СУЩНОСТЬ РЕГИСТРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Елена ДЖАФАРОВА,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article informed that registration attitude about obtaining the registration (licensing) services are the public service, and the relationship between the state and the subject of registration services (public administration bodies) on the organization and control of such activities are by nature management. Determine the purpose of registration activity, which is to monitor the legality of the acquisition, modification or termination of a specific law. Concluded that registration activity is a form of licensing activity, expressed as a formal recognition of the state of certain specific legal entities, as well as monitoring the activities actually performed actions or objects that are a potential threat to human life and health, as well as to the environment, safety and interests of the state, etc.

Key words: licensing activity, registration activities, registration, legitimization, legalization.

Аннотация

В статье доведено, что регистрационные отношения по поводу получения регистрационных (разрешительных) услуг являются публично-сервисными, а отношения между государством и субъектом предоставления регистрационных услуг (органом публичной администрации) по организации и контроля за такой деятельностью являются по своей природе управленческими. Определена цель регистрационной деятельности, которая заключается в контроле за законностью приобретения, изменения или прекращения определенной правосубъектности. Сделан вывод, что регистрационная деятельность является одной из форм разрешительной деятельности, выраженной в виде официального признания государством за определенными субъектами определенной правосубъектности, а также осуществление контроля за фактически осуществляемыми действиями или объектами, которые несут в себе потенциальную опасность для жизни, здоровья людей, а также для окружающей природной среды, безопасности и интересов государства и так далее.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, регистрационная деятельность, регистрация, легитимация, легализация.

Постановка проблемы. Постепенное развитие Украины как правового, демократического и европейского государства требует пересмотра системы государственного управления, его органов и соответствующих функций, которые закреплены за ними. Существующая система органов власти в большинстве случаев была сформирована еще во времена функционирования Советского Союза. Следует отметить, что мы не будем как плеяда других учёных с бешеным упорством критиковать указанную систему, мы лишь с эволюционной точки зрения попробуем определить правовую природу регистрационных отношений. Это связано с пересмотром существующих в обществе взглядов на взаимоотношения между органами публичной власти и гражданами.

Особое значение в этом контексте приобретают регистрационные правоотношения, которые пронизывают все сферы и направления развития как государства, так и отдельного гражданина. Следует заметить, что на сегодняшний день не имеется основательного исследования, посвящённого правовой природе, сущности и содержанию регистрационной деятельности.

Анализ последних исследований. В основу понимания сущности регистрационной деятельности были взяты работы учёных, изучавших вопросы, связанные с разрешительной деятельностью, а именно: Д.Н. Бахраха, С.С. Витвицкого, В.А. Гуменю-

ка, Л.Р. Грицаенко Я.Ю. Кондратьева, С.В. Лихачёва, И.Д. Пастуха, Л.В. Шестака и других.

Изложение основного материала. Погружение в рассмотрение этого вопроса по сути и содержанию регистрационных правоотношений предполагает обращение к теории права и науки административного права.

В учебнике «Курс административного процесса» О.В. Кузьменко отмечает, что регистрация происходит от латинского слова «regesta» – список, в дальнейшем трансформировалось в «списывать или заносить в список». Регистрация означает запись фактов с целью учёта и предоставления этим фактам законности. В целом соглашаясь с вышеприведённым мнением, считаем, что целью регистрационной деятельности не может быть учёт, поскольку последний является формой контроля. Требует внимание позиция Ю.Н. Козлова, который определяет регистрацию как акт официального признания законности соответствующих действий и правовых актов, которые осуществляются (выдаются) государственными или уполномоченными государственными органами. Регистрационная деятельность – это юридическая процедура, предусматривающая ряд мероприятий, в результате которых осуществляется документальное подтверждение правового статуса субъекта или наделение новыми правовыми признаками объекта [1].

Следует заметить, что О.В. Кузьменко выделяет разрешительные, лицензионные и регистрационные производства. В свою очередь авторы учебника «Административный процесс» А.М. Бандурка и Н.М. Тищенко выделяют регистрационно-разрешительные производства [2, с. 194]. При этом учёные не определяют различий в этих явлениях.

М.П. Гурковский на основании исследования категорий «фиксация», «учёт», «регистрация», «государственная регистрация» пришёл к выводу, что это институт административного права – государственная регистрация, которым обеспечивается фиксация фактов, явлений, сведений или определённых материальных объектов с целью их государственного учёта и контроля, засвидетельствование подлинности и предоставления им законного статуса, в результате чего наступают юридические последствия.

Исследователь отметил, что институт регистрации основан на императивном методе регулирования, при котором право возникает на основании властно-распорядительного акта органов публичной администрации, а не на основании договора [3, с. 7–8]. Считаем указанную позицию интересной, но не лишённой критики. Так, еще раз подчеркнем, что учёт – это форма осуществления контроля, поэтому определять цель регистрационной деятельности через формы контроля является не допустимым.

Попробуем проанализировать позиции учёных, которые занимались определенными видами регистрационной деятельности. Так, С.Ю. Любимова под регистрационными производствами в сфере хозяйственной деятельности предлагает понимать урегулированную нормативно-правовыми актами Украины процедуру, которая осуществляется специально уполномоченными субъектами с целью засвидетельствования факта создания или прекращения деятельности субъекта хозяйствования, его учёта, осуществление контроля и надзора за его деятельностью [4, с. 322].

По мнению В.И. Маркова и С.В. Ляшенко, именно государственная регистрация подтверждает появление и легитимацию нового субъекта хозяйственной деятельности, завершая процесс его создания. Такой подход характерен для большинства национальных систем правового регулирования хозяйственной деятельности, что вполне объясняется современными тенденциями сближения и постепенной унификации (интеграции) правовых норм, регулирующих хозяйственную деятельность в различных странах [5, с. 59]. Именно государственная регистрация субъектов хозяйствования подтверждает важный юридический факт – введение уже созданного субъекта хозяйствования в сферу правовых отношений, именно после этого он становится полноправным субъектом правовых отношений и может претендовать на государственную защиту, государственную поддержку с использованием средств государственного принуждения [6, с. 11].

Д.В. Задыхайло относит к условиям осуществления хозяйственной деятельности государственной регистрации субъектов хозяйствования (наряду с лицензированием видов предпринимательства, ограничением монополизма и недобросовестной конкуренции и другим) [7, с. 9]. Исходя из вышеприведённого, учёный государственную регистрационную деятельность отождествляет с лицензированием. Это свидетельствует о том, что последнюю можно отнести к виду разрешительной деятельности.

В свою очередь Н.А. Саниахметова отмечает, что в отличие от лицензирования и патентования некоторых видов деятельности, которые являются специальными условиями осуществления некоторых видов хозяйственной деятельности, государственная регистрация является общим условием осуществления хозяйственной деятельности [8, с. 34]. Исходя из этого утверждения, можно говорить, что и лицензирование, и патентование, и государственная регистрация являются условиями, необходимыми для занятия хозяйственной деятельностью.

По мнению Т.С. Васильевой, государственная регистрация субъектов хозяйствования в сфере хозяйственной деятельности не относится к разрешительной деятельности, поскольку в результате их осуществления происходит легализация субъекта, который регистрируется, то есть предпосылкой, а не наделением предприятия определенными правами [9, с. 75–76]. На наш взгляд, следует критически относиться к употреблению термина «легализация» в указанном выше смысле, поскольку, как справедливо отмечает А.М. Селиванов, понятие «легитимация» следует отличать от понятия «легализация», что означает переход к легальному состоянию какой-либо деятельности [10, с. 70]. Роль государственной регистрации заключается не в отделении легального от нелегального осуществления хозяйственной деятельности, а в том, что государственная регистрация подтверждает законность вхождения субъекта в сферу хозяйственной деятельности,

приобретения и закрепления его хозяйственной правоспособности.

Приведем также позицию Д.С. Денисюка, который подчеркивает соотношение таких понятий, как разрешительный режим и регистрационный режим. Административно-правовые отношения в регистрационной сфере ГАИ МВД Украины, как правило, возникают по инициативе заявителя – физического лица или группы граждан, ходатайствующих о закреплении за ними определенного имущества, в частности автотранспортного средства. От государственной регистрации, осуществляемой органами юстиции, следует отличать регистрационные полномочия ГАИ МВД Украины. При государственной регистрации в органах юстиции лицо ходатайствует о предоставлении ему статуса юридического лица или правообладателя. В отличие от этой процедуры, в регистрационных отношениях с ГАИ МВД Украины принимают участие не потенциальные, а реальные владельцы имущественных прав. Обращают на себя внимание определённые различия в государственной регистрации органами юстиции и в осуществлении регистрационных полномочий ГАИ МВД Украины. В частности, эти различия проявляют себя на уровне содержания административно-правовых отношений: объектом государственной регистрации является нематериализованная субстанция – специальное право, тогда как обязательной регистрации в подразделениях ГАИ МВД Украины подлежат автомототранспортные средства и другая самоходная техника. Таким образом, заявитель лишь подтверждает в регистрационном органе (ГАИ МВД Украины) наличие принадлежащих ему на праве собственности имущественных объектов [11, с. 34].

Обратимся к нормативно-правовым актам, регулирующим вопросы регистрационной деятельности. Так, в статье 2 Закона Украины «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений» указано, что государственная регистрация призвана обеспечить охрану и защиту прав и законных интересов собственников, пользователей недвижимого имущества путем создания дополнительных гарантий для них. То есть только зарегистрированные права имеют юридическую силу перед другими (третьими) лицами, а зарегистрировать за собой права на недвижимость может только лицо, которому они принадлежат в соответствии с действительными документами, которые отвечают требованиям законодательства [12].

Исходя из указанного, только после регистрации права на недвижимость лицо может владеть, пользоваться и распоряжаться соответствующим имуществом. Соответствующее право подтверждается официальным документом. Закон Украины «О лекарственных средствах» дает следующее определение государственному реестру лекарственных средств Украины: «нормативный документ, который содержит сведения о лекарственных средствах, разрешённых для производства и применения в медицинской практике». В статье 9 этого закона указано, что лекарственные средства допускаются к применению в Украине после их государственной регистрации [13]. То есть процедура регистрации лекарств является, по сути, предоставлением государством разрешения на медицинское применение лекарственных средств и частью системы здравоохранения. В Воздушном кодексе Украины закреплена норма, определяющая процедуру и требования к регистрации (перерегистрации) воздушных судов в Государственном реестре гражданских воздушных судов Украины [14]. Следует заметить, что государственная регистрация воздушного судна Украины означает, что уполномоченный орган по вопросам гражданской авиации осуществляет контроль за лётной пригодностью и эксплуатацией этого воздушного судна, а также его использование не наносит вреда окружающей среде.

Цель регистрационной деятельности, по нашему мнению, заключается в контроле за законностью приобретения, изменения или прекращения определенной правосубъектности. Но при этом возникает другой вопрос, а для чего государство осуществляет контроль путем регистрации по определенным видам деятельности и объектами. А ответ на этот вопрос лежит в плоскости деятельности государства и его органов, поскольку человек, его жизнь и здоровье, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. То есть в глобальном смысле основной целью создания государства является обеспечение безопасности людей, проживающих на определенной территории. Указанная цель трансформируется в ряд других задач и функций, которые ставит перед собой государство. Для их реализации создается система органов публичной власти. Требует внимания в этом контексте и позиция М.Н. Калюжного, который отмечает, что регистрация играет важную роль в реализации функций государства по защите прав собственности, является фактором гарантии такой защиты, официального признания и юридического закрепления прав владельцев – физических и юридических лиц – на объекты недвижимого имущества [15, с. 39]. Интересна позиция В.Ф. Бевзенко, который отмечает, что сущность государственной регистрации земельного участка одновременно осуществляет две функции: санкционирование государством формирования земельного участка как объекта недвижимого имущества и признание государством вещного права определенного лица на неё [16, с. 38].

Таким образом, считаем, что регистрационная деятельность является одной из форм разрешительной деятельности, выраженной в виде официального признания государством за определенными субъектами определенной правосубъектности, а также осуществление контроля за фактически осуществляемыми действиями или объектами, которые несут в себе потенциальную опасность для жизни, здоровья людей, а также для окружающей природной среды, безопасности и интересов государства и тому подобное.

Выводы. Из вышеприведенного можно сделать вывод, что регистрационные отношения по поводу получения регистрационных (разрешительных) услуг являются публично-сервисными, а отношения между государством и субъектом предоставления регистрационных услуг (органом публичной администрации) по организации и контролю за такой

деятельностью являются по своей природе управленческими. Подытоживая можно сделать вывод, что регистрационная деятельность как вид разрешительной деятельности имеет следующие особенности: 1) основной целью является обеспечение безопасности личности, государства и общества в целом; 2) процедура получения регистрационных документов должна устанавливаться исключительно законодательными актами и обеспечиваться принудительной силой государства; 3) является общеобязательной; 4) является порядком правового регулирования деятельности, представляет потенциальную опасность и состоит из совокупности юридических процедур и характеризуется составляющими, которые придают особую направленность правовому регулированию – императивную; 5) обязательное участие органов публичной власти, имеющие регистрационные полномочия; 6) с помощью регистрационной деятельности реализуются права, свободы и законные интересы определенной группы физических и юридических лиц, которые, с одной стороны, закреплены в Конституции Украины, а с другой – не нарушаются и находятся под защитой государства права, свободы и законные интересы другой группы физических и юридических лиц.

Список использованной литературы:

1. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : [навч. посіб.] / О.В. Кузьменко. – К. : Юринком Інтер, 2012. – 248 с.

2. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [підручник для вищих навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

3. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.П. Гурковський. – Л., 2010. – 19 с.

4. Любімова С.Ю. Щодо визначення поняття «реєстраційні провадження у сфері господарської діяльності» / С.Ю. Любімова // Форум права. – 2013. –№ 2. – С. 319–323.

5. Марков В.И. Совершенствование законодательного обеспечения целей государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности в Украине / В.И. Марков, С.В. Ляшенко //Экономика и право. – 2003. – № 1. – С. 58–63.

6. Марков В.І. Створення та реєстрація суб'єктів підприємництва недержавного сектору економіки : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В.І. Марков. – Донецьк, 2004. – 20 с.

7. Задыхайло Д.В. Предпринимательское право в Украине / Д.В. Задыхайло. – Х. : Эспада-Синтекс, 1998. – 637 с.

8. Предпринимательское (хозяйственное) право в вопросах и ответах : [учебное пособие] / под общей ред. Н.А. Саниахметовой. – 3-е изд. – Х. : Одиссей, 2003. – 608 с.

9. Васильєва Т.С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні : дис. … канд.. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.С. Васильєва. – Х., 2011. – 198 с.

10. Селиванов А.М. Проблеми вдосконалення легітимації підприємницької діяльності в Україні / А.М. Селиванов // Мале підприємництво в Україні (проблеми державної підтримки). – К., 1999. – С. 70–73.

11. Денисюк Д.С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України : дис. … канд.. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.С. Денисюк. – Х., 2010. – 192 с.

12. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1952-15.

13. Про лікарські засоби : Закон України від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80.

14. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. № 3393-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3393-17.

15. Бевзенко В. Головне питання полягає не стільки в кількості інформаційних систем, скільки в порядку їх наповнення та функціонування / В. Бевзенко // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 6. – С. 28–39.

16. Калюжний М. Державний земельний кадастр в Україні: стан і перспективи / М. Калюжний // Національна безпека і оборона. – 2011. – № 6. – С. 39–40.