

**Олександр Качура**

*Національний технічний університет України "Київський політехнічний інститут"*

## **ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА**

**Oleksandr Kachura**

*National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute"*

## **THE PROCEDURES OF ADMINISTRATIVE REGISTRATION: COMPARATIVE LEGAL DESCRIPTION**

The article analyzes the international experience of administrative procedures of registration and made proposals for implementing rules of foreign law concerning administrative procedures of state registration in Ukraine.

Determined that almost all countries have the following types of registration proceedings: registration of legal acts and other documents that have the same regulatory acts (judgments); registration of certain categories of individuals; civil registration; registration of legal entities and individual entrepreneurs; registration of non-profit organizations (public organizations, political parties, religious organizations, charities); Registration of media, information agencies; registration of titles to immovable property and Their Encumbrances; registration of vehicles (mostly automobile). Actually all agencies are government agencies, with the exception of the Netherlands, where the registration of legal entities and individual entrepreneurs within the jurisdiction of Chambers of Commerce, which are non-state organizations.

It is proved that among the countries, some aspects of Georgian law that may effectively be implemented to legislation of Ukraine. The experience of this country is very close to Ukraine for the following reasons: both countries have related legal system since left the law of one state - the USSR; both countries were somehow involved in the CIS (as members or observers), and both countries or left (Georgia), or plan to get out of this interstate structure; both countries have experience in building its law, including registration, while their parts under temporary occupation of other countries.

The study determined that among specific aspects is to provide a positive experience of administrative procedures for state registration at the Houses of Justice of Georgia.

**Key words:** administrative registration, state registration, registration proceedings, houses of Justice.

**Актуальність дослідження** національного законодавства зарубіжних країн, що регулює ті чи інші питання адміністративних процедур державної реєстрації, полягає у тому, що українське законодавство у цій сфері вже довгий час характеризується нестабільністю, частими змінами, відмінами, доповненнями, прогалинами та іншими недоліками, тому позитивом може бути запровадження якраз зарубіжного досвіду. Тому вироблення теорії адміністративних процедур державної реєстрації з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду є важливим для української адміністративної доктрини та практики. Загалом якісне правове регулювання адміністративних процедур державної реєстрації має стати важливою гарантією захищеності особи у відносинах з владою.

**Аналіз публікацій і досліджень.** Проблема порівняльних досліджень у сфері процедур державної реєстрації займалися такі вчені як В. М. Брижко, Л. Л. Левченко, А. Мей, А. М. Мірошніченко, Н. В. Новицька, О. В. Пабат, О. О. Піфко, Д. М. Серебрянський, М. В. Силайчев, І. А. Щербак та інші. Проте, достатньо позитивно оцінюючи здобутки цих та інших дослідників, слід зауважити, що до сьогодні не вироблено чітких критеріїв імплементації норм зарубіжного права щодо адміністративних процедур державної реєстрації у законодавство України, зокрема, не визначено структури суб'єктів державної реєстрації, не проаналізовано у достатній мірі

стадії адміністративно-реєстраційного провадження з урахуванням зарубіжного досвіду. Існують також інші проблеми у зазначеній сфері.

**Мета статті** полягає у тому, щоб на основі теорії адміністративного права, у тому числі зарубіжного законодавства, сформулювати критерії імплементації норм зарубіжного права щодо адміністративних процедур державної реєстрації у законодавство України.

**Виклад основних положень.** У США питання адміністративних процедур (процедур в адміністративному праві, у тому числі реєстраційних), є домінуючим, а саме право називають адміністративно-процесуальним, воно здебільшого спрямоване на врегулювання взаємовідносин установ із приватними особами<sup>1</sup>. Єдиного органу щодо державної реєстрації у США не існує. У зв'язку з високою децентралізацією переважна більшість із реєстраційних проваджень надається на рівні штатів та на місцевому рівні. Так, що стосується реєстрації нормативних актів, то, на відміну від більшості країн, де така реєстрація належить до органів юстиції, США зробили реєстрацію законів функцією архівної установи – у 1935 році Конгресом США був схвалений Закон про Федеральний Реєстр (Федеральний Register) – «Federal Register Act». У цілях уніфікації адміністративної практики у 1946 році у США був прийнятий Закон про адміністративну процедуру. Положення цього Закону, зокрема, що стосувалися реєстрації та опублікування адміністративних документів, були значно розширені законами про свободу інформації 1967 року, про недоторканність приватного життя 1974 року та іншими. Багато штатів мають власні закони про адміністративну процедуру. Реєстрацією актів цивільного стану, юридичних осіб, речових прав на нерухоме майно тощо займаються органи на рівні штатів США. Так, реєстрація компаній в кожному окремому штаті здійснюється спеціально створеним підрозділом офісу Державного секретаря штату. Принциповою є проходження процедури державної реєстрації в штаті місцезнаходження філії та обов'язкова перереєстрація при переїзді в інший штат. Відсутність реєстрації філії в США автоматично унеможлиблює її функціонування: заборонені будь-які операції з нерухомістю і здійснення яких-небудь видів фінансово-господарських операцій – від відкриття рахунку в банку до одержання продукції<sup>2</sup>.

У Канаді як федерації у складі десяти провінцій і трьох територій здійснення реєстраційних проваджень в основному належить до компетенції урядів провінцій та територій. В кожній з цих адміністративно-територіальних одиниць своя система реєстрації. Так, ведення реєстрів у провінції Альберта займається в основному Міністерство послуг провінції Альберта<sup>3</sup>. Процедура реєстрації або перереєстрації осіб, які займаються бізнесом (юридичних та фізичних) проводиться відносно однієї з чотирьох форм ведення бізнесу – корпорація, товариство (з повною та обмеженою відповідальністю), одноосібне володіння (для фізичних осіб-підприємців), спільне підприємство. Реєстрація осіб, які займаються бізнесом у Канаді здійснюється в залежності від місця перебування підприємства чи фізичної особи-підприємця урядами провінцій та територій. Як правило, органами реєстрації бізнесу є провінційні (територіальні) міністерства урядових послуг.

У Великобританії як загальний обов'язок адміністрації публікувати проекти нормативних актів був встановлений ще у 1893 році. Проте Законом про публікацію правил 1946 року його було скасовано. Лише в окремих випадках закони зобов'язують адміністрацію повідомляти громадськість про наміри видати акт, надавати можливість зацікавленим особам висловити свою думку, провести у справі відкрите слухання тощо. Реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у Великобританії здійснює Виконавча агенція Департаменту Бізнесу та Інновацій (Companies House)<sup>4</sup>.

Щодо реєстрації нормативних актів у Франції, то загальнозвживаним є термін «адміністративний акт». У цій країні фактично все, що виходить від адміністрації й має публічний характер, вважається адміністративними актами, які можуть бути односторонніми, двосторонніми

<sup>1</sup> Пабат, О.В. (2009). Зарубіжний досвід використання адміністративної процедури для профілактики злочинів у сфері службової діяльності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, 4 (47).

<sup>2</sup> Щербак, І.А. (2009). *Правове регулювання господарських відносин за участю відокремлених підрозділів підприємств*: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04. Донецьк, 14.

<sup>3</sup> Міністерство послуг провінції Альберта (Service Alberta Home). <<http://www.servicealberta.gov.ab.ca/>>.

<sup>4</sup> Виконавча агенція Департаменту Бізнесу та Інновацій. *Companies House*. <<http://www.companieshouse.gov.uk/about/functionsHistory.shtml>>.

чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними<sup>1</sup>. Реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців здійснює Національна служба реєстрації осіб, підприємств та організацій, створена шляхом прийняття урядового декрету № 84-406 від 30 травня 1984 року. Реєстрацію речових прав на нерухоме майно здійснює в основному французьке Сховище іпотек, яке є підрозділом податкової служби Франції і має спеціальний статус реєстраційного бюро. У цій установі реєструються всі акти щодо продажу, купівлі, дарування, успадкування нерухомості, а також реєструються іпотеки. Реєстрація відбувається протягом 2-3 місяців, по завершенню якої власнику видається свідоцтво на право власності<sup>2</sup>.

У ФРН з огляду на її федеративний устрій ведення основних реєстраційних проваджень, зокрема, реєстрація актів цивільного стану, реєстрація юридичних та фізичних осіб, реєстрація поземельних кадастрів децентралізоване. Однієї федеральної реєстраційної інстанції для всієї країни не існує. Компетенції щодо реєстрації розподілені між урядом ФРН та федеральними землями. Проте у реєстраційній сфері прийнято та функціонує федеральне рамкове законодавство, тобто сукупність правил, метою яких є закладення основ нового проекту, агентства або організаційної структури. Так, згідно Рамкового Закону ФРН про реєстрацію в редакції проголошення від 16 квітня 2002 року уповноважені в галузі реєстрації органи земель (органи реєстрації) повинні реєструвати осіб, які проживають на території їх повноважень, для того, щоб можна було встановити та довести їх ідентичність та місце проживання. Реєстрація речових прав на нерухоме майно у ФРН прив'язана до правовідносин у сфері власності на землю та здійснюється у відповідності до Закону про право власності на житло, яким встановлено порядок ведення так званої Поземельної книги («Грундбук»), де фіксуються правові акти з купівлі-продажу земельних ділянок та споруд, що знаходяться на них.

У Нідерландах питання реєстрації юридичних та фізичних осіб-підприємців віднесено до компетенції Торгово-промислових палат («Kamer van Koophandel»), яких у країні нараховується 12. Фактично, місцеві Торгово-промислові палати є недержавними структурами, що об'єднують юридичних та фізичних осіб з метою здійснення реєстрації підприємств, встановлення ділових контактів, освоєння нових форм співробітництва, участі у реалізації міжнародних програм, ділових зустрічей, бізнес-місій, конференцій тощо.

Для відкриття підприємства в Королівстві Бельгія необхідно здійснити наступні реєстраційні процедури. Зокрема, визначити легальний статус компанії, відкрити поточний рахунок в банку, зареєструватися в Перехресному банку для підприємців Мінекономіки, мати меморандум про діяльність підприємства, отримати в Мінфіні VAT/TVA (ПДВ) ID, оформити страховку, укомплектувати персонал.

В Австрійській Республіці, не дивлячись на її порівняно незначну територію, державний устрій – федеративна парламентська республіка, яка включає 9 федеральних земель, тому значні повноваження, у тому числі у сфері адміністративних процедур державної реєстрації, віднесено до повноважень регіональних органів. Проте в Австрії існує загальне федеральне законодавство у розглядуваній сфері, серед якого насамперед варто згадати Закон Австрії «Про загальні положення адміністративних проваджень» від 1 лютого 1991 року<sup>3</sup>. Проте цей закон регулює лише загальні положення щодо реєстрації, зокрема, що учасником адміністративного провадження можуть бути зареєстровані товариства (§ 10 Закону). М. В. Сілайчев, проаналізувавши положення цього Закону, прийшов до висновку, що Закон регулює діяльність щодо розгляду реєстраційних заяв не тільки органами влади, але й організаціями, в тому числі Федеральною установою «Статистика Австрії», поштовими відомствами, бюро телефонного зв'язку, корпораціями, установами, фондами публічного права (за винятком церков і навчальних закладів в області мистецтв, професійних спілок)<sup>4</sup>. Щодо безпосередньо реєстраційних проваджень, то австрійською державною установою, яку за її функціями можна порівняти з Державною реєстраційною службою України, є Австрійський

<sup>1</sup> Тимошук, В.П. (авт.-упоряд.) (2003). *Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України*. Київ: Факт, 62.

<sup>2</sup> Реєстрація у світі. Французька Республіка. *Офіційний сайт Державної реєстраційної служби України*. <<http://www.drso.gov.ua/show/1995>>.

<sup>3</sup> *Закон Австрії про загальні положення адміністративних проваджень 1991* (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz). <<http://www.austr-procedura.narod.ru/>>.

<sup>4</sup> Сілайчев, М.В. (2009). *Правовая теория и практика административной процедуры*: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Москва, 25.

Центральний реєстр, який ведеться Міністерством внутрішніх справ Австрії<sup>1</sup>.

У Латвійській Республіці державну реєстрацію здійснюють різні структури. Так, реєстрація актів цивільного стану є компетенцією Департаменту записів актів громадянського стану Міністерства юстиції Латвійської Республіки. Реєстрація речових прав та нерухомого майна здійснюється в Державній єдиній комп'ютеризованій земельній книзі, єдиним власником якої (та її програмного забезпечення) є держава. Утримувач Державної єдиної комп'ютеризованої земельної книги – Судова адміністрація, що підпорядковується Міністерству юстиції Латвійської Республіки. Реєстр підприємств Латвійської Республіки є адміністративним державним органом, який на території Латвії реєструє підприємства (підприємницькі товариства), комерсантів, їх філії і представництва, а також всі зміни в головних документах їх діяльності, та здійснює інші передбачені законодавчими актами дії<sup>2</sup>.

У Республіці Білорусь прийнято низку нормативних актів у цій сфері. Так, Законом РБ «Про державну реєстрацію нерухомого майна, прав на нього та угод з ним» від 22 липня 2002 року № 133-З<sup>3</sup> запроваджено єдиний державний реєстр нерухомого майна, прав на нього та угод з ним як систематизований звід відомостей і документів щодо зареєстрованих об'єктів нерухомого майна, які знаходяться на території Республіки Білорусь. Питаннями реєстрації речових прав на нерухоме майно займається Державний комітет з питань речових прав Республіки Білорусь. Реєстрацією юридичних та фізичних осіб-підприємців займається Єдиний державний реєстр юридичних осіб та індивідуальних підприємців Міністерства юстиції Республіки Білорусь.

У Грузії питаннями реєстрації речових прав на нерухоме майно, юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств, громадських об'єднань, благодійних організацій, політичних партій, інших неприбуткових організацій уповноважено займатися Національне агентство публічного реєстру, яке підпорядковане Міністерству юстиції Грузії. 19 грудня 2008 року у Грузії було прийнято Закон «Про публічний реєстр»<sup>4</sup>. Цей Закон визначає організаційно-правові підстави ведення Публічного реєстру, права і обов'язки органу, який є держателем Публічного реєстру – діючої під юрисдикцією Міністерства юстиції Грузії юридичної особи публічного права – Національного Агентства Публічного Реєстру, терміни надання ним послуг, платіжні ставки, а також порядок і умови оплати вартості послуг, звільнення від оплати та повернення сплачених сум. У кінці травня 2011 року в Батумі започатковано новий проект Міністерства юстиції Грузії – Будинку юстиції. Будинок юстиції – це публічна установа, яка має абсолютно нову концепцію послуг Міністерства юстиції Грузії. Це стратегія державного обслуговування, максимально орієнтована на споживача і побудована з бізнес логікою, об'єднаною в одну концепцію послуг. У всіх Будинках юстиції отримання послуг різних структур для громадян можливо за принципом «єдиного вікна»<sup>5</sup>. Тут громадяни можуть отримати одночасно послуги Агентства цивільного реєстру, Національного агентства публічного реєстру, Національного архіву, Національного бюро виконання, Нотаріальної палати, Законодавчого вісника, Навчального центру юстиції тощо. Принцип «єдиного вікна» спрощує провадження справ незалежно від того, будуть це звичайні фізичні особи чи офіційні особи.

**Висновки.** Отже, аналізуючи адміністративно-реєстраційні провадження на міжнародному на зарубіжному національному рівні, найперше варто відмітити види адміністративних процедур державної реєстрації. Зокрема, майже у всіх країнах наявні такі види реєстраційних проваджень: реєстрація нормативно-правових актів та інших документів, які мають однакову з нормативно-правовими актами (судових рішень); реєстрація певних категорій фізичних осіб; реєстрація актів цивільного стану; реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; реєстрація

<sup>1</sup> Австрійський Центральний реєстр (Zentrales Melderegister ZMR).

<[http://www.bmi.gv.at/cms/bmi/\\_news/bmi.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/bmi/_news/bmi.aspx)>.

<sup>2</sup> Реєстрація у світі. Латвійська Республіка. *Офіційний сайт Державної реєстраційної служби України.*

<<http://www.drso.gov.ua/show/1961>>.

<sup>3</sup> Закон о государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним 2002.

*Національний центр правової інформації Республіки Беларусь.*

<<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10200133&p2=%7bNRPA>>.

<sup>4</sup> Закон про публічний реєстр 2008. *Офіційний сайт Державної реєстраційної служби України.*

<<http://www.drso.gov.ua/show/2182>>.

<sup>5</sup> Реєстрація у світі. Грузія. *Офіційний сайт Державної реєстраційної служби України.*

<<http://www.drso.gov.ua/show/1929>>.

неприбуткових організацій (громадських об'єднань, політичних партій, релігійних організацій, благодійних організацій); реєстрація засобів масової інформації, інформаційних агентств; реєстрація прав на нерухоме майно та їх обтяжень; реєстрація транспортних засобів (переважно автотранспорту). Фактично всі органи є державними структурами, за винятком Королівства Нідерландів, де питання реєстрації юридичних та фізичних осіб-підприємців віднесено до компетенції Торгово-промислових палат, які є недержавними структурами.

Серед країн, окремі аспекти законодавства яких можна дієво імплементувати у законодавство України, є Грузія. На наш погляд, досвід цієї країни досить близький для України з таких причин: обидві країни мають споріднені правові системи, оскільки вийшли із законодавства однієї держави – СРСР; обидві країни були так чи інакше причетні до СНД (у якості членів чи спостерігачів), і обидві країни або вийшли (Грузія), або планують вийти з цієї міждержавної структури; обидві країни мають досвід щодо розбудови свого законодавства, у тому числі реєстраційного, під час перебування їхніх частин під тимчасовою окупацією інших держав. Серед конкретних аспектів варто виділити позитивний досвід адміністративних процедур державної реєстрації у Будинках юстиції Грузії.

### References

1. Avstrijs'kij Central'nij reistr (Zentrales Melderegister ZMR). <[http://www.bmi.gv.at/cms/bmi/\\_news/bmi.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/bmi/_news/bmi.aspx)>.
2. Ministerstvo poslug provincii Al'berta. *Service Alberta Home*. <<http://www.servicealberta.gov.ab.ca/>>.
3. Pabat, O.V. (2009). Zarubizhnij dosvid vikoristannja administrativnoi proceduri dlja profilaktiki zlochiv u sferi sluzhbovoi dijalnosti. *Visnik Kharkivs'kogo nacional'nogo universitetu vnutrishnikh sprav*, 4 (47).
4. Reiestracija u sviti. Francuz'ka Respublika. *Oficijnij sajt Derzhavnoi reiestracijnoi sluzhbi Ukraini*. <<http://www.drso.gov.ua/show/1995>>.
5. Reiestracija u sviti. Gruzija. *Oficijnij sajt Derzhavnoi reiestracijnoi sluzhbi Ukraini*. <<http://www.drso.gov.ua/show/1929>>.
6. Reiestracija u sviti. Latvijs'ka Respublika. *Oficijnij sajt Derzhavnoi reiestracijnoi sluzhbi Ukraini*. <<http://www.drso.gov.ua/show/1961>>.
7. Shcherbak, I.A. (2009). *Pravove reguljuvannja gospodars'kikh vidnosin za uchastju vidokremenikh pidrozdiliv pidpriemstv*: avtoref. dis. na zdobuttja nauk. stupenja kand. jurid. nauk: spec. 12.00.04. Donec'k.
8. Silajchev, M.V. (2009). *Pravovaja teorija i praktika administrativnoj procedury*: avtoref. dis. na soiskanie uchenoj stepeni kand. jurid. nauk: spec. 12.00.14. Moskva.
9. Timoshchuk, V.P. (avt.-uporjad.) (2003). *Administrativna procedura ta administrativni poslugi: Zarubizhnij dosvid i propozicii dlja Ukraini*. Kiiv: Fakt.
10. Vikonavcha agencija Departamentu Biznesu ta Innovacij (Companies House). <<http://www.companieshouse.gov.uk/about/functionsHistory.shtml>>.
11. *Zakon Avstrii pro zagal'ni polozhennja administrativnikh provadzen' 1991* (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz). <<http://www.austr-procedura.narod.ru/>>.
12. *Zakon o gosudarstvennoj registracii nedvizhimogo imushchestva, prav na nego i sdelok s nim 2002. Nacional'nyj centr pravovoj informacii Respubliki Belarus'*. <<http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10200133&p2=%7bNRPA>>.
13. *Zakon pro publichnij reistr 2008. Oficijnij sajt Derzhavnoi reiestracijnoi sluzhbi Ukraini*. <<http://www.drso.gov.ua/show/2182>>.