

## ОТНОСИТЕЛЬНО ОПРЕДЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО В УКРАИНЕ

### CONCERNING THE DEFINITION OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR STATE REGISTRATION OF RIGHTS TO REAL ESTATE IN UKRAINE

Тамара Я.В.,

аспірант кафедри адміністративного і кримінального права

*Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара*

Научная статья посвящена освещению категории административной процедуры по государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Сравниваются категории «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство». Рассматриваются основные подходы относительно определения понятия административной процедуры по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и выделению признаков вышеуказанного понятия.

**Ключевые слова:** административный процесс, административная процедура, административное производство, административная услуга, производства по предоставлению административных услуг по государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Наукова стаття присвячена висвітленню категорії адміністративної процедури по державній реєстрації прав на нерухоме майно. Порівнюються категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» і «адміністративне провадження». Розглядаються основні підходи щодо визначення поняття адміністративної процедури по державній реєстрації прав на нерухоме майно та виділення ознак вищевказаного поняття.

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративна послуга, провадження з надання адміністративних послуг з державної реєстрації прав на нерухоме майно.

The scientific article is devoted to the coverage of the category of the administrative procedure for the state registration of rights to immovable property. Compares «administrative process» category, «administrative procedure» and «administrative proceedings». The main approaches to the definition of the administrative procedure for the state registration of rights to immovable property and the allocation of the above-mentioned features of the concept.

Obtained signs of production of the administrative procedure for the state registration of rights to real estate: regulation of administrative law; procedural nature of the activity of the authorized bodies and officials of the executive power; initiative (available upon request of the persons) there are a number of stages, which are temporary, substantial and procedural features; securing formal procedure results in writing in the form of individual legal act (permits, licenses, certificates, etc.).

Activities of administrative authorities, including the administrative procedure for the state registration of rights to immovable property, it is incorrect to consider the administrative process due to the mismatch fundamental methodological foundations of the general theory of law, history of law in general and administrative particular, as well as due to the lack of unity and integrity (community features, the status of participants, guidelines, etc.) public administration and administrative proceedings.

**Key words:** administrative procedure, administrative proceedings, administrative services, production of administrative services for the state registration of rights to immovable property.

В настоящее время в административно-правовой науке деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по принятию административных актов (в т. ч. касающихся административных услуг) рассматривалась до сих пор преимущественно в структуре так называемого «административного процесса». В частности, категория «административный процесс» еще с советских времен имела весомое методологическое значение в науке административного права и является актуальной в современных условиях. Подробному анализу производства по предоставлению административных услуг должно предшествовать выяснение содержания понятия «административный процесс», а также его соотношение с категориями «административная процедура», «административное производство». Это позволит четко очертить связь производства по предоставлению административных услуг по государственной регистрации прав на недвижимое имущество в Украине с вышеуказанными категориями и другими формами публичного управления, определить его место в административном праве и т. д.

Так, благодаря научным трудам В. Аверьянова, К. Афанасьева, Ю. Битяка, И. Дроздова, В. Гарашука, И. Голосниченко, С. Кивалова, И. Колиушко, Е. Легезы, А. Комзюка, А. Кузьменко, М. Писаренко, В. Тимошука и других ученых-административистов исследован ряд особенностей деятельности органов публичной власти по предоставлению административных услуг. Но в научных исследованиях вопросы производства по предоставлению административных услуг по государственной регистра-

ции прав на недвижимое имущество в Украине почти не изучались.

Целью статьи является формирование понятия административной процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество в Украине и выяснение его элементов. Для решения поставленной цели, автором поставлены следующие задачи:

1) изучить связь категории «административные услуги» со следующими терминами: «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство»;

2) выделить структурные элементы определения административной процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Осветим категории «административный процесс», «административная процедура» и «производство по предоставлению административных услуг» на законодательном и подзаконном уровнях.

Так, в Кодексе административного судопроизводства Украины определено, что административный процесс – это правоотношения, складывающиеся при осуществлении административного судопроизводства. В связи с тем, что категории «административное производство» нет, но есть категория «письменное производство» как рассмотрение и разрешение административного дела в суде первой, апелляционной или кассационной инстанции без вызова лиц, участвующих в деле, и проведение судебного заседания на основе имеющихся у суда материалов в случаях, установленных настоящим Кодексом [2], то, ис-

пользуя метод индукции и дедукции, можем рассмотреть вышеуказанное понятие как административное производство.

В проекте Административно-процедурного кодекса Украины, а именно в ст. 2 используются следующие понятия – «административная процедура» и «административное производство». В частности, под административной процедурой понимается определенный законодательством порядок административного производства, а под административным производством – совокупность последовательно осуществляемых административным органом процедурных действий и принятых процедурных решений по рассмотрению и решению административного дела, что завершается принятием административного акта и его исполнением [1].

Исходя из указанных категорий, закрепленных на законодательном уровне, можно четко увидеть, что понятия «административный процесс» и «административная процедура» охватывают разные сферы. В первом случае законодатель четко определяет сферу административного судопроизводства, а во втором – порядок, который завершается принятием административного акта и его исполнением.

Административный процесс в юридической науке рассматривают в широком и узком смысле. Так, на сегодняшний день не существует единого «правильного» подхода к решению этого вопроса. Одни ученые, такие как: Г. Петров, А. Корнев, А. Якуба, Д. Бахрах, В. Сорокин, трактуют административный процесс в широком смысле, другие ученые – Н. Салищева, М. Пискотин, А. Самойленко – в узком. Поддерживаем позицию доктора юридических наук, профессора А. Кузьменко, согласно которой существование «узкой» и «широкой» концепций административного процесса, то есть двух взаимоисключающих теорий в праве одновременно, нарушает законы логики, поскольку два противоположных высказывания никогда не являются истинными, по крайней мере одно из них непременно ложно [3, с. 15-18].

Нельзя не отметить обоснованную позицию А. Лагоды, который в своей диссертационной работе «Административная процедура: теория и практика применения» поддерживает позицию ученых, которые склоняются к узкому пониманию административного процесса, и в поддержку декларируемого утверждение приводит следующие аргументы:

1) согласно теории Ш. Монтескье и конституционного принципа, указанного в ст. 6 Основного Закона, государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Широкое определение административного процесса фактически объединяет две отдельные, независимые ветви исполнительной и судебной власти, чем нарушает основополагающий принцип построения правового государства;

2) при решении дел административной юрисдикции возможный результат заключается в применении мер принуждения, то есть виновные привлекаются к административной ответственности, на них накладываются соответствующие санкции. Указанная ситуация не характерна для административных процедур, через которые решаются другие вопросы управленческой деятельности;

3) правовая оценка поведения участников управленческих отношений является обязательной в административно-юрисдикционной деятельности. А в административно-процедурной деятельности она может и не осуществляться, если этого не требует порядок выполнения процедуры, (например, подготовка управленческих решений);

4) предмет регулирования Кодекса административно-судопроизводства Украины определен в ст. 1 Кодекса, а именно – нормативно-правовой акт устанавливает

полномочия и компетенцию административного суда, порядок обращения в административный суд и порядок административного судопроизводства. Таким образом, существующий подход к широкому определению понятия «административный процесс» является несогласованным в методологическом аспекте, ведь общее понятие используется для определения отдельного явления, а именно – судебного разбирательства административно-правовых споров;

5) понимание «процесса» в классических отраслях права, т. е. в уголовном и гражданском, характеризуется такими признаками, как наличие спора между сторонами и решение его судом. Широкое определение административного процесса противоречит такому пониманию, что является недопустимым, учитывая системность и согласованность правовой науки, а также однозначность понимания общих понятий;

6) дела административно-процедурного процесса имеют бесспорный характер, т. е. в них отсутствует спор, тогда как в административно-юрисдикционном процессе такой признак существует;

7) юрисдикционный и позитивный процесс, то есть судебное решение административных споров и рассмотрение органами исполнительной власти индивидуальных административных дел, имеют разные цели, задачи, состав и статус участников, принципы и т. п. [4, с. 12-13].

Указанному подходу уделяется внимание известными учеными, А. Комзюком и В. Тимощуком [5, с. 12-24; 6, с. 47]. Так, под административной процедурой ими понимается установленный законом (официально) порядок рассмотрения и разрешения административными органами административных дел, направленный на принятие административного акта или заключение административного договора.

Нельзя не согласиться с мнением В. Тимощука, который отмечает, что в отечественной административно-правовой науке процедура принятия административных актов рассматривается в структуре административного процесса в его «управленческом» или «широком» смысле. Однако, по мнению ученого, наиболее корректным и рациональным использованием категории «административный процесс» является ее применение для обозначения отношений, складывающихся при осуществлении административного судопроизводства [7, с. 31].

Проанализировав периодику зарубежной литературы, стран Европейского Союза, можно прийти к выводу, что широкое понимание категории административного процесса в этих странах не используется. Например, в Республике Польша отношения, которые у нас включаются в широкое понятие административного процесса, анализируются через отдельные правовые формы деятельности публичной администрации (прежде – административное производство) и судебный контроль за деятельностью публичной администрации [8, с. 247].

В отечественных законопроектных работах, употребляя два отдельных термина «административная процедура» и «административный процесс», украинский законодатель действует по образцу большинства государств Европейского Союза, где такое разграничение является достаточно четким. Например, в Федеративной Республике Германия под административным процессом понимается только судебный порядок разрешения административно-правовых споров. В свою очередь, деятельность административных органов по подготовке и принятию административного акта, в т. ч. в производстве по предоставлению административных услуг по государственной регистрации прав на недвижимое имущество или заключению административного договора, осуществляется в рамках административной процедуры [9]. Поэтому деятельность административных органов, в т. ч. административная процедура по государственной регистрации прав на недвижи-

мое имущество, некорректно считать административным процессом из-за несоответствия принципиальным методологическим основам общей теории права, истории права в целом и административного частного, а также из-за отсутствия единства и целостности (общности признаков, статуса участников, принципов и т. д.) публичного управления и административного судопроизводства.

Исходя из вышесказанного и соглашаясь с ученым Е. Легезой, место принятия административных актов, в т. ч. и в производстве по предоставлению административных услуг по государственной регистрации прав на недвижимое имущество, нужно искать не в структуре административного процесса, а в структуре административной процедуры. При этом под административной процедурой понимается установленный законом (официально) порядок рассмотрения и разрешения административных дел, направленный на принятие административного акта или заключение административного договора [10, с. 121].

Административная процедура и административный процесс являются самостоятельными гарантиями защиты прав и законных интересов частных лиц [7, с. 58-59].

Поэтому из вышеизложенного можно сделать вывод, что административную процедуру по государственной регистрации прав на недвижимое имущество, следует рас-

сматривать также только в рамках административно-процедурной деятельности, а не в рамках административного процесса, ведь результатом деятельности является, как правило, принятие и/или выдача административного акта.

Попробуем выделить признаки административной процедуры по государственной регистрации прав на недвижимое имущество: регламентация нормами административного права; процессуальный характер деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, органов исполнительной власти; инициативность (предоставляются по заявлению лиц); наличие ряда стадий, которые имеют временные, содержательные и процедурные особенности; формальное закрепление результатов процедуры в письменной форме в виде индивидуального правового акта (разрешения, лицензии, сертификата и т. п.).

Итак, процедура предоставления государственной регистрации прав на недвижимое имущество – это урегулированный административно-правовыми нормами порядок деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления по рассмотрению заявления физического или юридического лица о выдаче административного акта (разрешения, лицензии, регистрации и т. п.), направленного на обеспечение его прав и законных интересов и/или на выполнение лицом определенных законом обязанностей.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 року № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
3. Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 15–17.
4. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія і практика застосування : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навчальний посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
7. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : Дис. ... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / В. П. Тимошук. – К., 2009. – 214 с.
8. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / E. Ochendowski. – Torun, 2001. – 480 s.
9. Закон про адміністративну процедуру ФРН : [текст станом на 05 травня 2004 року] // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – К., 2006. – С. 34–84.
10. Легеза Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеза // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 116–122.