така обставина вимагає розмежування поняття підсумкового акта в провадженні за скаргою на рішення реєстратора та відповіді на скаргу залежно від особливостей оскарження конкретних примусових заходів, застосовуваних керівництвом уповноваженого органу. Таким рішенням може бути відмовлено в задоволенні скарги або скасовано рішення щодо відмови у вчиненні реєстраційних дій. У будь-якому випадку про прийняте рішення керівництво уповноваженого органу повинно повідомити заявника. За своєю природою така форма захисту є недосконалою через певні прогалини у вітчизняному законодавстві. На нашу думку, найбільш ефективним способом вирішення таких спірних правовідносин є судовий порядок, що встановлений Кодексом адміністративного судочинства України.

Наступна стадія реєстраційного провадження – це виконання прийнятого рішення шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру. Цей стан є заключною стадією реєстраційного провадження. Зазначена стадія являє собою сукупність заходів, проведених суб'єктом управління, організованих відповідно до вимог чинного законодавства з реалізації прийнято-

го управлінського рішення в межах конкретно сформованої адміністративної справи. Така обставина передбачає, що в разі прийняття уповноваженим державним органом відповідного рішення щодо вчинення відповідних реєстраційних дій, такий орган вчиняє дії, кінцевим результатом яких є видача заявникові свідоцтва, посвідчення чи витягу встановленого зразка, якому передує внесення необхідної інформації до бази даних певного державного реєстру. Тобто стадія виконання рішення спрямована на практичну реалізацію винесеного уповноваженим державним органом рішення у конкретній адміністративній справі. Іноді законодавцем залежно від видів об'єктів державної реєстрації передбачено виконання певних обов'язкових умов при вчиненні певних реєстраційних дій. Наприклад, при реєстрації приватної нотаріальної діяльності та одержанні реєстраційного посвідчення особи, якій уперше надається право займатися нотаріальною діяльністю, необхідно скласти присягу в органах юстиції [6]. Як можна побачити, у даному випадку стосовно державної реєстрації провадження в адміністративній справі варто вважати цілком завершеним лише тоді, коли реально задоволені прохання заявника шляхом внесення даних до відповідного державного реєстру та надання відповідного підтвердження про вчинення таких реєстраційних дій. Так само закінченням провадження може бути аргументована, заснована на законі відмова за зверненням зацікавлених осіб щодо здійснення державної реєстрації. Досліджуючи питання здійснення реєстраційних дій можна констатувати, що підтвердження такої реєстрації та, як наслідок, завершення провадження у справі є надання реєстратором заявникові одного з наступних документів: свідоцтва, посвідчення чи витягу з відповідного державного реєстру.

З огляду на викладене можна констатувати, що реєстраційне провадження має визначене коло суб'єктів та свою структуру, що утворена сукупністю стадій, які характеризуються специфічною функціональною спрямованістю, відносною самостійкістю й логічною завершеністю, при цьому таке провадження завершується прийняттям певного рішення, не властивого іншим видам адміністративних проваджень. Усі прийняті рішення на будь-якій стадії реєстраційного провадження повинні відповідати вимогам законності, що забезпечується системою юридичних гарантій.

**Список літератури:** 1. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с. 2. Протасов В. Н. Модель надлежачей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры / В. Н. Протасов // Советское государство и право. – 1990. – № 7. – С. 15–16. 3. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов /



Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 474 с. **4.** Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. И. Козлов. – М. : Зерцало, 1997. – 672 с. **5.** Порядок ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна [Електронний ресурс] : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 5 лип. 2004 р. № 830. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=830-2004-%EF>. **6.** Положення про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності [Електронний ресурс]: затв. наказом М-ва юстиції України від 12 груд. 2008 р. № 2151/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1187-08>.

*Надійшла до редакції 26.12.2010*

*Рассмотрен вопрос выделения стадий регистрационного производства органов государственной исполнительной власти и дана характеристика каждой из них. С учетом норм действующего законодательства Украины и практики его использования отмечены проблемы, которые возникают при осуществлении регистрационного производства на каждой стадии.*

*The problem of allocation the stages of registration proceeding of the state executive agencies is examined; characteristic of every stage is presented. The problems appearing by the realization of registration proceeding on every stage are marked considering current legislation of Ukraine.*

УДК 342.951

**Р. С. Мкртчян**

### **ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

*На основі аналізу нормативних джерел та досліджень учених-адміністративістів висвітлено особливості провадження у справах про оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та запропоноване авторське бачення покращення цього процесу.*

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Дана норма закріплена також у ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), де зазначено, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [2, с. 7].

Таким чином, одним із важливих учасників судового процесу, відповідно до адміністративного процесуального законодавства України, є місцевий орган виконавчої влади, його службова (посадова) особа – так званий суб'єкт владних повноважень,

© Мкртчян Р. С., 2010