МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

На правах рукопису

КЕЧА АННА СТАНІСЛАВІВНА

УДК 342.922 (477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

ДИСЕРТАЦІЯ
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичнихнаук

Науковий керівник:
БІЛА-ТІУНОВА Любов Романівна,
доктор юридичних наук, професор

Одеса – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП…… 3

Розділ 1. Теоретико-правові основи функціонування органів державної реєстрації прав на нерухоме майно

1.1. Генеза та історіографія реєстрації речових прав на нерухоме майно …….....11

1.2. Правові засади діяльності органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.....37

Висновки до першого розділу……..62

Розділ 2. Організаційно-статусна характеристика органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

2.1. Органи державної реєстрації прав у системі органів виконавчої влади.....65

2.2. Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як структурний підрозділ органу державної виконавчої влади …….……...90

2.3. Повноваження Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно..…….. 102

2.4. Поняття, структура та види процедур державної реєстрації речових прав на нерухоме майно…….....120

2.5. Форми і методи управлінської діяльності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно ……..…150

2.6. Акти управління у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно……...168

Висновки до другого розділу……....183

ВИСНОВКИ……...187

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…….....192

ВСТУП

Актуальність теми. Проголошення України правовою, соціальною, демократичною державою, лобіювання її інтересів у міжнародних спільнотах є неможливими без ефективного функціонування державного апарату щодо забезпечення реалізації людиноцентристської ідеології публічного права. Здійснення адміністративної реформи в Україні обумовило значні зміни у всій сфері організації та функціонування органів виконавчої влади. Реформування системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) стали відправним пунктом не лише для реорганізації та ліквідації існуючих органів, але й для створення принципово нових – органів реєстрації прав. Утворення реєстраційних служб та передання їм повноважень щодо здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно вирішило багаторічну проблему розпорошеності інституцій, які здійснювали таку реєстрацію, та заклало основу для створення єдиної державної системи реєстрації речових прав. Нова правова база, особливості системно-структурної побудови, характер взаємозв'язків новостворених органів реєстрації прав, визначення їх місця і ролі в системі органів виконавчої влади під час реалізації державної політики стали принципово новими питаннями, які потребують комплексного дослідження та аналізу. Незважаючи на нетривалий період виконання повноважень реєстраційними службами та їх відділами, виявлено суттєві недоліки як у доктринальних, так і в нормативних засадах діяльності органів реєстрації прав. Так, тривалий час не мала вирішення проблема подвійного підпорядкування Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно (далі – Відділ). Ліквідація Укрдержреєстру з передачею його повноважень Мін'юсту з квітня 2015 р. вирішила цю проблему, однак створила нову – занадто швидке реформування органів реєстрації прав, призвело до порушення базових принципів адміністративної реформи та поставило під сумнів подальшу долю єдиної системи державної реєстрації прав та органів, які впроваджують її у життя.

Децентралізація влади, яка нині запроваджується в життя на всій території Україні, є ще одним проявом необхідності дослідження базових правових інститутів, які забезпечують надання, реалізацію та захист основних прав і свобод людини і громадянина. Розподіл повноважень у сфері державної реєстрації прав між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має бути максимально ефективним. Тому, дослідження та аналіз адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є необхідною умовою для розуміння порядку надання адміністративних послуг та реалізації функцій і завдань держави у сфері державної реєстрації прав.

Серед наукових досліджень, в яких тією чи іншою мірою розглядалися окремі питання інституту державної реєстрації прав, слід зазначити монографію І.Б. Коліушко «Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні» та кандидатські дисертації: Я.Є.Барца «Адміністративно-правові основи реєстрації права власності на нерухоме майно», С.О. Слободянюка «Цивільно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно», Я.О. Пономарьової «Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно», М.П. Гурковського «Реєстраційна діяльність публічної адміністрації». Заслуговують на увагу і кандидатські дисертації А.А. Герца, Г.Ю. Гулевської, С.В. Лихачова, Д.О. Мальцева, І.Ф. Мироненко, Г.М. Писаренко, Н.В. Савенко, О.В. Харитонова, в яких надавалася теоретико-правова характеристика окремих аспектів як інституту державної реєстрації прав, так і об’єктів, які підлягали реєстрації.

Водночас, здійснені наукові доробки, як правило, опосередковано торкалися питання адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в умовах тогочасного стану інституту державної реєстрації прав без урахування основних тенденцій його подальшого розвитку та реформування органів реєстрації прав.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень

кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Системи адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що є складовою частиною теми «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671).

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає в аналізові та теоретико-правовій характеристиці системи органів реєстрації речових прав на нерухоме майно, процедурі її надання, у визначенні місця і ролі Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як структурного підрозділу органу виконавчої влади в системі суб'єктів державного управління, характеристиці форм та методів управлінської діяльності зазначених органів, виявленні колізій та прогалин у їх нормативному закріпленні, розробці пропозицій щодо його удосконалення.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких задач:

визначити стан наукових досліджень інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;

охарактеризувати історичний аспект формування органів реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхні особливості;

визначити теоретико-правові аспекти формування і реформування органів реєстрації речових прав на нерухоме майно;

визначити та охарактеризувати взаємозв'язки органів реєстрації речових прав на нерухоме майно з іншими органами виконавчої влади;

виокремити та охарактеризувати основні принципи організації та функціонування органів реєстрації речових прав на нерухоме майно;

охарактеризувати правовий статус Відділу реєстрації речових прав на нерухоме майно у контексті його системно-структурного реформування;

надати характеристику інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як різновиду адміністративної послуги;

охарактеризувати процедуру державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, визначити її основні стадії;

розкрити основні форми і методи управлінської діяльності органів реєстрації прав, їх структурних підрозділів;

охарактеризувати акти управління, які приймаються органами реєстрації у процесі надання послуг з реєстрації прав;

надати рекомендації щодо удосконалення правової регламентації діяльності органів реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Об'єктом дослідження є реєстраційно-дозвільна діяльність органів виконавчої влади як вид адміністративних послуг.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система принципів, підходів і методів наукового пізнання.

Серед основних принципів діалектичного пізнання, які заклали основу для з'ясування сутності досліджуваного питання виокремлено історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм, протиріччя тощо. У процесі дослідження проблем складових елементів адміністративно- правового статусу органів реєстрації прав та визначення основних напрямів удосконалення їх нормативної фіксації використано діалектичний підхід. Загальнонаукові методи стали основою при з'ясуванні основних аспектів теоретичного підґрунтя тематики дослідження, серед яких методи: системного аналізу, структурний та функціональний. Формально- логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія) застосовано при характеристиці доктринальних напрацювань із досліджуваного питання (п. 1.2), класифікації повноважень Відділу (п. 2.3), визначенні форм і методів управлінської діяльності органів реєстрації прав (п. 2.5), характеристиці індивідуальних актів управління та класифікації рішень державних реєстраторів (п. 2.6). Ряд теоретичних питань розкрито за допомогою єдності історичного та логічного методів: формування органів реєстрації прав (п. 1.2), створення єдиної системи державної реєстрації прав (п.

1.2), зміна структурних елементів системи органів реєстрації прав (п. 2.2). Метод сходження від абстрактного до конкретного допоміг визначити поняття Відділу (п. 2.1), розкрити зміст структури державної реєстрації прав (п. 2.4), дослідити принципи організації та функціонування органів реєстрації прав (п. 2.2). Спеціальними методами є формально-догматичний (юридико-технічний) і порівняльно-правовий. Формально-догматичний метод дозволив проаналізувати норми чинного законодавства, які визначають загальні засади діяльності органів реєстрації прав, їх структурних підрозділів (п. 1.1), визначити складові елементи системи органів реєстрації прав (п. 2.2), розкрити проблемні аспекти територіальної сфери дії повноважень Відділу (п. 2.3), визначити основні етапи проведення державної реєстрації прав та порядок надання інформації (п. 2.4), виявити прогалини. За допомогою порівняльно-правового методу розкрито співвідношення понять «реєстраційна служба» та «органи реєстрації прав» (п. 1.1), здійснено зіставлення норм, які регулювали порядок створення та призначення керівника Укрдержреєстру (п. 2.2), визначено нові принципи в нарахуванні адміністративного збору (п. 1.1)

Науково-теоретичне підґрунтя становлять праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного права, загальнотеоретичної юриспруденції та конституційного права, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.Г. Вишняков, В.В. Галунько, А.В. Головач, А.Е., І.П. Голосніченко, І.І. Задоя, Луньов, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Б.А. Кормич, Б.М. Лазарєв, В.Я. Малиновський, А.Ф. Мельник, Г.М. Писаренко, Д.В. Приймаченко, В.П. Тимощук, Ю.О. Тихомиров, В.І. Червонюк, В.С.Четвериков, Ю.С. Шемшученко та ін. Важливою доктринальною основою стали також роботи науковців, які у своїх дослідженнях безпосередньо зверталися до проблем правового статусу органів, що здійснювали державну реєстрацію прав, або досліджували сам інститут державної реєстрації: М.П. Гурковський, А.Н. Добров, Н. Ільків, Д.В. Мовчан, С.В. Лихачов, С.С. Овчарук, О.В. Шмалій, М.В. Шульга та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція і закони України, укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Емпіричну основу дослідження становлять судові рішення, статистичні дані.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим монографічним дослідженням адміністративно-правового регулювання реєстрації речових прав на нерухоме майно у контексті реформування органів державного управління, в якому сформульовано ряд положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

визначено непослідовним та поквапливим процес реформування інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, насамперед щодо ліквідації Укрдержреєстру та передачі його повноважень Мін'юсту, що порушує функціональний принцип розподілу відповідних повноважень;

здійснено класифікацію рішень державних реєстраторів за такими підставами, як: 1) предмет: а) речові права, б) обтяження речових прав; 2) характер наслідків: а) настання юридичних наслідків, б) не призводять до їх настання; в) вирішують процедурні питання; 3) строки прийняття: а) загальні, б) спеціальні (скорочені);

встановлено, що поняття «процедура державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» слід використовувати, як «процедури державної реєстрації …», оскільки це поняття є складним і включає в себе такі види процедур: 1) здійснення реєстрації речових прав; 2) здійснення реєстрації обтяжень речових прав; 2) внесення змін до Державного реєстру прав; 3) скасування записів Державної реєстрації прав; 4) надання інформації з Державного реєстру прав;

удосконалено:

перелік принципів організації та функціонування органів реєстрації речових прав на нерухоме майно шляхом доповнення його принципом

«функціональної екстериторіальності», сутність якого полягає у можливості змінювати територіальну сферу дії з урахуванням часової регламентації;

положення про виокремлення основних груп нормативно правових актів щодо регулювання реєстрації речових прав на нерухоме майно у залежності від їхньої предметної спрямованості: 1) правовий режим об'єктів, які підлягають реєстрації; 2) засади організації та функціонування органів виконавчої влади; 3) процедура надання адміністративних послуг.

набули подальшого розвитку:

характеристика етапів становлення та розвитку інституту реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: а) часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства; б) Литовсько-Польська доба; в) Козацько-Гетьманська доба; г) період Російської імперії; д) радянський період; ж) часи незалежності України;

розмежування понять «органи реєстрації прав» і «реєстраційна служба» із зазначенням, що вони співвідносяться як ціле і частка;

положення про протиправність окремих нормативно-правових актів про реєстрацію речових прав на нерухоме майно у частині визначення правових засад Укрдержреєстру (одночасну дію різних за змістом і Указу Президента України, і Постанови КМУ щодо затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України);

запропоновано зміни і доповнення до чинного законодавства з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальших науково-теоретичних досліджень інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;

правотворчій діяльності – для внесення змін та доповнень до Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно», Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо, а також при розробленні Кабінетом

Міністрів України положень про окремі державні служби або їх структурні підрозділи з питань реєстрації речових прав на нерухоме майно;

навчальному процесі – для підготовки підручників та посібників «Адміністративне право України», «Адміністративне процесуальне право України», «Особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ», при викладанні відповідних дисциплін;

правозастосовній діяльності – для удосконалення судової практики у справах, пов'язаних із наданням адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Сучасна наука XXI століття» (м. Київ, 14–16 червня 2012 р.); Всеукраїнській XI науково-практичній заочній конференції «Молода наука України. Перспективи та пріоритети розвитку» (м. Одеса, 25–27 липня 2012 р.); Міжнародній IV науково-практичній конференції «Аналіз і оцінка основних тенденцій розвитку сучасної науки і техніки» (м. Донецьк, 15–17 липня 2013 р.); V Всеукраїнській науково-практичній заочній конференції «Сучасна наука: теорія і практика» (м. Київ, 27–28 червня 2014 р.)

Результати дослідження використовувалися при викладанні відповідних тем із навчальних курсів: «Адміністративне право України», «Державне управління», «Державна служба».

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться в 11 публікаціях, у т.ч. 5 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, та 2 – у зарубіжних наукових виданнях.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

1.1. Генеза та історіографія реєстрації речових прав на нерухоме майно

У результаті проведення адміністративної реформи в Україні відбулися значні зміни у всіх сферах суспільного життя, було істотно змінено систему і структуру державних органів виконавчої влади, зачіпаючи усі ланки державного управління. Адміністративна реформа запроваджувалася з метою оптимізації системи ЦОВВ, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату, витрат на його утримання та з метою підвищення ефективності державного управління [1]. Саме для реалізації цих положень було затверджено новий порядок організації та взаємодії зазначених органів, серед яких важливе місце посідала створена у 2011 р. Державна реєстраційна служба України (далі – Укрдержреєстр), на яку покладався обов'язок реалізовувати державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [2] (далі – державна реєстрація прав).

Відповідно до п. 7 «Положення про Державну реєстраційну службу України» від 02.07.2014 р. № 219 «Укрдержреєстр здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через структурні підрозділи головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України (далі - Мін'юст) в Автономній республіці Крим (далі – АРК), в областях, мм. Києві та Севастополі, а також районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних та міжрайонних управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру» [3] (далі – реєстраційні служби). У складі реєстраційних служб функціонує Відділ, від безпосередньої діяльності якого залежать якість та ефективність надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації прав. Саме цей

суб’єкт є безпосереднім учасником правовідносин, які складаються між «заявником» та «виконавцем» відповідної адміністративної послуги.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон № 1952-IV) [4] «обов’язковій державній реєстрації підлягають речові права та обтяження на нерухоме майно,… а саме: право власності; право володіння; сервітут; емфітевзис; суперфіцій; право господарського відання; право оперативного управління; право постійного користування та право оренди земельної ділянки; право користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами; іпотека; довірче управління майном; інші речові права відповідно до закону; податкова застава, предметом якої є нерухоме майно, та інші обтяження». Що ж до об’єктів, стосовно яких проводиться державна реєстрація прав, то п. 1 ст. 5 Закону № 1952-IV уточнює це: «земельні ділянки, а також об’єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення, а саме: підприємства як єдині майнові комплекси, житлові будинки, будівлі, споруди (їх окремі частини), квартири, житлові та нежитлові приміщення» [4].

Окрім розвитку наукових поглядів, інститут державної реєстрації прав має певну історію свого формування. Визначений у Законі № 1952-IV перелік речових прав та їх обтяжень, сформувався задовго до проведення адміністративної реформи, однак саме відносини, які складаються у процесі державної реєстрації, стали першоосновою для існування Відділів. Із цього випливає необхідність проведення історичного аналізу інституту державної реєстрації прав: суб’єктів, які здійснювали такі функції; правовстановлюючих документів, які посвідчували речові права на нерухомість; об’єктів, які підлягали реєстрації; реєстрів, в які заносилася така інформація – оскільки ці інститути мають беззаперечний причинний зв’язок між собою.

Якщо вести мову про стародавні часи, то за всіх часів земля та нерухомість були джерелом поповнення скарбниці. Держава завжди здійснює

облік нерухомих об’єктів та осіб, яким вони належать [5, с. 40]. Ще за часів Римської держави існувала єдина форма публічної реєстрації договорів купівлі-продажу землі, посвідчення яких здійснювалося шляхом виконання ритуальних дій (mancipatio) [6, с. 111], за участю свідків (Інституції Гая Книга II) [7, с. 325]. В Римі функціонували писарі-канцеляристи, які складали кадастр усіх земель у країні, переписували населення, майно [8, с. 145]. Існував також особливий клас вільних людей-табеліонів, які, перебуваючи під контролем держави, і не будучи державними службовцями, складали юридичні акти, за встановлену законом винагороду [9, с. 143]. Такі документи набували сили публічних і ставали безспірними, а контрагентам, за їх бажанням, видавалися особливі витяги, підписані магістратом та писцем. Місцем вчинення явок були: судові установи, деякі органи управління [10, с. 10].

Проаналізувавши цей інститут погоджуємося із думкою деяких науковців (зокрема, В.В. Комарова), які вважають, що саме він був найбільш наближеним до сучасного нотаріату. У результаті створення органів реєстрації прав функції з приводу припинення іпотеки та обтяження майна забороною, поряд з нотаріусами почали виконувати реєстраційні служби, тому нам вбачається за доцільне приділити увагу деяким аспектам розвитку нотаріату. З інституту табеліонів прослідковується також історіографія витягів як основних письмових документів, які є підтвердженням внесення даних до реєстрів та однією з форм надання інформації з них [11].

Інститут обов’язкової реєстрації актів про нерухомість існував і в Давньому Єгипті (I ст. до н.е.), і в індіанців-ацтеків доколумбової епохи [12, с. 428], і в часи античних міст-держав I ст. н.е. [13, с. 17], де більшість важливих угод купівлі-продажу здійснювалися при свідках, у державних установах, у присутності чиновників, відкупщиків податків на торговельні угоди.

Часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства, стали першим періодом у закладенні фундаменту інституту державної реєстрації прав. Зміст права власності у Київській Русі залежав від того, хто був суб’єктом і що

розглядалось як об’єкт права власності [14, с. 40]. У IX-X ст. у Київській Русі переважало звичаєве право, тому договори укладалися за допомогою жестів, ритуальних дій або проголошенням священних слів. Науковці підкреслюють, що у формулярах давньоруських письмових актів збереглися сліди найдавніших словесно-обрядових угод [15, с. 66]. Форма таких договорів була усною, вони укладалися при свідках, на торгах у присутності митника [16, с. 36, 44–45].

На думку А. Б. Венгерова, «право в ранніх державах на перших етапах своєї появи є основою організації державної влади, встановлюючи та закріплюючи структуру такої влади – органи держави, їх повноваження, сферу дій» [17]. У результаті розвитку князівського законодавства, у 1016 р., було створено юридичний збірник – «Правда Ярослава», який містив норми про порушення права власності [18]. Цей акт відмежовував право власності від права володіння, охороняв приватну власність [19, с. 85].

Тогочасне законодавство містило норми щодо спрощення процедури надання кредитів. Якщо договір позики на суму, більшу 3 грн, мав обов’язково укладатися при свідках, то між купцями дозволялися кредитні операції на необмежену суму і без свідків [20, с. 124].

З XVI ст. розпочинається другий період розвитку інституту державної реєстрації прав – Литовсько-Польська доба, оскільки на заміну усній формі правочину приходить письмове підтвердження права власності на угоди, предметом яких була нерухомість. За тогочасним правом нерухомим майном визнавалося усе, що було пов’язано із землею. Право володіння землею ґрунтувалося на «пожалуванні» Господаря, яке підтверджувалося грамотою або давністю часу. Якщо держатель землі не мав належних документів на право володіння нею, ця земля відписувалася Господарю [13, с. 106; 72–73].

Реєстрація правочинів, предметом яких була земля, здійснювалася у земських книгах [21, с. 237], з обов’язковим публічним повідомленням місцевих органів державної влади [22, с. 121]. Як зазначає А.П. Щербачов,

«публічність угод стосовно нерухомості є засобом забезпечення інтересів суб'єктів цих відносин, реальності прав, яких вони набувають» [23, с. 123].

Договір купівлі-продажу, застави маєтку, в період існування Статутів 1529–1588 рр., оформлявся тільки у письмовій формі (підписувався та скріплювався печатками стронами правочину та свідками шляхетського походження) з обов'язковою реєстрацією в суді [24], якщо ціна угоди перевищувала 10 кіп [25]. В цей період виникає «крепостная» (нотаріальна) форма угод [16, с. 155].

У XVII ст. документальне підтвердження права власності стає пріоритетним під час вирішення спорів у земельних правовідносинах. Договірна грамота, набувала чинності після проставлення на ній печатки площадними піддячими [16, с. 196–197]. Вони були професійними писарями [26 с. 24]. Особа, яка бажала бути площадним піддячим, подавала царю чолобитну з проханням про призначення, а вся корпорація професійних писарів несла за нього кругову поруку на випадок завдання шкоди від його діяльності [27, с. 5]. Цей інститут наближений до сучасного нотаріату.

Третій період розвитку інституту державної реєстрації прав пов'язаний із Козацько-Гетьманською добою. Під час визвольної війни 1648–1654 рр., юридична процедура оформлення речових прав на об'єкти нерухомості повертається на декілька кроків назад, оскільки для більшої частини козацтва і для всього селянства основним способом придбання землі стала займанщина – захоплення вільних земель. Закріплення такої землі здійснювалося на основі норм звичаєвого права без спеціального юридичного оформлення [13, с. 90].

В останній чверті XVII ст. ситуація змінюється і набувають поширення гетьманські універсали – про наділ землею «за службу» [25], або про підтвердження права власності на землю. Важливим джерелом одержання нових земельних володінь було їх пожалування як гетьманом, так і царем [13, с. 116-117]. Зазначені норми зберігають свою чинність і в період існування збірника «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. [24].

Якщо говорити про органи, які проводили державну реєстрацію прав, то одна з особливостей судових органів України другої половини XVII ст. – це виконання функцій нотаріату [13, с. 121]. Оформленням прав володіння селян та маєтками у період з 1726 по 1729 р. займалися воєводські канцелярії, які були органами загального управління у повітових містах [16, с. 272].

Наприкінці XVIII ст. в Європі виникає інститут іпотечних книг, в основі ведення яких знаходилося правило, що будь-яке заставне право на нерухомість має юридичну силу для третіх осіб тільки тоді, якщо воно записане в особливі книги, що велися офіційними установами і були відкритими для довідок усіх зацікавлених осіб [28, с. 187], наприклад, Пруський іпотечний інститут 1783 р. [29, с. 12]. Саме іпотечні книги і стали прообразом перших, у сучасному розумінні, систем державної реєстрації прав [30, с. 126].

Прийняття «Положення про нотаріальну частину» 1866 р. та виокремлення нотаріату з відання судів для здійснення актів та інших несудових дій характеризують наступний етап розвитку інституту державної реєстрації прав – період Російській імперії. Нотаріус, перед призначенням на посаду, складав присягу та вносив страхову заставу на випадок завдання шкоди клієнтові [8, с. 146]. Основними питаннями, які регулював даний акт були: місце нотаріату в системі державних органів; приналежність нотаріусів до державних службовців; оплата їх праці [31, с. 20]. Відповідно до п. 38 вказаного Положення Народний Комісаріат Юстиції (далі – НКЮ) має видати докладну інструкцію, що визначає порядок закріплення права власності на денаціоналізовані будівлі та встановлює їх заставу, обтяження заставою права забудівлі, а також порядок накладання/звільнення заборон. Державна Рада ухвалила, що нотаріуси перебувають на державній службі [32].

На розвиток земельних відносин вплинув Столипінський указ від 09.11.1906 р., який регулював порядок передачі общинних земель у власність. Управління земельними ресурсами здійснювалося на підставі Указу про організацію землеустрою і утворення Комітету по землевпорядних справах, а також губернських і повітових землевпорядних комісій [33, с. 18]. Комітет

визначав умови продажу та здачі в оренду державних земель [34, с. 63], здійснював керівництво земельними справами і кредитами, заслуховував звіти земельних банків [16, с. 512].

Після Жовтневої революції 1917 р., розпочинається радянський період розвитку інституту державної реєстрації прав. Іпотека принципово не допускалася у радянському праві, хоча існувала застава будівель, які за своїми ознаками нагадували іпотеку. Істотно змінюється порядок регулювання відносин, об'єктом яких є нерухомість, зокрема земля. Виключно державним органам належали повноваження щодо розпорядження землею та організації землекористування [35, с. 91]. Декрет про землю 1917 р. відміняв право приватної власності на землю, заборонялася оренда землі [16, с. 555]. Усі угоди, предметом яких була земля, визнавалися недійсними [36, с. 61]. Постановою I Всеукраїнського з'їзду Рад «Декрет про землю» набував чинності і на території УРСР.

У лютому 1919 р. було прийнято «Положення про соціалістичний землеустрій та про заходи переходу до соціалістичного землеробства» [16, с. 578] – уся земля становила єдиний державний фонд, який знаходився у безпосередній владі наркоматів. Так, із даних розсекречених архівів відомо, що з 1919-1920 рр. створено Олександрівський волосний виконком Ради робітничих депутатів, який займався обліком населення, землі, та Боково-Хрустальський військово-революційний комітет, в архіві якого збереглися накази та циркуляри губревкому про реєстрацію колишніх власників маєтків, капіталістів [37, с. 14, 23].

Жовтнева революція стала також підставою для реформування нотаріату, який набуває статус державного. 20.04.1923 р. РНК УРСР прийняв «Положення про державний нотаріат» [38], яке регулювало питання: створення державних нотаріальних контор; органів, які їх замінюють; перелік і порядок здійснення нотаріальних дій.

Протягом багатьох років в Україні приймаються різні нормативні акти, які регулювали діяльність державного нотаріату, наприклад, Постанови РНК

УРСР «Про поліпшення організації державного нотаріату УРСР» від 27.12.1940 р. [39], «Про зміну і доповнення Нотаріального положення УРСР» від 03.12.1949 р. [40], «Про затвердження Положення про державний нотаріат і Переліку документів, на підставі яких вчиняються нотаріальні виконавчі написи на стягнення грошей та майна» від 09.08.1944 р. [41], «Про затвердження Положення про державний нотаріат УРСР» від 26.12.1956 р. [42]. Як видно, тривалий час, діяльність нотаріальних органів регулювалася не законами, а актами органів виконавчої влади і лише 25.12.1974 р. уперше в історії України Верховною Радою (далі – ВР) УРСР було прийнято Закон УРСР «Про державний нотаріат». Цей акт розширював коло нотаріальних дій більш як до 20 різноманітних видів [8, с. 146], серед яких зустрічається накладення заборони відчуження жилого будинку, які зараз накладаються Відділом. Усі нотаріальні дії реєструвалися в реєстрах нотаріальних дій [43]. Договори про відчуження будівель, належних окремим особам у сільських місцевостях, повинні бути, під страхом недійсності, обов’язково посвідчені в нотаріальній конторі. Таке положення закріплювалося Постановою Ради Міністрів УРСР «Про обов'язкове нотаріальне посвідчення договорів про відчуження будівель у сільських місцевостях» від 18.11.1948 р. [44].

У період відсталості і розрухи господарства, пов’язаних з громадянською війною, коли правовідносини в цивільному обороті були вкрай обмеженими і потреби в нотаріаті практично не було, з’явилася тенденція щодо його повної ліквідації [45].

Якщо говорити про реєстраційні процедури, то в радянський період реєструвалися і будівлі, і земельні ділянки. Шляхом запису в книгах реєстрів володінь та окладних книгах, які існували ще до революції, здійснювалася реєстрація приватних або немуніципалізованих будівель на підставі Циркуляру НКЮ і НКВС від 29.10.1924 р. «Про порядок встановлення факту володіння немуніципалізованими будівлями» [46]. Постановою Всеукраїнського Центру Виконавчого Комітету (далі – ВУЦВК) від 23.10.1925 р. затверджується «Положення про земельні розпорядки у смузі міст ii містечок» [47], відповідно

до якого усі без винятку земельні й лісові дільниці в межах міської та смуги містечок належить реєструвати органам комунального господарства. Підтвердженням реєстрації були записи в актах поземельної реєстрації, які здійснювалися Народним Комісаріатом Земельних Справ УРСР, та видані з них витяги.

З метою розширення безпосередньої участі робітничо-селянських мас в управління державою, ВУЦВК РНК УРСР було прийнято Постанову «Про розширення прав місцевих органів влади і спрощення порядку управління» від 27.06.1927 р. [48], за якою до повноважень сільрад належало: реєструвати поділ господарств (дворів); реєструвати договори на оренду земель; реєструвати під час переходу земельної дільниці від одного землекористувача до іншого; вести подвірні списки землекористувачам, установляти фактичне закономірне землекористування. Нагляд за використанням, згідно з призначенням, державного земельного майна, провадження його обліку і ведення земельної реєстрації здійснювалися районними Радами.

Взагалі, до прийняття Конституції СРСР 1936 р., діяльність державних органів та розподіл влади між ними супроводжувалися значним співпаданням їхніх повноважень, що вкрай негативно впливало на якість виконання державними органами своїх функцій. Конституція удосконалила систему державних органів та розподіл праці між ними, і дала можливість виокремити 5 форм радянської державної діяльності, серед яких не останнє місце посідала управлінська діяльність, яка здійснюється під керівництвом «верховних» та місцевих Рад їх виконавчими та розпорядчими органами [49, с. 4].

У 1966 р. Держжитлокомунгосп приймає «Інструкцію про порядок реєстрації будинків та домоволодінь у містах і селищах міського типу УРСР» [50]. Цей нормативний акт проіснував аж 30 років до скасування його у 1996 р. Так, п. 1 Інструкції встановлював, що реєстрацію вказаних об’єктів провадять Бюро технічної інвентаризації (далі – БТІ) виконкомів місцевих Рад депутатів трудящих. Така реєстрація здійснювалася, як і нині, на підставі правовстановлюючих документів. Якщо ж такі були відсутні, то особа могла

звернутися до виконкому міськради із заявою про видачу свідоцтва. Реєстраційні дані вносилися до реєстрових книг БТІ. Даний нормативний акт встановлював, що право користування земельними ділянкам, на яких розташовані будинки або домоволодіння з обслуговуючими їх будівлями та спорудами, реєструються окремо, відповідно до інструкції МКГ УРСР від 23.08.1952 р. «Про порядок обміру земель і реєстрації документів на право користування земельними ділянками в містах і селищах міського типу УРСР».

В радянський період особлива увага приділялася питанню землекористування. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Земельно Кодексу (далі – ЗК) УРСР 1970 р. «земля є виключною власністю держави і надається тільки в користування» [51]. Відповідно до цього акту компетенція щодо встановлення системи обліку земель, державної реєстрації землекористування і порядку ведення земельного кадастру належала не УРСР, а СРСР. Питання про надання землі у користування вирішувалися Радами народних депутатів трудящих у галузі використання та охорони земель УРСР, а право видавати землекористувачам державні акти на право користування землею отримали районні та міські Ради [51]. Форми актів встановлювалися Радою Міністрів СРСР. Розрізняється 2 види тимчасового землекористування: короткострокове та довгострокове [52]. Право землекористування громадян, які проживали в сільській місцевості, засвідчувалися записами в земельно-шнурових книгах та погосподарських книгах сільських Рад, а в містах і селищах міського типу – в реєстрових книгах виконкомів міських, селищних Рад депутатів трудящих [51].

У зазначений проміжок часу зберігається нотаріальна форма договорів купівлі-продажу житлового будинку з подальшою його реєстрацією у відповідному виконкомі місцевої Ради (ст. 227 Цивільного Кодексу (далі – ЦК) УРСР 1963 р.) [53].

Важливим кроком на шляху до розширення кола власників став Закон СРСР від 06.03.1990 р. «Про власність в СРСР», ч. 2 ст. 7 якого закріплювала, що члени кооперативів, утворені для спорудження об’єктів нерухомості є власниками наданих їм у користування об’єктів за умови повної сплати ними

пайових внесків [54]. Тобто, щоб стати власником таких приміщень потребувалося наявність двох підстав: членство у кооперативі та виплата пайового внеску. Зазначені підстави були взяті законодавцем за основу під час розроблення Порядку державної реєстрації прав від 22.06.2011 р. [55] у питанні видачі свідоцтв про право власності, які надаються членам кооперативів, які повністю виплатили свій пайовий внесок, трансформувавшись у документ (довідку), який повинен подати заявник до Відділу.

Новим етапом у розширенні кола власників об'єктів нерухомості став Декрет Кабміну від 26.12.1992р. «Про приватизацію земельних ділянок» [56]. Паралельно розвивалося законодавство про приватизацію державного житлового фонду та майна. Це призвело до того, що до переліку об'єктів, які могли бути у приватній власності, увійшли практично всі види нерухомого майна – від окремих жилих і нежилих приміщень до земельних ділянок [57].

Процес реформування системи органів виконавчої влади має давню історію і хронологічно збігається з генезисом незалежної України. Тому, особливу увагу приділено періоду незалежності, оскільки саме цей історичний етап розпочався з ідеї розбудови України як правової, соціальної, демократичної держави, де права та свободи людини і громадянина визнаються найвищою цінністю. І якщо попередні етапи розглядалися в хронологічному ракурсі, то цей період за основу бере також різновиди об'єктів нерухомості, права на які підлягають державній реєстрації.

Першим таким об'єктом буде земля, оскільки «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [58]. Становлення інституту державної реєстрації прав на землю в незалежній Україні пов'язаний із прийняттям ЗК України від 18.12.1990 р. [59] в редакції від 13.03.1992 р. [60] та Постанови ВР УРСР «Про земельну реформу» [61]. У цих документах міститься сукупність кардинальних і одночасно революційних змін. Норми землекористування було значною мірою підвищено, запроваджено оренду земель, введено їх нові категорії [62, с. 298].

Відповідно до ЗК України 1990 р. землею розпоряджалися Ради народних депутатів, які у межах своєї компетенції передавали землю у власність та у користування. Зазначені речові права посвідчувалися державними актами, які видавали і реєстрували відповідні Ради. Постановою ВР УРСР «Про форми державних актів на право володіння або користування землею і Положення про порядок надання і вилучення земельних ділянок» від 27.03.1991 р. [63] затверджувалося 3 форми державних актів. Цією Постановою зобов'язували Раду Міністрів УРСР до 15.04.1991 р. внести на розгляд ВР УРСР пропозиції щодо утворення Державного комітету УРСР по земельних ресурсах.

У період дії Конституційного договору між Президентом України та ВР України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [64] Указом Президента України № 1194/95 від 30.12.1995 р. [65] головам та очолюваних ними виконавчим комітетам сільських, селищних та міських Рад було передано повноваження державної виконавчої влади щодо реєстрації права власності на землю, права землекористування та договорів на оренду землі. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [66], повноваження щодо видачі документів, що посвідчують такі права були у віданні виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (ст. 33 в редакції від 21.05.1997 р.)

З метою прискорення ринкових реформ в Україні було прийнято Указ Президента України «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності» [67] від 12.07.1995 р., якою займалися державні адміністрації та виконкоми місцевих Рад. Рішення зазначених органів разом із проектом відведення земельної ділянки були підставою для укладення договору купівлі-продажу земельної ділянки, що посвідчувався в нотаріальному порядку і після оплати вартості земельної ділянки реєструвався у відповідній Раді.

Цікавою є норма, яка закріплює, що зазначений договір, (тільки зареєстрований!), до затвердження ВР України форми відповідного Державного акта на земельну ділянку, є документом, що посвідчує право приватної власності на землю. Яким чином власник посвідчував свої права? Стаття 22 ЗК України встановлювала, що право власності на землю виникає після: 1) встановлення землевпорядними організаціями меж земельної ділянки в натурі; 2) одержання документа, що посвідчує це право (ст. 23 уточнювала, що таке право посвідчується лише державними актами) [59]. Як видно, бездіяльність ВР України з приводу затвердження форм державних актів вплинула на наявність протиріч та суперечок, з якими мали боротися власники за для захисту та реалізації своїх прав.

Указ Президента України «Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення» від 19.01.1999 р. [68] розширив коло суб'єктів, які здійснюють реєстрацію прав на землю – державними органами земельних ресурсів [69]. Форма державного акта, порядок і розмір оплати за його видачу уже встановлювався не ВР, а Кабміном.

Важливим нормативним актом для розвитку інституту державної реєстрації прав на землю став ЗК України від 25.10.2001 р. [58]. М.В. Шульга зазначає, що «земельний закон закріплює таку концепцію регулювання земельних відносин, яка, з одного боку, передбачає утвердження переважного права державної власності на землю, а з іншого – визначає основні засади реалізації права приватної власності на землю» [70, с. 49]. Згідно із цим Кодексом державну реєстрацію було віднесено до складових частин Державного земельного кадастру (далі – ДЗК). Останній, у свою чергу, мав вестися уповноваженим органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів [69]. 09.09.2009 р. Кабмін приймає Постанову № 1021, якою затверджує порядок ведення Поземельної книги, Книги записів про державну реєстрацію державних актів, та договорів оренди землі [71].

В органах реєстрації прав, окрім державної реєстрації прав на земельні ділянки, реєструються також речові права на об'єкти нерухомого майна,

розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення [4]. У незалежній Україні державна реєстрація таких об’єктів нерухомості, до 13.12.1995 р. здійснювалася на підставі Інструкції від 1966 р. [50]. Зрозуміло, що Інструкція з 30-річним стажем не задовольняла потреб тогочасного суспільства, тому законодавцем розробляється Концепція розвитку житлово-комунального господарства [72]. Вона передбачала впровадження в Україні державної системи реєстрації, обліку та оцінки вартості нерухомого майна, а також системи нагляду і контролю за його використанням та утриманням. На виконання цієї Концепції Держжитлокомунгоспом були затверджені «Правила державної реєстрації об’єктів нерухомого майна, що знаходяться у власності юридичних та фізичних осіб» від 13.12.1995 р. [73], відповідно до яких БТІ проводило державну реєстрацію об’єктів нерухомого майна, належних фізичним та юридичним особам тільки на праві власності (не проводили оренду та заставу). Цей орган за дорученням органів місцевого самоврядування чи місцевої держадміністрації здійснював підготовку документів для видачі свідоцтв про право власності, які видавалися у випадках: створення, реконструкції об’єктів нерухомості; видачі свідоцтв членам кооперативів; інвесторам у будівництві; реабілітованим громадянам; при виділі об’єктів нерухомості; при реорганізації чи ліквідації підприємств, об’єднань, установ, організацій їх правонаступникам (п. 4.1) тощо. Перелічені підстави для видачі свідоцтв знайшли своє подальше відображення у Законі № 1945-IV [4].

Через декілька років, а саме 09.12.1997 р., функції з координації і нормативно-методичного забезпечення діяльності БТІ (крім питань реєстрації прав власності) переходять до Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України (далі – Держбуд) [74]. Виконуючи свої функції 09.06.1998 р. Держбуд видає Наказ «Про затвердження Інструкції про порядок державної реєстрації права власності на об’єкти нерухомого майна, що перебувають у власності юридичних та фізичних осіб» [75]. На думку С.С. Овчарука ця Інструкція не узгоджується з проголошеними новою

Конституцією України демократичними принципами. Цей вчений також зосереджує увагу на суперечливості змісту Інструкції: «назва її не узгоджується зі змістом» [76, с. 60].

Відповідно до ч. 2 ст. 211 ЦК України від 16.01.2003 р., перелік органів, які здійснюють державну реєстрацію, порядок реєстрації, а також порядок ведення відповідних реєстрів встановлюється законом [77]. На момент прийняття Закону № 1952-IV в Україні уже сформувалася певна система реєструючих органів та порядку реєстрації. Так, Тимчасовим положенням про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно [78] було запроваджено Державний реєстр прав на нерухомість, держателем якого визначено Мін'юст. Однак, до прийняття Закону № 1952-IV функції з державної реєстрації прав здійснювали органи, визначені окремими нормативно-правовими актами.

Зокрема, на виконання Указу Президента України «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі ДЗК» від 17.02.2003 р. № 134/2003 (далі –Указ № 134/2003) [79] Кабмін постановив підтримати пропозицію Держкомзему та Мін'юсту про створення до 01.01.2005 р. на базі державних реєстрів земель та прав власності на нерухоме майно – Державний реєстр прав на землю та нерухоме майно [79; 80]. До цього часу, а саме до 01.01.2005 р., Мін'юст разом з іншими відомствами Наказом від 26.02.2003 р. встановило: реєстрація земельних ділянок та прав на них здійснюється у складі державного реєстру земель, функції адміністратора якого виконуватиме Центр ДЗК при Держкомземі; реєстрація об'єктів нерухомого майна та прав на них здійснюється в Реєстрі прав власності на нерухоме майно органами БТІ, а функції адміністратора належать Державному підприємству (далі – ДП) «Інформаційний центр» Мін'юсту [81].

Постановою Кабміну від 17.07.2003 р. «Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі ДЗК» [80] підтримувався такий порядок реєстрації і зазначалося, що після створення єдиного реєстру, його адміністратором має стати ДП «Центр

ДЗК». Він мав проводити державну реєстрацію об’єктів нерухомості та прав на них; здійснювати формування, ведення, збереження і забезпечення доступу до реєстру органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Хоча Указ № 134/2003 [79] і скасовував надані раніше Мін’юсту повноваження щодо реєстрації речових прав та ведення Державного реєстру прав, усупереч цьому, Мін’юст не лише продовжує здійснювати повноваження щодо нормативно-методичного забезпечення діяльності БТІ, але й продовжують свою дію нормативні акти, які регулювали порядок здійснення державної реєстрації вказаних прав [5, с. 42].

26.05.2004 р. Постановою Кабміну № 671 [82] було створено Державний реєстр правочинів, держателем якого визначено Мін’юст, адміністратором – ДП «Інформаційний центр» Мін’юсту. Ця Постанова затверджувала порядок реєстрації правочинів, згідно з яким така реєстрація мала здійснюватися шляхом внесеннями нотаріусом запису до реєстру одночасно з його нотаріальним посвідченням. Ті ж нотаріуси, які не мали доступу до єдиної комп’ютерної бази даних реєстру, у день посвідчення правочину мали надсилати один його примірник реєстратору, який у день отримання примірника вносить відповідний запис до Реєстру.

Наступним кроком стало прийняття Закону № 1952-IV [4]. Було проголошено про формування та дію єдиного реєстру, який базується на державному обліку земельних ділянок усіх форм власності та розташованого на них іншого нерухомого майна, реєстрації речових прав на об’єкти нерухомого майна, їх обмежень та правочинів щодо нерухомого майна [69]. Систему органів державної реєстрації прав складали ЦОВВ із питань земельних ресурсів, який мав забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав, а також створена при ньому державна госпрозрахункова юридична особа з консолідованим балансом (центр ДЗК) та її відділення на місцях, які мали бути місцевими органами державної реєстрації прав. До формування Державного реєстру прав у складі ДЗК, реєстрація

об’єктів нерухомості здійснювалася комунальними підприємствами БТІ, про що йшлося у Прикінцевих положеннях Закону.

При розробці Закону № 1952-IV ВР України намагалася втілити прогресивну думку та врахувати позитивний досвід зарубіжних країн у питаннях створення системи реєстрації прав. Але кожна країна створює ту систему управління нерухомості, яка відповідає ступеню її економічного розвитку, суспільним інтересам, ставленням до власності [83]. Україна ж у 2004 р. зі своїм економічним та політичним становищем просто не була готова проводити державну реєстрацію прав за принципом «єдиного вікна».

Оскільки «принцип єдиного вікна» лежить у витоках створення органів реєстрації прав, необхідно розібратися із визначенням його сутності. Тривалий час легітимного визначення цього терміну не було, і основою для його трактування був принцип «організаційної єдності», який знайшов своє закріплення у Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [84]. Стаття 1 цього закону закріплює: «принцип організаційної єдності – принцип, згідно з яким видача документів дозвільного характеру суб’єктам господарювання здійснюється у встановленому законодавством порядку у дозвільному центрі державним адміністратором шляхом взаємодії з представниками місцевих дозвільних органів». Цей акт запровадив порядок видачі дозволів в одному приміщенні та передбачив можливість проведення державної реєстрації єдиним суб’єктом – державним адміністратором, що спрощувало процедуру отримання документів. У принципі організаційної єдності знайшов своє відображення «принцип єдиного вікна», який проявляється у можливості особи звернутися до державного адміністратора для отримання дозвільних документів.

Отже, функції з приводу державної реєстрації прав з 2003 р. були покладені на Держкомзем, однак у 2006 р. [85] знову повернуті Мін’юсту. Законодавець пішов на такий крок, оскільки Держкомзем не виправдав покладених на нього надій Указом № 134/2003. У багатьох країнах світу з розвиненою економікою функції реєстрації прав покладено на органи юстиції

або суди, оскільки за своєю природою державна реєстрація є видом юридичної або правоохоронної діяльності [86, с. 81].

До ідеї створення в Україні цілісної системи державної реєстрації прав у системі органів юстиції поверталися ще у 2002 р., коли було підготовлено і подано на розгляд проект Закону України «Про органи юстиції». Це, у свою чергу, дозволило б виконати зобов'язання України перед Радою Європи з інтеграції до Європейського Союзу (далі – ЄС), про що зазначено в Угоді про Партнерство та Співробітництво, підписаній 16.06.1994 р. між ЄС та Україною [86, с. 80]. Однак, цей Проект також не було прийнято.

Отже, із цього моменту і фактично до 01.01.2013 р. склалася ситуація коли система органів, які здійснювали державну реєстрацію прав, була заплутаною та недосконалою: а) речові права на земельні ділянки та їх окремі обтяження реєструвалися територіальними органами земельних ресурсів у Державному реєстрі земель у складі ДЗК, держателем якого було Державне агентство земельних ресурсів України; б) права на будинки споруди, квартири та об'єкти незавершеного будівництва реєструвалися у БТІ, а інформація містилася в Реєстрі прав власності на нерухоме майно, держателем якого був Мін'юст; в) реєстрація правочинів, обтяження нерухомого майна, у тому числі земель, будинків, споруд, квартир, іпотека реєструвалися в Державному реєстрі іпотек та в Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна нотаріусами та реєстраторами Інформцентру держателем яких був Мін'юст.

Із точки зору суб'єктів господарювання система державної реєстрації прав в Україні має відповідати низці критеріїв: 1) дієвість і прозорість – система має працювати на чітких та зрозумілих принципах, визначати виключний перелік необхідних документів і дій, які мають вчинити сторони, та унеможливлювати суб'єктивне тлумачення законодавства; 2) швидкість та простота – має забезпечувати реєстрацію прав у якнайшвидші терміни та бути зручною для використання заявниками; 3) актуальність та достовірність тієї інформації, що міститься в реєстрі – має забезпечувати не тільки визнання

певних прав, але й давати особі презумпцію її власності на конкретний об'єкт нерухомості та забезпечувати її захищеність від претензій третіх осіб [87].

На жаль, до проведення зазначених реформ в Україні існувала система державної реєстрації прав, яка не відповідала жодному із вищезазначених критеріїв. У зв'язку з такою ситуацією виникла необхідність урегулювання цих відносин на якісно новому рівні. Так, ВР України 11.02.2010 р. приймає Закон України [88], яким Закон № 1952-IV викладає у новій редакції. Встановлювався інший концептуальний підхід як до процедури державної реєстрації прав, який здійснюватиметься за принципом «єдиного вікна», так і до системи органів державної реєстрації прав, яку становитимуть спеціально уповноважений ЦОВВ із питань державної реєстрації прав, який проголошувався держателем реєстру речових прав, та його територіальні органи, які є органами державної реєстрації прав.

Варто також згадати, що передача повноважень з реєстрації прав до БТІ із самого початку розглядалась як тимчасове рішення, адже цілком зрозуміло, що такі функції мають належати спеціальному органові, щоб забезпечити максимально можливу незалежність як самого органу, так і його посадових осіб. А тому обраний шлях реформування системи є цілком зрозумілий та відповідає підходам, прийнятим у більшості розвинених країн світу. Наприклад, у Російській Федерації створено Федеральну службу державної реєстрації, кадастру і картографії, у Польщі – Департамент комп'ютеризації та судових реєстрів Міністерства справедливості, а в Грузії діє Національне агентство публічного реєстру, і кожен із зазначених органів є спеціально створеним органом у сфері державної реєстрації прав.

Водночас у ході реалізації адміністративної реформи зазнала змін і система органів державної реєстрації прав. Відповідно до п. 19 ч. 1 Указу № 1085/2010 [1] передбачалося створити Укрдержреєстр, поклавши на нього функції Мін'юсту з реалізації державної політики у сфері державної реєстрації прав. Значну роботу для реалізації зазначених у цьому акті положень, мав виконати Кабмін: забезпечити належне виконання функцій ЦОВВ, що

ліквідуються чи реорганізуються до моменту завершення реформування системи ЦОВВ; подати у двомісячний строк проекти положень про ЦОВВ; опрацювати питання оптимізації механізму реалізації державної політики на місцевому рівні, у тому числі щодо функціонування територіальних органів ЦОВВ; подати у двомісячний строк в установленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства, що випливають із цього Указу [1].

Результатом діяльності Кабміну стало створення сприятливого підґрунтя для розробки і прийняття нормативного акта, який визначав правовий статус Укрдержреєстру. Так, 06.04.2011 р. було прийнято Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу» [2]. Новим суб'єктом державного управління, покликаним забезпечувати належне офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, у межах усієї держави, з 18.04.2011 р., став Укрдержреєстр. Головна функція цієї служби – надання державних послуг громадянам і юридичним особам. Виокремлення цієї функції мало якісно покращати систему державного управління та створити сприятливі умови для подолання корупційної діяльності.

Підставою для створення структурних підрозділів територіальних органів юстиції, що забезпечували реалізацію повноважень Укрдержреєстру став Наказ № 2074/5 від 07.09.2011 р. [89].

Безумовно, найактуальнішим питанням залишається практичне створення системи державної реєстрації прав на місцях. Планувалося, що повноцінне її функціонування має розпочатися з 01.01.2012 р. Потім цю дату було перенесено на 1 квітня – до Постанови Кабміну від 09.09.2009 р. № 1021 було внесено зміни 28.12.2011 р., якими встановлювалося, що «державна реєстрація права власності… в Поземельній книзі… в книзі записів про державну реєстрацію державних актів…» здійснюються до 01.04.2012 р. [71]. Наступною датою стало 1 липня, однак через численні організаційні, матеріально-технічні недоліки структурні підрозділи Укрдержреєстру, зокрема Відділи, приступили до виконання своїх повноважень, лише з 01.01.2013 р.

Відповідно до Наказу № 2074/5 [89] укомплектування Відділу мало здійснюватися за рахунок додаткової чисельності працівників. Державні реєстратори є державними службовцями, і тому на них поширював свою дію Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [90]. Відповідно до нього особи, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави, повинні пройти спеціальну перевірку. Однак, якщо за нормами закону перевірка проводилася у 15-денний строк, то на практиці, через затримку відповідей від компетентних органів, які перевіряють відомості щодо особи, що претендує на зайняття відповідної посади (наприклад, про освіту, стан здоров'я) цей строк міг збільшуватися до 2-3 місяців. Вирішенням цієї проблеми може стати або встановлення адміністративної відповідальності, для органів, які проводять таку перевірку (Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) треба доповнити нормою «Адміністративна відповідальність за порушення порядку проведення спеціальної перевірки»), або удосконалення їх взаємодії за допомогою новітніх технологій.

Варто зазначити, що станом на кінець 2011 р. на території України було утворено 583 структурні підрозділи Укрдержреєстру у сфері державної реєстрації прав. Виконувати обов'язки зазначені органи розпочали лише з 01.01.2013 р., із чого випливає, що працівники таких Відділів цілий рік (інколи й більше) отримували заробітню плату з державного бюджету без фактичного надання адміністративних послуг.

Після проведення історико-правового аналізу інституту державної реєстрації прав варто зазначити, що його періодизація залежить від критерію, який кладеться в її основу. Критерії можуть бути різноманітні: історичний етап розвитку української держави; суб'єкт, який проводив таку реєстрацію (наприклад, недержавна установа, державний орган, посадова особа); об'єкти, які підлягають реєстрації (земельні ділянки, об'єкти, розташовані на земельних ділянках, обтяження, правочини, речові права); реєстри в які заносилася така інформація (усна форма зберігання інформації; письмова форма – шляхом

записів у книги; створення єдиної інформаційної системи, яка існує у вигляді комп'ютерної програми).

Таким чином, процес створення органів реєстрації прав, у його сучасному вигляді, не був явищем одноактним, необхідність його створення було обумовлено потребами часу, які формувалися ще задовго до проголошення України незалежною державою, однак саме вони заклали основу для можливості створення органів реєстрації прав.

Після здійсненням історичного аналізу формування органів реєстрації прав важливо охарактеризувати еволюцію наукової думки у сфері державної реєстрації прав. Соціальне, економічне, політичне становище в державі, стан законодавства завжди впливали на пріоритети, які ставили перед собою науковці під час своїх досліджень. Огляд базових досліджень в зазначеній сфері є необхідним, оскільки саме він закладає основу для наукової діяльності майбутніх дослідників.

Перш за все, хочеться назвати працю М.В. Шульги «Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах» 1998 р. Цікавим є обґрунтування необхідності державного регулювання земельних орендних відносин. Він зазначає, що така ситуація зумовлена декількома чинниками: специфічною характеристикою об'єкта договору – землі вимагають державного втручання на рівні правового регулювання договірних відносин; участю в орендних відносинах держави через свої уповноважені органи; видання державою нормативних актів щодо регулювання орендних відносин з диспозитивним спрямуванням [91].

Монографія І.Б. Коліушко – «Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні» 2002 р. розкриває основні теоретико-прикладні проблеми, пов'язані з функціонуванням системи органів виконавчої влади. Досліджуються питання законодавчого забезпечення діяльності зазначених органів у контексті проведеної в Україні адміністративної реформи, та питання адміністративно-процедурних відносин у виконавчій владі [92].

С.В. Лихачов у праці «Дозвільне провадження у адміністративному процесі» аналізує дозвільні повноваження ряду ЦОВВ України, у тому числі Мін'юсту. Науковець критикує реалізацію суб'єктами дозвільного провадження своїх функцій у відомчих рамках, що, «безперечно, не тільки ускладнює, але фактично унеможливлює створення чітко врегульованої і цілком прозорої системи реалізації державної дозвільної політики». Серед видів дозвільного провадження виокремлюється реєстраційно-ліцензійне, яке здійснюється з метою набуття легітимності певних видів господарської діяльності, суб'єктів господарювання (наприклад, реєстрація, ліцензування) [93].

Питання визначення правової природи та статусу установ юстиції, які здійснюють державну реєстрацію прав, було основним предметом дослідження російського науковця М.В. Константинова – «Установи юстиції з державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод з ними як суб'єкт цивільних правовідносин» [94]. Проблема визначення поняття та сутності дозвільної системи в Україні була предметом дослідження О.В. Харитонова у праці «Дозвільна система в Україні», яка на його думку, «є специфічною формою діяльності всього державного апарату управління». Різновидом таких форм виступає державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності [95].

Державну реєстрацію земельної ділянки, як один із принципів, які лежать в основі права купівлі-продажу земельної ділянки розглядає К.І. Кучерук у дисертації під назвою «Договір купівлі-продажу земельної ділянки» 2002 р. [96, с. 139]. Вона зазначає, що дійсність договору купівлі-продажу залежить від його нотаріального посвідчення та державної реєстрації [96, с. 136-137].

Окремим проблемам державної реєстрації прав були присвячені роботи російських науковців: Г.О. Волчецької – «Правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та угод з ними: теоретико-правовий аспект» 2002 р. в якій державна реєстрація розглядалася як складний юридичний факт [97]; Є.Ю. Ширінської – «Цивільно-правове регулювання державної реєстрації прав на нерухоме майно і угод з ними в Російській Федерації» 2005 р. [98]; О.Б. Карліна – «Проблеми правового регулювання

державної реєстрації права власності на нерухоме майно» 2007 р. [99]; В.О. Алєксєєва – «Нерухоме майно: правовий режим та державна реєстрація прав» [100]; І.К. Вороніна – «Адміністративно-правовий механізм державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та угод з ним в Російській Федерації: ефективність функціонування та правового регулювання» [101].

Деякі вчені у своїх дослідженнях акцентують увагу на державній реєстрації, як складовій певних інститутів публічного чи приватного права. Проблеми державної реєстрації, як методу державного управління, розглядаються О.В. Акчуріним у роботі «Державна реєстрація прав на земельні ділянки і угод з ними як метод державного управління та контролю в сфері земельних відносин» 2001 р. [102]; як форму державного управління та комплексний адміністративно-правовий режим державну реєстрацію розглядає О.В. Шмалій – «Реєстрація як форма державного управління» 2004 р. [103, с. 15]; як засіб регулювання підприємницької діяльності державна реєстрація вивчається А.Л. Ільченко «Державна реєстрація прав та угод з нерухомістю як засіб державного регулювання підприємницької діяльності» 2005 р. [104]; О.М. Добров у 2005 р. займався дослідженням та визначенням поняття та сутності інституту реєстрації в адміністративному праві [105]; як публічний інститут цивільного права та юридичний акт державну реєстрацію вивчає О.О. Пустовалова «Державна реєстрація прав на нерухоме майно на сучасному етапі розвитку цивільного законодавства» 2012 р. [106].

Цікавою є позиція Л.А. Івершенко, яка в роботі «Конституційне право людини і громадянина на приватну власність в Україні та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ» 2006 р. пропонує, під час розробки нового законодавства, яке буде регулювати відносини власності «передбачити, що власник не зобов’язаний мати письмовий доказ належності йому того чи іншого майна, за винятками, встановленими законом» [107].

У роботі Д.О. Мальцева «Застава як спосіб забезпечення банківського кредиту за цивільним законодавством України» 2005 р. запропоновано: уніфікувати норми про реєстрацію заставних правочинів у формі закону чи

положення; змінити спосіб функціонування Державного реєстру застави (іпотеки), «що, фактично, є дозвільним способом внесення повідомлень, який не передбачає надання реєстраційного дозволу, а вимагає внесення інформації про забезпечення до реєстру за фактом її подання». Досліджено договір застави, предметом якого є нерухоме майно [108].

Г.М. Писаренко у своїй роботі «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» 2006 р. досліджує категорії адміністративних послуг, з'ясовує їх правову природу та місце в адміністративному праві. Класифікуючи адміністративні послуги за змістом адміністративної діяльності виділяє «реєстрацію з веденням реєстрів» [109].

Велика кількість наукових робіт присвячена розкриттю основних питань, які характеризують правовстановлюючі документи, на підставі яких зараз проводиться державна реєстрація прав. Прикладом таких досліджень є дисертації: В.К. Антошкіної «Договірне регулювання відносин подружжя» [110]; А.А. Герц «Іпотека підприємства як єдиного майнового комплексу», в якій зазначається, що «договір іпотеки підприємства є укладеним з моменту його нотаріального посвідчення та державної реєстрації» [111]; А.С. Токарєва «Цивільно-правові аспекти державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод з ними: на прикладі договорів оренди нежилих приміщень в Республіці Південна Осетія – Аланія» 2005 р. [112]; О.А. Кіндєєва «Набуття речових прав на новостворені об'єкти нерухомості: правове регулювання і державна реєстрація» 2009 р. [113], в якій аналізується правова природа договору про дольову участь у будівництві; Є.І. Діскін «Державна реєстрація прав на нерухоме майно на підставі судових актів» 2013 р., де характеризуються судові акти як юридичні факти, в яких визнаються права на нерухоме майно [114, с. 8].

Оскільки державній реєстрації підлягають обтяження речових прав, цікавою є робота І.В. Мироненко «Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю» 2008 р., в якій особлива увага приділяється питанню про встановлення меж свободи власника щодо використання належної йому земельної ділянки [115].

Сутність та завдання державної реєстрації речових прав на земельні ділянки як об'єкти оподаткування розглядаються таким науковцем, як С.С. Овчарук у роботі «Організаційно-правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» 2009 р., в якій він аналізує інститут реєстрації прав як вид неюрисдикційного провадження; розглядає проблемні питання правового регулювання та діяльності відомчих органів державної реєстрації прав [76]. Я.О. Пономарьова розкриває основні проблемні поняття реєстраційного провадження у праці «Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» [116]. Я.Є. Барц у роботі «Адміністративно-правові основи реєстрації прав власності на нерухоме майно» [117] досліджує правову природу державної реєстрації прав, аналізує діяльність суб'єків, які здійснюють таку реєстрацію. Цікавою є праця С.О. Слободанюка «Цивільно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» [118].

Велика кількість науковців займалася дослідженням окремих аспектів державної реєстрації юридичних осіб. Проблеми правового регулювання розкриваються у роботах О.М. Трихонюк «Правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб: проблеми теорії та судової практики» 2007 р. [119]. та О.В. Чуряева «Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності» 2009 р. [120]. О.М. Кокорєва характеризує специфічний характер державної реєстрації некомерційних організацій під час їх створення, реорганізації та ліквідації у праці «Правове регулювання державної реєстрації некомерційних організацій» 2010 р. [121]; державну реєстрацію, як самостійну спеціальну функцію державного управління розглядає О.С. Лазаріді у праці «Державна реєстрація юридичних осіб (адміністративно-правові питання)» 2004 р. [122], в якій досліджено питання поняття, цілей, правової природи та проблем реформування законодавства з питань державної реєстрації юридичних осіб.

Дослідженням природи та сутності реєстрової інформації, визначенням правових засад найефективнішого режиму її використання займалася

К.Є. Антонова у дисертації «Правове регулювання формування і використання реєстрової інформації» 2012 р. У роботі сформульовано визначення реєстрової інформації, доведено, що вона виступає інформаційним ресурсом, наведено її класифікації, де основними критеріями виступають функціональні ознаки (реєстрація, облік, оцінка і класифікація об'єктів державного управління)[123].

Діяльність органів реєстрації прав, як правоохоронну, розглядає А.В. Доркіна у дослідженні під назвою «Організація та правові засади правоохоронної діяльності органів, здійснюючих державну реєстрацію у сфері прав на нерухоме майно та угод з ними» 2012 р. Автор пропонує розробити: особливий механізм захисту речових прав соціально незахищених верств населення шляхом надання їм додаткових консультації; зобов'язати орган, який проводить державну реєстрацію прав, у разі звернення представника за довіреністю, повідомляти довірителя про таке звернення; створити спеціальний відділ для дослідження підробних документів [124].

Таким чином слід зазначити, що окремі аспекти інституту державної реєстрації прав, вже були предметом дослідження у науковців. Вони вивчали питання: органів, які проводили реєстрацію, об'єктів, які реєструвалися, понятійний апарат, правового регулювання... Такі дослідження проводились на основі законодавства, яке зараз втратило свою чинність. Створення єдиної системи державної реєстрації прав здійснювалося на основі нового закодавства, тому виникає необхідність проводити нові дослідження проблем організації та функціонування органів реєстрації прав.

1.2. Правові засади діяльності органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Правова основа діяльності органів виконавчої влади являє собою сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, закріплюють основні елементи їх організації та діяльності. Джерелами ж адміністративного

права є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які або цілком складаються з адміністративно-правових норм, або містять хоча б одну з таких [125, с. 52].

Правові норми регламентують фактично всі елементи організації роботи органів державної реєстрації прав (або – органи реєстрації прав), починаючи від визначення загальних принципів і закінчуючи конкретними формами і методами їх діяльності. Усю сукупність нормативно-правових актів, які є основою для регулювання діяльності органів реєстрації прав, можна розглядати в залежності від їх юридичної сили та кола питань, які вони регулюють.

Звичайно, найголовніше місце серед усіх і поза межами будь-яких класифікацій знаходиться Основний закон Української держави – Конституція України [126]. Вона має найвищу юридичну силу, є базою для появи нових правових актів та є бар'єром для тих актів, які їй суперечать або не відповідають поставленим засадам. Саме Основний Закон проголошує основні принципи, на яких базується розвиток усієї країни. Конституція України окреслює систему органів виконавчої влади, нормативно забезпечує в цілому їх діяльність, найважливіші повноваження та порядок організації такої діяльності. Відповідно до ст. 6 органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження лише у межах Конституції і відповідно до законів України. Статтею 8 проголошується, що в Україні діє принцип верховенства права, а відповідно до ст. 92 виключно законами мають визначатися організація і діяльність органів виконавчої влади [126].

Із змісту зазначених норм випливає, що тільки закони мають визначати основні засоби регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності, бути носіями демократичних і гуманістичних основ, інструментом їхньої реалізації в державному управлінні. Незважаючи на вимоги Конституції, дуже часто законодавець не додержується принципу верховенства права, що край негативно впливає на регулювання тих чи інших відносин. Прикладом таких порушень можна назвати прийняття Наказів Міністерства юстиції України «Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав

власності на нерухоме майно» № 7/5 [78] або «Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб» від № 607/5 [127] та ін.

Окрім Конституції, норми, які регламентують певні елементи організації роботи органів реєстрації прав закріплені в різних актах, які не обмежуються лише національним законодавством, але й містять міжнародно-правові норми, кількість яких з кожним роком збільшується, враховуючи посилення інтегрованості України у міжнародне співтовариство. Міжнародний договір – це угода двох чи кількох держав, яка містить норми права про встановлення, трансформацію чи припинення прав і обов'язків у відносинах між ними [128]. Він може називатися по-різному: договір, угода, пакт, конвенція, протокол.

Серед міжнародних договорів, які регулюють окремі аспекти діяльності органів реєстрації прав, можна назвати: Гаазька конвенція від 05.10.1961 р. [129]; Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 04.11.1950 р. (ратифіковано Україною 17.07.1997 р.) [130]; Міжнародна конвенція про правову допомогу (країни СНД) 1993 р., яка набула чинності для України 14.04.1995 р. [131]. Відповідно до Наказу Мін'юсту «Про запровадження безпосередніх зносин органів юстиції України в рамках Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 р. в частині виконання доручень у цивільних справах» від 02.08.2007 р. № 597/5, на виконання ст. 5 Конвенції в редакції Протоколу до неї, з 01.10.2007 р. було визначено органи, що уповноважені на здійснення безпосередніх зносин з відповідними уповноваженими органами Договірних Сторін Протоколу. Такими органами стали Головне управління юстиції Мінюсту, АРК, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [132]; Договір між Україною та Чеською республікою про правову допомогу і правові відносини у цивільних справах, набув чинності 18.11.2002 р.; Угода між Україною та Турецькою Республікою про правову допомогу та співробітництво у цивільних справах, набув чинності 02.05.2004 р. – ст. 27 закріплює, що до нерухомості й права власності на неї застосовується законодавство Договірної Сторони, на території якої знаходиться нерухоме майно. Аналогічні Договори підписані

Україною із КНР (підписаний 31.10.1992 р., ратифікований 05.02.1993 р.), Республікою Польща (ратифікований 04.02.1994 р.) Литовською Республікою (ратифікований 17.12.1993 р), а також Естонією та Грузією.

Повертаючись до національного законодавства, яке використовуються органами державної реєстрації прав у процесі виконання функцій і завдань держави, до першої групи можна зарахувати ті акти, норми яких, як правило, є матеріальними та регламентують загальні питання правового режиму об'єктів, які підлягають державній реєстрації – речові права та їх обтяження.

ЦК України від 16.01.2003 р. встановлює, що «до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення» (ст. 181 ЦК). Саме цей акт закріплює положення про те, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації, яка є публічною, оскільки здійснюється відповідним органом влади (ст. 182 ЦК) [77]. Цей кодифікаційний акт також освітлює широке коло питань матеріального права, які кожного дня використовуються в роботі державними реєстраторами, а саме: загальні положення про право власності, підстави його набуття і припинення, види такого права; розкриває основні питання спільної власності на майно, речові права на чуже майно; зобов'язальне право розкриває основний зміст та вимоги до правочинів на підставі яких може переходити право власності на об'єкти нерухомості, та які підлягають державній реєстрації (договори купівлі-продажу, дарування, міни, оренди, іпотеки, договори довічного утримання та ін.); у книзі про спадкове право – зустрічаються норми, які регламентують порядок оформлення права на спадщину, предметом якої є нерухоме майно, та визначають документи, на підставі яких указане право виникає.

Сімейний Кодекс України від 10.01.2002 р. [133] цікавить інститутами права особистої приватної власності чоловіка та дружини та права спільно

сумісної власності подружжя, якщо власність складається з нерухомого майна права, на які підлягають державній реєстрації.

ЗК України від 25.10.2001 р. [58] зазначає, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Він закріплює 3 форми власності на землю і передбачає можливість використання земельних ділянок на засадах спільної власності; допускає можливість набуття у приватну власність земельних ділянок фактично з усіх категорій земель; передбачає проведення розмежування земель державної і комунальної власності; визначає перелік земель, які не можуть передаватись у приватну власність; закріплює способи та механізм придбання громадянами та юридичними особами земельних ділянок у власність; встановлює перелік повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у галузі земельних відносин.

Господарський кодекс України від 16.03.2003 р. [134] встановлює правові основи господарської діяльності, яка базується на різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності.

Окрім Кодексів, до першої групи можна зарахувати інші акти законодавства, матеріальні норми яких можуть використовуватися у повсякденній діяльності Відділу: Закони України «Про нотаріат» [135]; «Про іпотеку» [136], який регулює основні питання пов'язані з таким видом забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, як іпотека (із цього приводу необхідно зазначити, що іпотека відповідно до Закону № 1952-IV [4] чомусь розглядається як інше речове право, а не як вид обтяження (п.2 ч. 1 ст.1 Закону України «Про іпотеку»). Варто усунути протиріччя в указаних актах та привести норми Закону № 1952-IV у відповідність до Закону України «Про іпотеку»; «Про оренду землі» [137], де вирішуються такі питання як об'єкт, суб'єкт оренди та істотні умови договору оренди включаючи права та обов'язки сторін; «Про виконавче провадження» [138]; «Про господарські товариства» [139]; «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [140]; Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та

житлово-комунального господарства України: «Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт, і проведення технічного обстеження їх будівельних конструкцій та інженерних мереж» [141] та ін.

Наступна група законодавства визначає основні засади функціонування органів виконавчої влади, вирішує питання організації, повноваження та порядок діяльності органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів, посадових осіб.

Стимулом розвитку «нового» законодавства з питань удосконалення організації системи органів виконавчої влади став Указ Президента України «Про оптимізацію системи ЦОВВ» від 09.12.2010 р. [1]. Із 111 органів виконавчої влади утворено 74, із них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств, 7 інспекцій. Із 69 контрольних органів залишилося 11 [142]. Ліквідовано урядові органи в системі ЦОВВ, яких було 44. У процесі ліквідації, реорганізації цих органів було скорочено кількість державних службовців – загалом їх кількість зменшилася на 17% [143, с. 21]. Фактично цей нормативний акт заклав основу для розбудови виконавчої гілки влади у якісно-новому руслі, зменшення кількості органів виконавчої влади та усунення розшарованості їхніх повноважень, впровадження посади заступника міністра-керівника апарату, розмежування політичних та адміністративних посад стали першими кроками України на шляху приведення національної системи державного управління у відповідність до європейських стандартів.

На виконання норм цього Указу та в результаті суттєвого прориву у нормативно-правовому регулюванні сфери державного управління ухвалено цілу низку важливих законів, які визначають принципи побудови та функціонування виконавчої гілки влади: «Про ЦОВВ» від 17.03.2011 р. № 3166-VI [144], який встановлює організацію, повноваження та порядок

діяльності ЦОВВ України; «Про запобігання корупції» [145], який визначає основні засади функціонування системи запобігання корупції, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень; «Про державну службу» [146], який регулює суспільні відносини, що охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу; визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті; та Наказ «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» [147] та ін.

Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України» від 06.04.2011 р. № 401/2011 [2] став нормативним базисом, своєрідним підґрунтям для створення органів реєстрації прав. Варто зазначити, що з метою реалізації ч. 9 ст. 116 Конституції України 02.07.2014 р. Кабінет Міністрів України (далі – Кабмін) приймає Постанову № 219, якою затверджується нове Положення про Укрдержреєстр [3]. Відповідно до Постанови № 219 «Укрдержреєстр є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабміном через Міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади» [3]. Він до 08.04.2015 р. був головним органом у системі ЦОВВ з питань реалізації державної політики у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно (далі – державна реєстрація прав).

На виконання норм Указу № 401/2011 Мін'юст розробляє Наказ «Про структурні підрозділи територіальних органів юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру та з питань банкрутства» № 2074/5 (далі – Наказ № 2074/5) [89], який передбачає, утворення у складі Головних управлінь юстиції Мін'юсту в АРК, в областях, мм. Києві та Севастополі реєстраційні служби, які складаються з трьох відділів.

Однак, через прийняття Кабміном Постанови «Про питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 21.01.2015 р. № 17 [148] ситуація дещо змінилася. Указаною постановою

ліквідовують Укрдержреєстр та Державну виконавчу службу і проголошують, що Мін'юст є їх правонаступником у частині реалізації державної політики, однією з яких є державна реєстрації прав. Утворено ліквідаційну комісію, якій надано 6 місяців для впровадження заходів щодо ліквідації указаних служб. У складі Мін'юсту починає функціонувати Департамент державної реєстрації.

У результаті прийняття вказаних змін Наказом Мін'юсту «Деякі питання діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України» [149] було перейменовано головні управління юстиції на «головні територіальні управління юстиції»; затверджено «Типову структуру головних територіальних управлінь юстиції…», яка у разі реалізації на відповідній території пілотного проекту не застосовується. Відповідно до вказаної структури серед підрозділів, які діють у складі Головного територіального управління юстиції діє Управління державної реєстрації. До його складу входить Відділ, який утворюється із загальною чисельністю не менше 6 одиниць. Сектор утворюється із загальною чисельністю не менше 3 одиниць.

На теперішній час діє Наказ Мін'юсту від 23.06.2011 р. № 1707/5 «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» [150], яким затверджуються «Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції в АРК, в областях, містах Києві та Севастополі» та «Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції». В указаних нормативних актах до 30.01.2015 р. визначався правовий статус реєстраційних служб, як структурних підрозділів вказаних управлінь юстиції. Після внесення 30.01.2015 р. суттєвих змін до зазначених актів, вони майже не характеризують нове управління державної реєстрації та Відділ, а просто визначають правовий статус управлінь юстиції, які реалізовують державну політику у сфері державної реєстрації прав.

Враховуючи зазначену ситуацію, після ліквідації Укрдержреєстру пропонуємо ст. 6 Закону № 1952-IV викласти в такій редакції, «система органів реєстрації прав становить: ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує

державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та територіальні органи ЦОВВ, які здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно». І відповідно ст. 8 повинна мати назву «Повноваження територіальних органів ЦОВВ, які здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно».

Оскільки замість Укрдержреєстру повноваження щодо реалізації державної політики переходять до Мін'юсту, то Постанова Кабміну «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 02.07.2014 р. № 228 [151] також має входити до складу правових засад діяльності органів реєстрації прав.

Взагалі ситуація з приводу ліквідації Укрдержреєстру та передачі усіх його прав і обов'язків Мін'юсту викликає деякі сумніви. Відповідно до Указу Президента № 1085/2010 [1], якщо орган виконавчої влади надає послуги, то він утворюється та діє як служба. Укрдержреєстр та реєстраційні служби надають адміністративні послуги – навіщо їх ліквідовувати. Такий хід дій може призвести до погіршення ефективності державного управління. Не завжди скорочення чисельності державних службовців призводить до зміни ситуації на краще.

Видається, що для правильного розуміння статусу Відділу законодавцем має бути розроблено Типове положення про цей структурний підрозділ, де будуть закріплюватися: поняття, завдання, компетенція, повноваження, структура цього підрозділу, основні права та обов'язки, його місце в системі і в структурі органів виконавчої влади. Слушною із цього приводу є думка В.Б. Авер'янова, який зазначає, «система органів виконавчої влади вимагає власного правового регулювання, насамперед на законодавчому рівні. Зокрема, необхідно чітко визначити правове становище та механізм взаємодії органів управління, їх структурних підрозділів та посадових осіб, що означає науково обґрунтоване встановлення їх завдань, компетенції, відповідальності, співпідпорядкованості та порядку організації роботи …» [152, с. 47].

Наступну групу джерел, які мають беззаперечний зв’язок із діяльністю органів реєстрації прав становлять акти законодавства, які визначають основні засади адміністративних послуг, встановлюють порядок та процедуру їх надання.

Закон України «Про адміністративні послуги» [153] визначає основні концептуальні засади, на підставі яких здійснюється надання адміністративних послуг: встановлює принципи, на яких базується державна політика в указаній сфері; основні вимоги до порядку надання, строків, оплати адміністративних послуг та регулює порядок їх надання центром адміністративних послуг. Цікаво, що зазначений нормативно-правовий акт розпочав свою дію ще з 07.09.2013 р., приступити до виконання своїх обов’язків центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) мали з 01.01.2014 р., однак у деяких областях, наприклад Херсонській, до серпня 2015 р. питання надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації прав вирішувалися безпосередньо в реєстраційних службах, а норма щодо надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, фактично не діяла. З квітня 2015 р. нормативно закріплено можливість центрів приймати заяви, але технічно виконувати їх вони не могли аж до жовтня 2015. Проаналізувавши зміст Закону України «Про адміністративні послуги», можна зробити висновок щодо необхідності суттєвої роботи над змінами до Закону № 1952-IV [4], оскільки теперішня його редакція станом (на липень 2015 р.) не надає змоги виконувати норми попереднього.

11.02.2010 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [88] та інших законодавчих актів України», яким попередній закон (від 01.07.2004 р.) викладено у новій редакції та внесено зміни до деяких законодавчих актів, що регулюють відносини, пов’язані з державною реєстрацією прав. Закон передбачав створення єдиної системи державної реєстрації прав і визначив нові підходи до державного регулювання указаних

правовідносин. Проголошувалося, що державна реєстрація прав здійснюватиметься за принципом «єдиного вікна», який полягає у тому, що в одному органі будуть реєструватись усі права та обтяження на нерухоме майно: як на земельні ділянки, так і на об'єкти, розташовані на них. Закон розширив перелік речових прав, які підлягають реєстрації; встановив єдиний момент виникнення прав на нерухоме майно, які підлягають державній реєстрації – є момент їх реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (далі – Державний реєстр прав); закріпив гарантії захисту для власників, які набули право власності до набрання чинності законом; забезпечив створення та функціонування Державний реєстру прав.

Поряд із цим 04.07.2012 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно» № 5037-VI [154], яким внесено зміни до нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», а також Закону України «Про нотаріат» [135] із наданням нотаріусам повноважень щодо здійснення функцій державного реєстратора прав на нерухоме майно. Надання нотаріусам таких повноважень, з одного боку, суттєво полегшило процедуру укладення угод, зменшило строки їх виконання та передачі прав. З іншого боку, виникає запитання: якщо нотаріуси не є державними службовцями і в результаті проведення державної реєстрації завдали шкоди правам та інтересам особи: яку він буде нести відповідальність?

Незважаючи на численну роботу, яку здійснив законодавець під час розробки і прийняття Закону № 1952-IV, на практиці почали виникати проблеми, яких необхідно було того часу (2013 р.) вирішувати. Перша проблема пов'язана зі сферою застосування цього нормативного акта. Стаття 1 Закону № 1952-IV [4] передбачає, що він регулює відносини, пов'язані з державною реєстрацією прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Необхідно зазначити, що не всі об'єкти підлягають державній реєстрації відповідно до норм цього Закону. Наприклад, дія цього акта не поширюється на державну

реєстрацію на повітряні і морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні та інші об’єкти цивільних прав (далі – судна), на які поширюється правовий режим нерухомої речі. Так, наприклад, з 01.01.2013 р. державна реєстрація застави суден здійснюється відповідно до «Порядку ведення державного реєстру обтяжень рухомого майна», затвердженого Постановою Кабміну № 830 від 05.07.2004 р. [155]. До цього часу цей процес регулював «Тимчасовий порядок державної реєстрації іпотек», затверджений Постановою Кабміну № 410 від 31.03.2004 р. [156] та «Положення про Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна», затверджений Наказом Міністерства юстиції України № 31/5 від 09.06.1999 р. [157] .

Отже, до 01.01.2013 р. дані щодо реєстрації застави суден вносилися до Державного реєстру іпотек та Єдиного реєстру заборон відчуження об’єктів нерухомого майна (далі – Реєстри). Як відомо, Реєстри перестали функціонувати з моменту створення Укрдержреєстру. У зв’язку із цим, на практиці виникла проблема, пов’язана з неможливістю припинити іпотеку та заборону, яка була зареєстрована до 2013 р., предметом якої стали повітряні та морські судна. Державні реєстратори та нотаріуси, як спеціальні суб’єкти, не мали права здійснювати державну реєстрацію таких об’єктів, а нікого іншого законодавець не уповноважив на проведення зазначених дій. Це викликало значні проблеми як для банків, так і для власників, оскільки обмежувало їхнє право розпоряджатися своїм майном.

Зазначену проблему законодавець вирішив шляхом надання нотаріусам права на перенесення даних із Реєстрів до Державного реєстру обтяжень рухомого майна у разі, якщо до нього будуть звертатися для проведення державної реєстрації відомостей про зміну застави суден, відступлення прав на предмет застави, припинення застави тощо. Це положення закріплюється в Наказі Мін’юсту «Про врегулювання доступу до реєстрів інформаційної системи Міністерства юстиції України» від 26.07.2013 р. [158], який мав вступити в силу з 26.09.2013 р., а застосовуватися з 01.01.2014 р.

Надання нотаріусам доступу до зазначених Реєстрів, у тому числі до Реєстру прав власності на нерухоме майно, значно спрощує процес оформлення спадщини, оскільки станом на 2013 р. нотаріус спочатку повинен був звернутися до Відділу із запитом на отримання інформації (щодо наявності у спадкодавця нерухомого майна, обтяжень), а вже потім (після отримання інформаційних довідок), міг продовжувати нотаріальні дії щодо оформлення спадщини. Ця новела також значно зменшить завантаженість Відділу, оскільки на такі запити витрачається значна частина робочого часу. Розроблення і прийняття цього Наказу має також вирішити недоліки у законодавстві, пов'язані з процесом взаємодії Відділу з банками та державними виконавцями.

Ч. 7 ст. 28 Закону № 1952-IV [4] передбачає, що банки при здійсненні операцій з нерухомістю користуються інформацією про іпотеку, обтяження нерухомого майна з Державного реєстру прав, порядок доступу до якого встановлює Мін'юст. Дійсно було розроблено «Порядок доступу банків до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» № 3380/5 від 24.11.2011 р. [159], однак реалізувати це право банки не могли аж до серпня 2013 р. До цього часу, щоб виконувати повною мірою свої функції, вони вимагали від майбутніх іпотекодавців витяги з Державного реєстру прав про відсутність обтяжень на відповідних об'єктах нерухомого майна. Однак, відповідно до законодавства, якщо в Державному реєстрі прав відсутні відомості щодо зареєстрованих прав та їх обтяжень, навіть за наявності інформації у старих Реєстрах, державний реєстратор приймав рішення про відмову в наданні інформації (п. 12 Порядку надання інформації № 703 [55]). Зрозуміло, що з 2013 р. Державний реєстр прав лише почав заповнюватися, тому це змушувало власників спочатку звернутися до Відділів для перереєстрації, а вже потім давало їм можливість передавати своє майно в іпотеку. З урахуванням цих недоліків законодавцем було розроблено і прийнято Наказ Мін'юсту «Про врегулювання доступу до реєстрів інформаційної системи Міністерства юстиції України» [158], яким банкам відкривається доступ до старих Реєстрів і тим самим спрощується процедура передачі майна в іпотеку.

Що ж до державних виконавців, то ст. 28-2 Закону № 1952-IV передбачала можливість цих суб'єктів користуватися інформацією з Державного реєстру прав під час примусового виконання судових рішень. Але якщо Відділи розпочали свою діяльність із питань державної реєстрації прав з 01.01.2013 р., то державним виконавцям відкрили доступ до Державного реєстру прав, наприклад, у Херсонській області лише 13.03.2013 р. До цього часу вони також були змушені подавати запити до органів державної реєстрації прав. Тому, для швидкого та ефективного виконання судових рішень державних виконавців також включено до переліку користувачів, які зможуть користуватися інформацією з Реєстрів.

Окрім запитів, проблеми виникали із заявами. Частина 2 ст. 28-2 Закону № 1952-IV передбачала, що державний виконавець під час примусового виконання рішень міг подавати заяву до органу державної реєстрації прав у паперовій або електронній формі [4]. Процес реалізації норми щодо подання електронної заяви був тривалим. Технічне забезпечення Державного реєстру прав надало можливість подавати такі заяви тільки на початку літа 2013 р.

Відділ під час своєї діяльності взаємодіє з органом, що здійснює ведення ДЗК. Так, ч. 2 ст. 28-1 Закону № 1952-IV [4] надає можливість державним кадастровим реєстратором, який здійснив державну реєстрацію земельної ділянки, після прийняття рішення про затвердження документації із землеустрою та надання земельної ділянки у власність за заявою особи, яка має право на подання заяви про державну реєстрацію прав та їх обтяжень щодо такої земельної ділянки, подає до органу державної реєстрації прав відповідну заяву в електронні формі. Станом на літо 2015 р. жодної такої заяви, у Херсонській області, не було подано! Норма фактично не діє.

Велика кількість питань пов'язана з проведенням державної реєстрації прав на земельні ділянки. Відповідно до ст. 4 Закону № 1952-IV [4] серед речових прав, окрім основного права – права власності, реєстрації підлягають інші речові права, наприклад, право користування, оренди земельної ділянки... Частина 2 цієї статті уточнює, що такі речові права є похідними від права

власності, а тому мають реєструватися після нього. Якщо земля знаходиться у приватній власності, то проблем не повинно виникати. Власником землі також може бути держава чи територіальні громади, які, як правило, не мають правовстановлюючих документів на землю. Яким чином майбутньому орендареві, який має рішення відповідної ради на передачу йому земельної ділянки в оренду та договір оренди, зареєструвати своє право?

Тривалий час ця проблема не мала вирішення. В органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не було коштів для оформлення за собою права власності на земельні ділянки (хоча вони і звільнялися від сплати державного мита), через що майбутні орендарі втрачали можливість зареєструвати своє речове право, а це, у свою чергу, дуже негативно впливало і на місцеві бюджети, оскільки землекористувачі не сплачували орендної плати.

Вирішенням питання став Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням» № 233-VII від 14.05.2013 р. [160], який запровадив правило, за яким державна реєстрація похідних прав на земельні ділянки державної та комунальної власності здійснюється одночасно з державною реєстрацією права власності на них. Це значно спрощує процедуру набуття права користування ними. Однак, у Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень № 868 від 17.10.2013 р. (далі – Порядок № 868) [161] процедура такої реєстрації не є врегульованою: хто заповнює заяву за державні чи комунальні органи? хто платить за витяги? чи потрібно взагалі їх формувати?

Цікаво, що до моменту внесення змін до ст. 29 Закону № 1952-IV (в редакції від 12.02.2015 р.) вищезазначеним законом № 233-VII [160] органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування звільняли від плати за надання витягу з Державного реєстру прав (під час проведення державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на земельні ділянки). 05.04.2015 р. ст. 29 було викладено в новій редакції, і вищеназвані особи звільнялися лише від оплати адміністративного збору. Згодом, а саме

09.04.2015 р. ВР України знову змінює текст ст. 29, усуваючи усі недоліки, а саме: звільняє органи державної влади та органи місцевого самоврядування від плати за витяг та за адміністративний збір; передбачає випадки звільнення від сплати адміністративного збору у разі проведення перереєстрації речових прав та установлює перелік пільговиків.

Окрім суперечностей, Закон № 1952-IV [4] містить ряд прогалин та недоопрацьованих моментів. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення повноважень нотаріусів та особливостей реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського (далі – с/г) призначення» від 05.03.2015 р. № 247-VIII [162] доповнює Закон № 1952-IV новою ст. 4-2 «Особливості державної реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки с/г призначення, право власності на які виникло та оформлено в установленому порядку до 1 січня 2013 року». Зазначена норма схожа на ст. 4-1 в частині одночасності проведення реєстрації права власності та похідного речового права. Нею надано можливість набувачам речового права подавати заяви за власників. У такому разі реєстрація права власності проводиться на підставі: правовстановлюючих документів власників або на підставі витягів з ДЗК, або на підставі інформації з ДЗК, яку отримують державні реєстратори за своїми електронними запитами. Однак, зазначена норма містить багато недоліків: якщо заяву за власника подає правонабувач, чи потрібно за реєстрацію права власності здійснювати оплати (витягу); що робити державному реєстратору, якщо правонабувачем речового права не подано витяг з ДЗК, а на його запит органи ДЗК не відповідають протягом строку, встановленого для такої реєстрації?

Варто доповнити Порядок № 868 пунктом, що «у разі проведення державної реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки с/г призначення, право власності на які виникло та оформлено в установленому порядку до 01.01.2013 р., заявником також подається витяг з ДЗК до моменту автоматизованого перенесення записів Державного реєстру земель про речові права на земельні ділянки та їх обтяження, про суб’єктів таких прав та

документи, що посвідчують такі права, до Державного реєстру прав». А ч. 3 ст. 29 Закону № 1952-IV треба доповнити п. 3 такого змісту: «Фізичні та юридичні особи звільняються від плати за надання витягу з Державного реєстру прав при державній реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки с/г призначення право власності на які виникло та оформлено в установленому законом порядку до 1 січня 2013 року, який формується для власника земельної ділянки».

Наступною хочеться зазначити ч. 9 ст. 16 Закону № 1952-IV, яка встановлювала, що реєстрація припинення іпотеки, обтяження проводиться на підставі заяви обтяжувача, яку він зобов'язаний подати протягом 5 робочих днів з дня припинення іпотеки, обтяження самостійно або на письмову вимогу боржника чи іншої особи, права якої порушено через наявність таких реєстраційних записів. Хоча цією нормою і зобов'язують обтяжувача здійснити певні дії після виконання боржником свого зобов'язання, відповідальність за порушення зазначеного строку ніде не передбачено. Це, у свою чергу, призводить до затягування процесу звернення обтяжувачів до Відділів, що, з іншого боку, затягує момент, з якого власник такого майна зможе повною мірою розпоряджатися своїм майном. Оскільки ст. 16 було змінено і виключено указану норму, для приведення законодавства у відповідність необхідно ст. 17 Закону України «Про іпотеку» [136] доповнити ч. 4 такого змісту: «У разі припинення іпотеки обтяжувач зобов'язаний звернутися до уповноважених законодавством органів для її припинення у встановленому законодавством порядку».

Тривалий час іще одним недоліком цієї норми було надання лише обтяжувачеві права звертатися до органів реєстрації прав із заявою про припинення іпотеки, заборони. Цим обмежувалися права інших осіб (наприклад, осіб, в інтересах яких обтяження знімається). Зазначену проблему було вирішено лише 17.10.2013 р. прийняттям «нового» Порядку № 868 [161], який розширив перелік осіб, які мають право звертатися із заявою на

припинення іпотеки, обтяження – особою, в інтересах якої припинено обтяження.

22.06.2011 р. Кабмін приймає Постанову «Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання витягів з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» № 703 (далі – Порядок № 703) [55]. Ця Постанова визначала процедуру проведення державної реєстрації прав та їх обтяжень, встановлювала перелік документів, необхідних для її проведення, права та обов'язки суб'єктів, а також процедуру взяття на облік безхазяйного майна. Вона, у первісній своїй редакції, мала чимало недоопрацьованих законодавцем моментів через, що 11.02.2014 р. уступає місце «новому» «Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 17.10.2013 р. № 868 [161]. Саме цим документом законодавець вирішив цілу низку проблем, а саме: удосконалив перелік документів, які мають надаватися для проведення державної реєстрації, виключивши застарілі та доповнивши новими (дійсно враховуючи систему органів державної влади, їх повноваження та структуру); розширив коло осіб, які можуть бути заявниками під час припинення обтяження, отримання витягів; передбачив випадки, коли реєстрація прав, яка проведена до 01.01.2013 р. дійсно має юридичні наслідки для заявників та їхніх прав, чим значно спрощується сама процедура надання адміністративної послуги.

З метою реалізації ч. 1 ст. 28 Закону (в редакції від 14.10.2014 р. [163]), якою інформація, що міститься в Державному реєстрі прав, проголошується «відкритою та загальнодоступною», Кабмін приймає Постанову № 722 від 24.12.2014 р. (далі – Постанова № 722), якою було затверджено нові порядки надання інформації з Державного реєстру прав [164]. Указаний акт затверджує новий «Порядок доступу посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судів, органів внутрішніх справ, органів прокуратури, органів Служби безпеки, нотаріусів, адвокатів (про яких раніше у старих порядках не було ні слова!) до Державного реєстру речових прав на

нерухоме майно» та «Порядок надання фізичним та юридичним особам інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно».

У результаті прийняття зазначеної постанови варто охарактеризувати проблеми, які виникли під час практичної реалізації таких нововведень. Стаття 28 Закону № 1952-IV (в редакції від 14.10.2014 р.) закріплює перелік суб'єктів, яким надається інформація з реєстру, та визначає параметри запиту, за якими може здійснюватися пошук. Відповідно до ч. 2 ст. 28 Закону № 1952-IV фізичні та юридичні особи можуть отримувати таку інформацію у паперовій формі шляхом звернення до Відділів, або в електронній формі через веб-сайт ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації прав. Причому уточнюється, що зазначені особи можуть указувати параметри пошуку виключно щодо об'єкта нерухомого майна.

Указане положення містить декілька недоліків. По-перше, ст. 28 Закону вступила в силу через місяць після її опублікування, а саме 25.11.2014 р., а Постанова № 722 [164] почала діяти лише з 01.01.2015 р. Із цього приводу Укрдержреєстром було надано роз'яснення № 14445/06-15-14 від 26.11.2014 р. [165], в якому зазначалося, що оскільки Кабміну надано три місяці для приведення своїх нормативно-правових актів у відповідність до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів», то до моменту набрання чинності змін до ст. 28 Закону, керуватися в роботі треба Постановою № 868, якою регулюється Порядок надання інформації з Державного реєстру прав. Із цього приводу зазначаємо, що з 01.01.2015 р. Постанова № 722 [164] вступила в силу, однак програмне забезпечення Державного реєстру прав не було оновлено і з технічної точки зову відсутня можливість реалізовувати усі норми цієї постанови. При цьому, яким чином необхідно керуватися Постановою № 868, якщо він у частині надання інформації втратив чинність (п. 5 Постанови № 722 [164]).

По-друге, дуже часто фізичні особи звертаються до Відділів для отримання інформації про відсутність у них майна, де параметром пошуку є:

особисті дані таких суб'єктів: ПІБ, податковий номер, серія та номер паспорту. Як правило, така інформація є необхідною особам, які отримують майно у порядку приватизації. Що робити фізичним особам, якщо за параметрами суб'єкта вони не мають права звертатися до Відділів, а органи приватизації самостійно вказану інформацію не запитують.

Указані недоліки було вирішено лише 14.07.2015 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції» № 597-VIII [166]. Цей акт закріплює, що інформація з реєстру надається в електронній та паперовій формі фізичним та юридичним особам як за об'єктом нерухомості, так і за параметрами суб'єкта. Крім того, з метою захисту неправомірного використання інформації з Державного реєстру прав, вищезазначеним законом Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) було доповнено ст. 188^{47} [167], яка передбачає відповідальність за порушення встановленого законом порядку отримання такої інформації.

Частина 3 ст. 28 Закону № 1952-IV встановлює, що отримувати інформацію з Державного реєстру прав можуть також органи державної влади, місцевого самоврядування, органи прокуратури, адвокати, нотаріуси у зв'язку із здійсненням ними повноважень, визначених законом. Для них параметром запиту може бути як суб'єкт речового права, так і об'єкт нерухомого майна. Далі зазначається, що отримувати таку інформацію вони можуть лише в електронній формі шляхом безпосереднього доступу до Державного реєстру прав, порядок якого затверджується Кабміном. Постанова № 722 дійсно регламентує указані питання, однак у ній зазначається, що для цього зазначені органи повинні укласти договір з адміністратором Державного реєстру прав. Указані договори має бути укладено до 01.10.2015 р. (хоча Постанова № 722 діє з 01.01.2015 р). І потім уточнюється, що до цього моменту вказані суб'єкти можуть отримувати інформацію в паперовому вигляді шляхом подання інформаційних довідок до Відділів. Але яким чином? Постанова № 722 припиняє дію попереднього порядку надання інформації.

Варто зазначити, що 30.09.2015 р. Постановою Кабміну № 786 [168] вносяться суттєві зміни до Постанови № 722. Законодавець змінює назви порядків надання інформації, беручи за основу спосіб отримання такої інформації: шляхом безпосереднього доступу до реєстру («Порядок доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно»); шляхом отримання інформації через органи реєстрації прав, або через веб-сайт («Порядок надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно»).

Окрім Порядків до вказаної групи нормативно-правових актів, треба також зарахувати: Постанову Кабміну «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 26.10.2011 р. № 1141 [169] (далі – Порядок ведення реєстру). Варто зазначити, що 05.02.2014 р. Кабмін вніс суттєві зміни до цього Порядку [170], дуже важливу роль серед яких має п. 41, який надав право скасовувати записи про державну реєстрацію прав у разі скасування: а) реєстрації прав, проведеної до 01.01.2013 р.; б) записів про реєстрацію прав; в) документів, на підставі яких здійснено реєстрацію до 01.01.2013 р. Ця норма відкрила шлях багатьом особам захистити свої законні права шляхом скасування реєстрації за попереднім власником, що неможливо було здійснити майже рік. Нормативно законодавець закріпив ці положення, однак, до цих пір (листопад 2015 р.) технічне забезпечення Державного реєстру прав не надає можливості скасовувати державну реєстрацію прав у відповідності до законодавства.

Окрім вищеперерахованих нормативних актів, не останнє місце посідають також Накази Мін’юсту: «Про затвердження порядку ведення архіву реєстраційних справ» від 14.11.2011 р. № 3319/5 [171] (п. 1.3. встановлює, що архіви є складовими частинами архівних підрозділів головних управлінь юстиції у мм. Києві та Севастополі, районних... управлінь юстиції); «Про затвердження зразка та опису печатки державного реєстратора прав на нерухоме майно» від 22.11.2011 р. № 3360/5 [172]; «Про затвердження Порядку прийняття і розгляду заяв про внесення змін до записів, внесення записів про скасування державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх

обтяжень та скасування записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 12.12.2011 р. № 3502/5 [173]; «Про затвердження форм та вимог до оформлення рішень державного реєстратора прав на нерухоме майно та вимог до їх оформлення» від 26.12.2011 р. № 3601/5 [174]; «Про внесення змін до деяких наказів Міністерства юстиції України у зв'язку з відкриттям інформації про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження» від 26.12.2014 р. № 2175/5 [175]; «Про деякі питання доступу банків до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 24.11.2011 р. № 3380/5 [159]; «Про впровадження системи відеоконференц-зв'язку та затвердження Порядку підготовки та проведення нарад у режимі відеоконференцій у Мін'юсті, його територіальних органах, органах нотаріату, Державній виконавчій службі України та Державній реєстраційній службі України» [176].

До цієї групи нормативно-правових актів можна також зарахувати ті, що регулюють екстериторіальну сферу діяльності Відділів: Постава Кабміну «Питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, яке розташоване на тимчасово окупованій території» від 02.07.2014 р. № 226 [177]; Розпорядження Кабміну «Про реалізацію пілотного проекту у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 17.09.2014 р. № 868-р [178]; Накази Мін'юсту: «Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб» від 02.04.2013 р. № 607/5 [4]; «Про заходи щодо державної реєстрації прав на землі с/г призначення» від 28.05.2014 р. № 845/5 [179]; «Про покладення обов'язків державних реєстраторів» від 01.08.2013 р. № 1582/5 [180]; «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції»: від 17.06.2014 р. № 953/5 [181]; «Про заходи щодо реалізації пілотного проекту у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у містах Вінниці, Дніпропетровську, Львові, Харкові, Черкасах, Чернігові та Києві» від 23.09.2014 р. № 1570/5 [182]; «Про заходи щодо надання послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» від 14.03.2014 р. № 524/5 [183]; «Про тимчасові заходи щодо надання послуг з державної реєстрації речових

прав на нерухоме майно, розташоване в межах території Луганської та Донецької областей» від 15.08.2014 р. № 1354/5 [184]; «Про запровадження у Київській області пілотного проекту щодо розподілу функціональних обов'язків між особами, які приймають заяви у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, та особами, які приймають рішення за результатами розгляду заява» від 23.02.2015 р. № 240/5 [185].

Важливе місце серед правової бази регулювання діяльності органів реєстрації прав займають нормативно-правові акти, які визначають розмір плати за адміністративні послуги та перелік осіб, які звільняються від неї.

Після проведення адміністративної реформи Декрет Кабміну «Про державне мито» від 21.01.1993 р. № 7-93 [186] на підставі Закону України [187] було доповнено п. 14 у ст. 2 та пп.«Х» у п. 6 ст. 3, які передбачали, що за державну реєстрацію прав справляється державне мито. Так, державне мито справлялося за: реєстрацію права власності – розмір якого становить 7 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (119 грн); за інше речове право, обтяження – 3 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (51 грн). Постановою Кабміну № 1204 від 21.11.2012 р. «Про затвердження розміру і порядок використання плати за внесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та надання інформації із зазначеного реєстру» визначено, що розмір плати за внесення змін становить 51 грн; за надання інформації у формі витягу – 120 грн; надання інформації через веб-сайт Укрдержреєстру – 17 грн; надання інформаційної довідки – 34 грн [188].

Варто зазначити, що з 06.04.2015 р. розмір оплати за проведення реєстрації прав змінився в результаті прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. № 191-VIII [189]. Якщо раніше за проведення державної реєстрації прав оплачувалося державне мито, то на теперішній час справляється адміністративний збір.

Прийняття вищезазначених нововведень призвело до зміни принципів у нарахуванні оплати за проведення державної реєстрації прав, оскільки раніше

розмір державного мита був єдиним для всіх суб'єктів, незалежно від площі об'єкта нерухомого майна. На теперішній час сума адміністративного збору залежить від ряду чинників: 1) від особи заявника: фізична чи юридична особа; 2) від площі та об'єктів нерухомого майна: для фізичних осіб – до 100 кв. м., до 200 кв. м., більше 200 кв. м.; для юридичних осіб – до 500 кв. м., понад 500 кв. м., понад 5000 кв. м.; щодо земельних ділянок; 3) від виду державної реєстрації прав: реєстрація права власності, іншого речового права; окремо виділяється реєстрація оренди земельної ділянки; реєстрація обтяження права на нерухоме майно; за внесення змін, виправлення технічної помилки з вини заявника; 4) від розміру мінімальної заробітної плати у місячному розмірі, встановленому законом на 1 січня календарного року.

Після прийняття указаних змін законодавцем урегульовано питання повернення оплат: у разі відмови у державній реєстрації прав – повертається плата за витяг; у разі відкликання заяви – повертаються адміністративний збір та плата за витяг.

Цікавою нормою Закону про дерегуляцію [189] є норма, яка передбачає можливість надання інших платних послуг, пов'язаних із державною реєстрацією прав, за бажанням заявника. Розмір плати за надання яких встановлюється Кабміном. Варто зазначити, що порядок надання та перелік «інших платних послуг», за який законодавець також хоче справляти плату, поки що нормативно не закріплено. Тому, ч. 2 ст. 13 Закону № 1952-IV [4] після слів «розмір плати за надання таких послуг» треба доповнити словами «порядок їх надання та види» встановлюються Кабміном;

Указаним законом нарешті відкрито можливість проведення державної реєстрації прав у скорочені терміни, що є позитивним моментом у боротьбі з корупцією в органах реєстрації прав. Для цього Кабінет Міністрів України приймає 08.04.2015 р. Постанову «Про надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у скорочені строки» № 190 [190], однак вступає в силу зазначений акт лише 22.06.2015 р.

Перелік осіб, які користуються пільгами під час отримання адміністративних послуг, встановлюють також Закони: «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. [191]; «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 р. [192]; «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 р. [193]; «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16.11.2000 р. [194].

Не можна також забувати про судову правотворчість (англ. legallegislation), яка тією частиною судової практики, яка створюється у формі судових прецедентів у результаті діяльності вищих судових інстанцій у процесі судового розгляду справи і тлумачення законів [195, с. 488].

Система органів реєстрації прав не знаходиться за межами тих органів, які використовують практику судів у своїй діяльності. Рішення суду, яке вступило в закону силу, може бути документом, який посвідчує речові або інші права фізичних та юридичних осіб, рішення державних реєстраторів може бути оскаржено у судовому порядку, а тому до правових засад діяльності органів реєстрації прав належать також: Кодекс адміністративного судочинства України [196], Цивільний процесуальний Кодекс України [197], Кримінальний процесуальний кодекс України [198], Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [199] та судова практика: Ухвала Конституційного Суду України (далі – КСУ) про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Панченко Ю.Г. щодо офіційного тлумачення положень ст. 41, 55 Конституції України, ст. 328, 331, ч. 1, 3 ст. 368, ст. 391, 392 ЦК України, ст. 60, 63, 66, 69, 70, 71 СК України, ст. 18, 19 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [200]; Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику застосування судами ст. 376 ЦК України (про правовий режим самочинного будівництва)» від 30.03.2012 р. [201]; Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих

положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 06.03.2008 р. [202]; Ухвала КСУ «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Херсонського ремонтно-виробничого комбінату в особі ліквідатора Бєлоусова І.В. щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 42 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у взаємозв'язку з положеннями ч. 4 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» ч. 3 ст. 78 ГК України» [203] та ін.

Висновки до першого розділу

1. Виокремлено основні етапи становлення та розвитку інституту реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, які поділяються на: а) часи Київської Русі та Галицько-Волинського князівства; б) Литовсько-Польська доба; в) Козацько-Гетьманська доба; г) період Російської імперії; д) радянський період; ж) часи незалежності України;

2. Виокремлено групи нормативно-правових актів щодо реєстрації речових прав на нерухоме майно: 1) акти, норми яких, як правило, є матеріальними та регламентують загальні питання правового режиму об'єктів, які підлягають державній реєстрації; 2) акти, які визначають основні засади функціонування органів виконавчої влади, вирішують питання організації, повноважень та порядок діяльності органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів, посадових осіб; 3) акти, які встановлюють порядок та процедуру надання адміністративних послуг. Зазначена група має декілька підгруп.

3. Пропонуємо після ліквідації Укрдержреєстру ст. 6 Закону № 1952-IV викласти в такій редакції: «система органів реєстрації прав становить: ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та територіальні органи ЦОВВ, які здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно». І

відповідно ст. 8 повинна мати назву «Повноваження територіальних органів ЦОВВ, які здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно».

4. Обґрунтовано необхідність прийняття Типового положення про Відділ, в якому будуть закріплені поняття, завдання, компетенція, повноваження, структура цього підрозділу, основні права та обов'язки, його місце в системі і в структурі органів виконавчої влади.

5. Встановлено ряд норм, що мають декларативний характер:

1) ч. 1 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» в частині строків проходження спеціальної перевірки не діють, а тому Кодекс України про адміністративні правопорушення треба доповнити нормою «Адміністративна відповідальність за порушення порядку проведення спеціальної перевірки»

2) п. 5 ч. 1 ст. 16 Закону № 1952-IV, яий регулює порядок подачі електронної заяви державним кадастровим реєстратором необхідно виключити, оскільки відсутня процедура його реалізації.

6. Виявлено прогалини у питаннях державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, зокрема щодо визначення:

1) інших (додаткових) оплатних послуг пов'язаних із державною реєстрацією прав – відсутній їх перелік, порядок надання. Тому, ч. 2 ст. 13 Закону № 1952-IV після слів «розмір плати за надання таких послуг» треба доповнити словами «порядок їх надання та види» встановлюються Кабміном;

2) розміру і видів (за витяг, адміністративний збір) оплат, які повинен сплатити заявник під час одночасної реєстрації права власності з похідним від нього речовим правом. Так ч. 3 ст. 29 Закону № 1952-IV треба доповнити п. 3 такого змісту: «Фізичні та юридичні особи звільняються від плати за надання витягу з Державного реєстру прав при державній реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення право власності на які виникло та оформлено в установленому законом порядку до 1 січня 2013 року, який формується для власника земельної ділянки».

3) відповідальності обтяжувачів за ухилення від зняття обтяжень майна іпотекою, у разі повного погашення зобов'язань іпотекодавцем. У зв'язку з цим

необхідно ст. 17 Закону «Про іпотеку» доповнити ч. 4 такого змісту: «У разі припинення іпотеки обтяжувач зобов’язаний звернутися до уповноважених органів для її припинення у встановленому законодавством порядку».

7. Обгрунтовано Порядок 868 доповнити нормою, що удосконалить процедуру реєстрації права власності на земельну ділянку: «у разі проведення державної реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки с/г призначення, право власності на які виникло та оформлено в установленому порядку до 01.01.2013 р., заявником також подається витяг з ДЗК до моменту автоматизованого перенесення записів Державного реєстру земель про речові права на земельні ділянки та їх обтяження, про суб’єктів таких прав та документи, що посвідчують такі права, до Державного реєстру прав».

РОЗДІЛ 2
ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТАТУСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

2.1.Органи державної реєстрації прав у системі органів виконавчої влади

Дослідження організаційної структури органів реєстрації прав доцільно здійснювати після аналізу доктринальних підходів до такого поняття як «система». Поняття «система» у тлумачних словниках розглядається як «порядок, зумовлений, правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь» [219], а в енциклопедичному словникові – це «поєднання однорідного знання в одне ціле, виходячи з якої-небудь ідеї» [220, с. 533]. За визначенням Н.Р. Нижник та О.А. Машкова, система – це сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, що складають цілісне утворення [221, с. 27]. О. Уємов зазначає, що система – це інтегрована сукупність елементів, яка призначена для кооперативного вирішення заздалегідь визначеної функції [222, с. 117]. Інша група вчених зосереджує свою увагу на основному призначенні системи та її складових – досягненні спільної мети [223, с. 78; 224, с. 38].

Отже, система – це безліч пов'язаних між собою елементів, які становлять цілісне утворення [225, с. 544]. Максимальною межею поділу такої системи є елемент (конкретна посада в державному органі). «Посади засновуються у державному органі як їхній структурний елемент шляхом введення в штатний розклад» [226, с. 49].

Головним суб'єктом виконавчої влади є апарат державного управління. Під цим поняттям слід розуміти – «систему взаємопов'язаних виконавчо-розпорядчих органів, які діють від імені держави, на основі та на виконання законів, з метою реалізації основних завдань і функцій держави, здійснюючи управління державними справами, і наділені для цього владними повноваженнями, певною структурою і кадрами» [227].

Вірно зазначали М.В. Цвік та І.В. Процюк, що виконавча гілка влади характеризується складною структурою [228, с. 51]. Система органів реєстрації прав є підсистемою органів виконавчої влади і складається із цілої низки елементів (підсистем): органів, відділів, департаментів, управлінь, секторів, підрозділів. Для правильного розуміння місця і ролі органів реєстрації прав у всій системі органів виконавчої влади необхідно визначитися із складною системою побудови їхніх внутрішніх елементів, визначити спосіб (порядок) їхньої взаємодії між собою. Взаємодія, на думку В.Є. Караханова, «це дійовий прояв цілісної системи» [229, с. 61]. Через таку категорію як «взаємодія» досягається певна єдність елементів, їх єдиний напрямок під час вирішення поставлених завдань. Система органів реєстрації прав містить у собі певний набір зв'язків, які складаються із «системоутворюючих» та «організуючих» [230, с. 33]. Ключове місце у змісті будь-якої нормативної моделі відношень одиниць належить схемам розподілу цілей, завдань, функцій і повноважень, їх називають «схемами взаємодії» [231].

Отже, можна погодитися з таким визначенням взаємодії: це – заснована на законах та підзаконних нормативних актах, узгоджена за цілями, місцем та часом діяльність різноманітних виконавців сумісного вирішення поставлених перед ними завдань [232, с. 6].

Під час дослідження питання системи органів виконавчої влади, виникає потреба в теоретичному осмисленні найбільш важливих, ключових ідей і положень, які є основою для створення та функціонування цієї системи, тобто дослідження сутності та змісту принципів організації та функціонування органів реєстрації прав.

Принцип (з лат. Principum), як філософська категорія, означає першооснову, керівну ідею, основне правило поведінки [233, с. 383]. За визначенням В.М. Марчука принципи державного управління виражають найбільш узагальнені засади оптимальної побудови і функціонування системи державного управління; це основоположні ідеї, які дозволяють науково, відповідно до конкретних умов суспільства та історичних особливостей,

здійснювати державно-управлінський вплив [234, с. 14-15]. Відповідно під принципами організації та діяльності органів реєстрації прав необхідно розуміти – «найбільш важливі ідеї та положення, що лежать в основі його побудови та функціонування» [235, с. 66].

Усі принципи, які використовуються в процесі управлінської діяльності органів реєстрації прав можна поділити на: 1) загальносистемні – які «формуються на підставі закономірностей управлінської та процесуальної діяльності» [236, с. 4], що здійснюють органи реєстрації прав під час реалізації державної політики; вони використовуються усіма елементами системи органів реєстрації прав та є основою для їх функціонування; 2) організаційні – відображають характер та специфіку організації системи вказаних органів; вони мають місце під час практичної реалізації функцій органами реєстрації прав.

Загальносистемні принципи є своєрідним підґрунтям для виконавчо-розпорядчої діяльності усіх складових системи органів реєстрації прав, від керівного центру до безпосередніх виконавців на місцях. До таких принципів можна зарахувати: принцип верховенства права, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип законності, принцип публічності, принцип економічності та ефективності; принцип самостійності та незалежності у прийнятті рішень.

Принцип верховенства права – пов’язаний із розумінням права не просто як сукупності правових норм, а як системи правил належного і справедливого, правил поведінки, що визнані та легітимовані суспільством [237, с. 132]. Цей принцип передбачає, що діяльність органів реєстрації прав повинна мати правовий характер. Такі органи повинні визнавати права людини та забезпечувати їх додержання. Принцип верховенства права має бути визначальним чинником у діяльності таких органів під час реалізації завдань та функцій держави.

Принцип пріоритетності прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до ст. 3 Конституції України [126] – права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а відповідно і її органів.

Тому управлінська діяльність органів реєстрації прав має бути спрямованою, перш за все, на реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері державної реєстрації прав.

Принцип законності – полягає у необхідності суворого підпорядкування усієї діяльності органів реєстрації прав вимогам законів, інших нормативно-правових актів, перш за все Конституції. На думку, А.М. Кунєва, «законність – це основа демократичного режиму правової держави, що означає верховенство правового закону в державному та суспільному житті, що складається із заснованого на розумінні та переконанні суворого і непохитного дотримання усіма суб'єктами суспільних відносин законів і заснованих на них підзаконних актах, спрямованих на охорону і розвиток демократичної правової держави, забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян» [238]. Як уже зазначалося, ст. 92 Конституції прямо закріплює, що виключно законами визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Чітке і добре розвинене законодавство, яке відповідає потребам сьогодення, є вкрай необхідним як для зміцнення принципу законності під час практичної реалізації функцій держави, так і для утвердження режиму законності у суспільстві [239, с. 43]. Законність, як принцип адміністративної діяльності органів реєстрації прав безпосередньо випливає з підзаконного виконавчо-розпорядчого характеру цієї діяльності. Державні реєстратори повинні виконувати свої завдання та функції відповідно до Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів.

Принцип публічності – полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси політико-правової системи [240, с. 58]. «Публічність, – зазначав Г. Гегель, – важливий формуючий засіб для державних інтересів… через публічність утверджується перш за все момент загальної обізнаності» [241, с. 351]. Як принцип організації та функціонування органів реєстрації прав публічність набуває свого прояву у таких напрямах: право осіб на отримання інформації як з Державного реєстру прав, так і про діяльність указаних органів;

відкритість роботи управлінь державної реєстрації, їх Відділів; обов'язок органів реєстрації прав регулярно вивчати громадську думку та враховувати її при прийнятті владних управлінських рішень; обов'язок указаних органів інформувати населення про стан реалізації своїх завдань та функцій.

Принцип економічності та ефективності – полягає у використанні мінімальних засобів, оптимальному заощадженні часу і фінансових ресурсів, з метою отримання максимального результату, під час виконавчо-розпорядчої діяльності органів реєстрації прав. При використанні цього принципу обов'язково повинен зберігатися баланс між понесеними затратами та очікуваним результатом.

Принцип самостійності та незалежності у прийнятті рішень. Враховуючи, що реалізація державної політики у сфері державної реєстрації прав становить виняткову компетенцію зазначених органів, це неможливо здійснити без реалізації принципу самостійності та незалежності у прийнятті рішень. Сутність цього принципу має прояв у тому, що забороняється будь-яке безпідставне втручання в діяльність органів реєстрації прав як ззовні, тобто з боку інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, певних підприємств, установ, організацій, так і в процесі внутрішньоапаратних відносин – вищий орган реєстрації прав чи його посадова особа мають право перевіряти діяльність нижчестоящих органів лише у формах та в порядку, який чітко передбачений законодавством. Це, у свою чергу, «підсилює роль персональної відповідальності посадових осіб за прийняті ними рішення, що позитивно впливає на законність та обґрунтованість таких рішень» [236, с. 7].

До організаційних принципів, які характеризують принципи побудови та діяльності органів реєстрації прав можна зарахувати: принцип єдності системи органів реєстрації прав, принцип поєднання територіальності побудови та функціональної екстериторіальності; принцип раціонального розподілу повноважень; принцип оперативності управлінської діяльності; принцип відповідальності за прийняття рішення.

Принцип єдності системи органів реєстрації прав. Цей принцип передбачає наявність єдиної стрункої і злагодженої системи органів, посадових осіб, які виступають від імені держави, призначені реалізовувати її функції у сфері державної рестрації прав.

Поєднання принципу територіальності та функціональної екстериторіальності. Принцип територіальності полягає у створенні розгалуженої системи реєстраційних служб (та їх відділів) з урахуванням адміністративно-територіального поділу України. Така система має забезпечувати максимальну ефективність здійснення ними повноважень, на чітко визначених територіях, з урахуванням економічного потенціалу цих територій. Надання можливості посадовим особам Відділів здійснювати певні функції поза межами певної адміністративно-територіальної одиниці, тобто з урахуванням принципу функціональної екстериторіальності, спрямоване, на підвищення розвитку взаємодії між зазначеними органами, шляхом їхньої співпраці у формі такої взаємодопомоги.

Принцип раціонального розподілу повноважень спрямовано на таке нормативне закріплення, завдань, функцій, прав та обов’язків за кожним елементом системи органів реєстрації прав, щоб, використовуючи свої повноваження, кожен суб’єкт управління зміг досягти поставлених перед ним завдань. Під час надання повноважень конкретному органові чи посадовій особі обов’язково необхідно враховувати його місце та роль у всій системі органів реєстрації прав, щоб закріплювані за нею права та обов’язки відповідали потребам здійснюваної діяльності.

Принцип оперативності управлінської діяльності полягає у швидкості вирішення поставлених перед органом завдань як у внутрішніх відносинах, так і впроцесі реалізації зовнішніх. Специфіка адміністративних послуг, які надаються органами реєстрації прав, обумовлена тим, що їх отримання потребують тисячі громадян кожного дня, тому процес їх надання має бути максимально швидким, ефективним та зручним. Затягування прийняття рішень під час управлінської діяльності завжди призводить до негативних наслідків.

Принцип відповідальності органів реєстрації прав за прийняті рішення. Законодавцем з метою підвищення якості діяльності системи органів реєстрації прав за невиконання або неналежне виконання обов'язків посадових осіб зазначених органів передбачив настання юридичної відповідальності. Цей принцип забезпечує прийняття такими посадовими особами законних, обґрунтованих та доцільних управлінських рішень.

Отже, послідовна й непохитна реалізація зазначених принципів є необхідною умовою для підвищення ефективності управлінської діяльності органів реєстрації прав.

Система органів реєстрації прав існує та функціонує не ізольовано, а є невід'ємною частиною усієї розгалуженої системи органів виконавчої влади. Управлінський апарат складається зі структурних одиниць, базовою серед яких є кожен окремий орган виконавчої влади, який наділений певною компетенцією та уповноважений виконувати ряд функцій. У системі органів виконавчої влади, відповідно до Конституції України, виокремлюються структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: 1) вищий рівень; 2) центральний рівень; 3) місцевий рівень: а) органи виконавчої влади загальної компетенції; б) органи спеціальної галузевої та функціональної компетенції [242, с. 112].

Як відомо з наукових джерел, управлінські відносини виникають, як у ході взаємодії органів виконавчої влади із зовнішнім соціальним середовищем – власне управлінські відносини, так і всередині цього апарату – внутрішньоапаратні (внутрішньо організаційні) [243, с. 70]. За характером наявних прав і обов'язків суб'єктів (учасників) управлінські відносини, як правило, поділяються на: вертикальні і горизонтальні.

На думку Ю.М. Козлова, горизонтальні правовідносини найчастіше виникають як певна передумова вертикальних відносин [244, с. 51]. Прикладом вертикальних відносин є передбачена ст. 6 Закону № 1952-IV [4] система органів реєстрації прав, яку до квітня 2015 р. становили: 1) Мін'юст; 2) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації прав (раніше

Укрдержреєстр); 3) органи державної реєстрації прав, утворені Мін'юстом в установленому законодавством порядку (раніше реєстраційні служби)

Необхідно зазначити, що законодавець під час визначення структурних підрозділів територіальних органів юстиції, що забезпечували реалізацію повноважень Укрдержреєстру використовує різні терміни: «реєстраційні служби» відповідно до Наказу № 2074/5 [89]; «органи державної реєстрації прав», про які йдеться в Законі України № 1952-IV [4], інколи зустрічаються поняття «органи реєстрації прав», «реєструючий орган», «орган, який здійснює реєстрацію». Вважаємо, що термін «реєстраційні служби» повністю відповідають змістові, якого в нього вклав законодавець. До реєстраційних служб входять 3 відділи (інколи сектори), які здійснюють реєстрацію на місцях, а тому категорія «реєстраційні» фактично відображає основний характер їх діяльності – здійснення реєстрації. Друга складова цього поняття – «служба» відповідає функціональній спрямованості органу – вони надають адміністративні послуги особам, а тому відповідно до Указу № 1085/2010 [1] є службою. Якщо ж говорити про всю систему органів, на яких покладено обов'язок реалізовувати державну політику у сфері державної реєстрації прав, то необхідно використовувати поняття – «органи державної реєстрації прав», (або – органи реєстрації прав, які є словами синонімами), яке включає в себе поняття «реєстраційні служби».

Так, у розділі ІІ Закону № 1952-IV (у редакції від 05.04.2015 р.) під назвою «органи державної реєстрації прав» закріплювалася система цих органів, яку становили: Мін'юст, ЦОВВ, що реалізовує державну політику у цій сфері та (знову ж таки!) органи державної реєстрації прав, утворені Мін'юстом в установленому законодавством порядку. Фактично під терміном «органи державної реєстрації прав» законодавець розуміє і всю систему цих органів, і окремі реєстраційні служби, що призводить до непотрібного ототожнення указаних понять

Варто зазначити, що ст. 6 Закону № 1952-IV тривалий період мала інший зміст (в редакції від 04.07.2012 р.) відповідно до якої систему органів державної

реєстрації прав складали: ЦОВВ, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав, та структурні підрозділи територіальних органів Мін'юсту України, які забезпечують реалізацію його повноважень та є органами реєстрації прав. Як видно, у ч. 1 ст. 6 Закону № 1952-IV Мін'юст прямо не визначався спеціально уповноваженим ЦОВВ, що забезпечує реалізацію державної політики у цій сфері.

Деякі вчені пояснюють це практикою, яка була досить поширеною до 2010 р. з приводу надання законом окремих повноважень конкретному ЦОВВ (в нашому випадку – Мін'юсту). Такі органи називалися ЦОВВ зі спеціальним статусом, який можна було змінити лише законом. Після визнання Закону № 2222-IV від 08.12.2004 р. «Про внесення змін до Конституції України» таким, що не відповідає Конституції України (Рішення КСУ № 20-рп/ 2010 р. від 30.09.2010 р.) повноваження щодо реформування системи ЦОВВ було повернуто Президентові України. Усі вказівки в законах на конкретний орган виконавчої влади у контексті певних повноважень було замінено на формулювання на кшталт «спеціально уповноважений ЦОВВ з питань…». А Президент України отримав дієві важелі щодо формування та реформування ЦОВВ відповідно до поставлених завдань [245, с. 21].

Посилаючись на Указ № 1085/2010 [1], Є.С. Герасименко зазначає, що однією з концептуальних засад адміністративної реформи є визначення видів ЦОВВ (міністерства, служби, інспекції та агентства) залежно від їх призначення, функціонального характеру та повноважень. Цей науковець зазначає, що оскільки Мін'юст не здійснював реєстрацію прав, а лише забезпечував реалізацію державної політики у цій сфері, тому його прямо і не вказано у системі органів реєстрації прав [245, с. 21]. Однак ч. 2 ст. 6 Закону № 1952-IV, яка збігається з теперішньою редакцією, встановлює, що Держателем Державного реєстру прав є ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав, яким є – Мін'юст.

У найзагальнішому вигляді державну політику визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Західний

дослідник Л. Пал визначає державну політику як «напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [246, с. 22]. В. Холопов зазначає, що державна політика – це система взаємопов'язаних, послідовних управлінських впливів, які об'єднані єдиною метою, об'єктом і принципами діяльності [247, с. 77]. Деякі вчені розглядають державну політику як «політичний процес управлінського впливу... інститутів виконавчої влади держави на основні сфери суспільства, що спирається на застосування державних владних повноважень...» [248, с.67].

З огляду на ці визначення, слід погодитися з думкою науковців, що державну політику слід розглядати і як один із видів державно-управлінської діяльності. Оскільки Мін'юст України є ЦОВВ, який здійснює державне управління сферою державної реєстрації прав, він беззаперечно мав входити до складу системи зазначених органів, особливо враховуючи нещодавні зміни (у його складі функціонує Департамент державної реєстрації) .

Для ефективного функціонування система органів реєстрації прав має відповідати низці ознак: 1) всі структурні підрозділи системи органів реєстрації прав мають становити єдине ціле, поєднуватися між собою функціональними зв'язками, єдиною ціллю і завданнями; 2) безпосереднє управління органами реєстрації прав має здійснюватися всередині самої системи; 3) ієрархічність системи органів реєстрації прав, за якої кожен структурний підрозділ повинен мати чітко визначене місце і призначення; 4) стан системи органів реєстрації прав залежить від поведінки кожного структурного підрозділу, їх побудови та результатів діяльності кожного з них; 5) взаємозалежність системи органів реєстрації прав і середовища функціонування, тобто залежність від ринку нерухомості, розвитку економічних процесів у суспільстві, на певному регіоні; 6) система – це правовідносини, які складаються із суб'єктів управління, об'єктів управління, змісту управління; 7) суперечливий характер діяльності системи, який має прояв у тому, що система повинна забезпечувати на належному рівні проведення державної реєстрації прав, контролювати діяльність нижчестоящих органів та їх посадових осіб, у необхідних випадках

застосовувати дисциплінарні стягнення, з іншого боку, система повинна сприяти наданню громадянам якісних адміністративних послуг, надавати консультації, сприяти розвиткові інституту приватної власності тощо; 8) самостійність та самовизначеність зазначених органів, ніхто не має права втручатися в діяльність органів реєстрації прав, крім органів державної влади уповноважених на таке втручання. Система сама визначає прийоми, методи і засоби, передбачені законами, застосування яких забезпечує життєдіяльність системи [230].

Оскільки нижчестоящі органи або їх структурні підрозділи завжди у всій своїй діяльності підконтрольні та підзвітні органам, які мають вищий організаційно-правовий рівень, виникає необхідність проаналізувати функціонування Відділу крізь систему органів реєстрації прав, складовим елементом якої він є.

Мін'юст та свого часу Укрдержреєстр разом з іншими міністерствами та ЦОВВ складали єдину систему ЦОВВ, яка належить до складу органів виконавчої влади. Ключовим моментом при цьому є забезпечення у цій системі впливу на всі його ланки з єдиного керуючого центру, вищим серед яких є Кабмін України (або – Уряд). Він посідає місце найвищої ланки щодо всіх інших органів виконавчої влади, включаючи органи реєстрації прав, фактично очолює «виконавчу вертикаль» [92, с.13]. Влучно зазначав В.Б. Авер'янов, «найсуттєвіша організаційно-структурна особливість центральних органів полягає у тому, що міністерства… мають у своєму підпорядкуванні місцеві органи, які створюють разом з власне апаратом центрального органу так звану «виконавську вертикаль» галузевої чи функціональної спрямованості (поширеною є така назва цієї вертикалі – система міністерства, державного комітету)» [249, с. 32]. Виконавча вертикаль мусить забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу [92, с. 13] та «передбачає ієрархічну субординацію структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин організаційного підпорядкування: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення органів нижчого рівня підзвітність і підконтрольність

останніх; кадрові повноваження органів вищого рівня тощо [250, с. 142]». Усі органи виконавчої влади мають бути підпорядкованими, підзвітними і підконтрольними Урядові.

Тривалий період правове регулювання статусу Кабміну, які враховували б конституційні принципи законності у визначенні повноважень та організації зазначеного органу затягувалося. Вирішенням цієї проблеми стало прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [251]. Кабмін здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів, у тому числі органів державної реєстрації прав.

Серед основних повноважень, виконання яких покладається на Кабмін, слід увагу зосередити на тих, які більшою мірою стосуються органів реєстрації прав, а саме: вживає заходів щодо захисту прав і свобод людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності, запобігання і протидії корупції; здійснює заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади; забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів щодо запобігання і протидії корупції тощо.

У сфері удосконалення державного управління та державної служби саме Кабмін здійснює заходи щодо: кадрового забезпечення органів; розробляє і здійснює заходи, спрямовані на удосконалення та підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов’язаних з утриманням апарату управління; вживає заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників ЦОВВ та їх заступників; затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби; утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші ЦОВВ відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про

зазначені органи. Так, 02.07.2014 р. Постановою Кабміну затверджено «Положення про державну реєстраційну службу України» [3].

Фактично, до 07.04.2015 р. діяло два «Положення про Державну реєстраційну службу України», одного з яких затверджено Указом Президента № 401/2011 у 2011 р. [2], а інше – Постановою Кабміну № 219 у 2014 р. [3]. Ці акти містять певні протиріччя. Варто розглянути, наприклад, ситуацію з приводу призначення керівника ЦОВВ, в нашому випадку – голови Укрдержреєстру. Відповідно до п. 10 Указу Президента [2] він призначається та звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозиції Міністра юстиції (14.01.2011 р. [252] Головою було призначено Л.Єфіменка, а 20.02.2013 р. [253] –Д.М. Ворону).

На відміну від зазначеного Указу повноваження щодо призначення та звільнення Голови Укрдержреєстру у Постанові переходять від Президента України до Кабміну [3]. Зазначеній нормі кореспондує ч. 1 ст. 19 Закону «Про ЦОВВ» в редакції від 27.02.2014 р. [144], відповідно до якої керівник ЦОВВ призначається на посаду та звільняється з посади Кабміном за поданням Прем'єр міністра України. Зміни були внесені з метою приведення у відповідність Закону України «Про ЦОВВ» до Конституції України. Відповідно до п.п. 9-1, 9-25 ст. 116 Конституції [126] саме до повноважень Уряду належать утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших ЦОВВ, а також призначення та звільнення з посад керівників ЦОВВ, які не входять до складу Кабміну. Із цієї норми випливає, що норми Указу № 401 протирічили не лише нормам законів, але й нормам Основного Закону!

Цікаво, що хоча Д.М. Ворону було призначено Указом Президента, звільнявся він уже на підставі Постанови Кабміну 05.03.2014 р. [254] перебуваючи на посаді Голови усього два тижні. Короткий термін перебування на зазначеній посаді був і у наступного голови – І.С. Алексєєва (05.03.2014 р. його призначили [255], а вже 21.05.2014 р. звільнили [256]). Як зазначає В.Є. Чіркін, серед основних принципів державного і муніципального управління не останнє місце посідав принцип «постоянство управленческого персонала» [257,

с. 5]. Зміст принципу полягає у тому, що швидка зміна кадрів, як керівного складу, так і виконавців, негативно впливає на якість виконуваних ними обов'язків і на управління в цілому, з чим важко не погодитися.

Варто зазначити, що 31.03.2015 р. Кабмін погоджується з пропозицією Мін'юсту [148] щодо можливості забезпечення здійснення покладених на Міністерство функцій і повноважень Укрдержреєстру на підставі Постанови № 150 [258]. У зв'язку із цим Уряд припиняє дію Постанови № 219 [3], якою затверджувалося Положення про Укрдержреєстр (хоча Указ Президента № 401/2011 [2] продовжує свою дію!).

Окрім нормотворчої діяльності саме Кабміну належать повноваження щодо спрямування і координації роботи Мін'юсту, як різновиду ЦОВВ, на якого покладено обов'язок реалізовувати державну політику у сфері державної реєстрації прав. Мін'юст у всій своїй діяльності відповідальний перед Урядом, підзвітний і підконтрольні йому. Кабмін може скасовувати акти міністерств та інших ЦОВВ повністю чи в окремій частині.

Після Уряду слід перейти безпосередньо до системи органів виконавчої влади, які на теперішній час здійснюють свою діяльність у сфері державної реєстрації прав – Мін'юст, та проаналізувати ЦОВВ, який проводив зазначену політику до квітня 2015 р. – Укрдержреєстр. Взагалі міністерства, на відміну від інших ЦОВВ, забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній або декількох сферах, тоді як інші ЦОВВ зосереджують свою увагу на виконанні лише окремих функцій з реалізації державної політики.

Щодо досвіду європейських країн у підходах до визначення поняття «міністерство», то таким терміном означають основний різновид ЦОВВ, що має дві основні ознаки: 1) міністерства, відповідальні за розробку державної політики; 2) міністерство очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем. У більшості країн міністерства разом з політичними здійснюють і управлінські функції, хоча в деяких країнах таке розмежування є чітким. Наприклад, у Швеції міністерства мають своїм завданням лише вироблення політики, тобто обслуговування міністра як політика, як члена

уряду, а всі управлінські функції виведені організаційно за межі міністерства і їх здійснюють спеціалізовані «виконавчі агенції» [92, с. 49].

Мін'юст є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та з квітня 2015 р. реалізує державну політику з питань державної реєстрації прав [151]. Міністерства, як органи, є «продовженням» Уряду, а тому, у першу чергу, повинні займатися розробкою політики, що є пріоритетним завданням будь-якого Уряду. Міністерства діють за принципом єдиноначальності [144]. «Єдиноначальність центрального органу означає, що владні повноваження цього органу здійснюють одноособово його керівником – міністром, керівником іншого центрального органу. Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати центрального органу безпосередньо перед Президентом України і Урядом» [92, с. 50]. Мін'юст очолює Міністр юстиції України, який є членом Кабміну та через якого в Уряді вирішуються питання діяльності Мін'юсту.

Основні завдання Мін'юсту, як органу, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері реєстрації прав, є: забезпечення нормативно-правового регулювання, (наприклад, Наказ Мін'юсту «Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб» [127]); визначення пріоритетних напрямків розвитку органів реєстрації прав; інформування та надання роз'яснень (наприклад, методичні рекомендації: «Методичні рекомендації стосовно суб'єктів, які мають право на отримання інформації з Реєстру прав власності на нерухоме майно» [259], «Методичні рекомендації стосовно державної реєстрації права користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами» [260]); узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його удосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів на розгляд Президентові України та Кабміну; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні тощо. Зазначені завдання знайшли своє відображення у компетенції Мін'юсту, яка закріплюється ст. 7 Закону № 1952-IV [4].

А після внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України від 21.01.2015 р. [148] основними завданнями Мін'юсту стали також: забезпечення формування та реалізація державної політики з питань державної реєстрації прав; здійснення координації, державного нагляду та контролю, вжиття заходів до запобігання порушенням у зазначеній сфері та прийняття відповідних обов'язкових до виконання рішень; здійснення державної реєстрації прав; забезпечення доступу до Державного реєстру прав; встановлення порядку забезпечення державних органів інформацією з реєстру; забезпечення ведення та функціонування указаного реєстру; надає органам державної влади передбачену законодавством інформацію з реєстрів; забезпечує доступ державних виконавців до баз даних і реєстрів, зокрема електронних, що містять інформацію про боржників, їх майно тощо [151].

Після ліквідації Укрдержреєстру 08.04.2015 р. у складі Мін'юсту запрацював Департамент державної реєстрації. Цікаво, що станом на квітень 2015 р. на офіційному сайті Мін'юсту відсутні будь-які відомості щодо складу та повноважень зазначеного Департаменту. Видається, що склад та компетенція вказаного структурного підрозділу будуть аналогічними Департаменту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, який функціонував у складі Укрдержреєстру. Так, структура Департаменту складається із: директора, заступника директора, начальників відділів та спеціалістів. Серед відділів функціонують – відділ нормативно-правового та методичного забезпечення державної реєстрації прав; відділ взаємодії з органами державної влади та роботи з реєстрами; відділ розгляду звернень та контролю.

Адміністратором Державного реєстру прав є державне підприємство, що належить до сфери управління Мін'юсту України (далі – ДП «Національні інформаційні системи»), здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення Державного реєстру прав та відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист даних, що містяться в реєстрі. Повноваження щодо призначення та звільнення керівника зазначеного підприємства, а також затвердження його статуту, належить Мін'юсту.

На теперішній час ДП «Національні інформаційні системи» не виконує у повному обсязі поставлених перед ним завдань. Технічна сторона функціонування Державного реєстру прав дуже часто не відповідає новелам законодавства у сфері державної реєстрації прав.

Діяльність ЦОВВ, керівники яких не належать до складу Уряду, спрямовується і координується міністрами. Укрдержреєстр очолював Голова, який не входив до складу Кабміну, а тому діяльність зазначеного органу спрямовувалася і координувалася Кабміном через Міністра юстиції України.

Координацією є взаємодія сторін, коли вони є рівноправними учасниками відносин. На думку О.Є. Луньова, координація означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань з найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей [261, с. 148]. Він виокремлював вертикальну координацію – управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами виконавчої влади (наприклад, Кабмін і Укрдержреєстр; Мін'юст і Головні територіальні управління юстиції), і горизонтальну координацію, яка виникає між двома і більше органами що перебувають на одному організаційному рівні системи органів [261, с. 148] (Мін'юст і Укрдержреєстр; головні управління юстиції і реєстраційні служби; Головні територіальні управління юстиції і управління державної реєстрації).

З метою реалізації основних завдань Укрдержреєстр здійснював ряд функцій, які за ступенем значущості в суспільному житті деякі вчені поділяють на основні та допоміжні [262, с. 306], однак у цьому дослідженні буде розглянуто їх у залежності від їх функціональної спрямованості.

1. Реєстраційні: здійснював реєстрацію прав; забезпечував ведення та функціонування Державного реєстру прав, а відповідно до «Положення про державну реєстраційну службу України», затверджену Указом Президента [2], забезпечував ведення та функціонування іще двох реєстрів: Державного реєстру іпотек та Реєстру прав власності на нерухоме майно. Зазначені норми з приводу останніх двох реєстрів є застарілими, оскільки дані, які містяться у цих

реєстрах, використовуються лише як підтвердження наявності чи відсутності певних речових прав або їх обтяжень іпотекою, а тому Укрдержреєстр мав забезпечувати їх функціонування лише як інформаційного ресурсу, з обмеженими повноваженнями у них державних реєстраторів.

2. Координації та контролю: координував, контролював та організовував роботу, пов'язану із забезпеченням діяльності у сфері реєстрації прав; здійснював заходи щодо підвищення ефективності такої роботи; організовував роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації реєстраційних служб; здійснював державний нагляд, контроль за дотриманням законодавства, вживав заходи щодо запобігання порушенням та приймав відповідні обов'язкові щодо виконання рішення; контролював, зокрема шляхом проведення перевірок, діяльність реєстраційних служб.

3. Нормотворчі: розробляв та подавав на затвердження Міністру юстиції України порядки: ведення архіву реєстраційних справ; доступу нотаріусів при здійсненні нотаріальних дій до інформації з Державного реєстру прав; доступу банків до інформації про іпотеку; ведення діловодства в апараті Укрдержреєстру та зразок рішення про відмову в державній реєстрації прав.

4. Функції матеріально-технічного забезпечення: забезпечував замовлення, постачання, облік бланків та звітність щодо витрачання бланків; організовував планово-фінансову роботу в апараті Укрдержреєстру, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління; здійснював контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечував організацію та удосконалення бухгалтерського обліку.

5. Функції методологічного та інформаційного забезпечення: надавав органам інформацію з реєстрів, функціонування яких забезпечував; здійснював інформаційну та видавничу діяльність із питань, що належать до його компетенції (наприклад, Вісник Укрдержреєстру – офіційне науково-практичне видання Укрдержреєстру; видано науково-практичний коментар до Закону № 1952-IV); узагальнював практику застосування законодавства, розробляв пропозиції щодо його удосконалення [3]; організовував і брав участь у

проведенні конгресів, форумів, семінарів, нарад, інших заходів. Наприклад, 27.09.2012 р. відбувся публічний захід – «Інформаційний день Укрдержреєстру» для засобів масової інформації та громадськості. У його рамках було проведено семінар на тему «Запровадження нової системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» [263, с. 8];

Крім того, станом на 23.01.2013 р. на адреси реєстраційних служб по всій Україні направлено 10 роз'яснень законодавства стосовно деяких питань, пов'язаних із проведенням державної реєстрації прав, а саме: 1) щодо звільнення від сплати державного мита під час проведення державної реєстрації прав, що виникли та зареєстровані відповідно до законодавства, яке діяло до 01.01.2013 р. (від 03.01.2013 р.); 2) щодо питань, пов'язаних із проведенням державної реєстрації права власності на нерухоме майно, що належать до складу спадщини, та реєстрація яких проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення (від 03.01.2013 р.); 3) щодо надання довідок про наявність/відсутність майна, належного на праві власності особі, при взятті її на квартирний облік (від 08.01.2013 р.); 4) щодо державної реєстрації права власності з видачею свідоцтва про право власності на нерухоме майно (від 09.01.2013 р.); 5) щодо державної реєстрації прав на підставі документів, за якими перехід права власності на нерухоме майно розпочався (від 14.01.2013 р.); 6) щодо питань, пов'язаних із видачею свідоцтв про право власності наймачам житлових приміщень у державному та комунальному житловому фонді (від 14.01.2013 р.); 7) щодо видачі дублікатів втрачених або зіпсованих документів (від 15.01.2013 р.); 8) щодо надання роз'яснення з питань видачі сертифіката на право на земельну частку (пай) (від 15.01.2013 р.); 9) щодо державної реєстрації права спільної власності на нерухоме майно (від 22.01.2013 р.); 10) щодо надання інформаційної довідки з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (від 22.01.2013 р.) [263, с. 8–9].

6. Функції кадрового забезпечення: здійснював добір кадрів в апарат Укрдержреєстру та на керівні посади в реєстраційні служби, на підприємствах, в установах і організаціях, що належали до сфери його управління, формував

кадровий резерв на відповідні посади, організовував роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату Укрдержреєстру, реєстраційних служб, підприємств, установ і організацій, що належали до сфери його управління.

Організаційна структура Укрдержреєстру мала такий вигляд: голова, заступник голови, перший заступник голови. Крім того, у складі центрального апарату Укрдержреєстру було 6 департаментів (серед них був також Департамент реєстрації речових прав на нерухоме майно), 4 управління і 3 сектори. Центральний апарат здійснював свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи. До територіальних органів належали: реєстраційні служби, які існувати як структурні підрозділи головних управлінь юстиції Мін'юсту в АРК, в областях, мм. Києві та Севастополі, а також, як структурні підрозділи районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних та міжрайонних управлінь юстиції.

Укрдержреєстр повністю контролював та координував роботу реєстраційних служб. Голова Укрдержреєстру вносив Міністру юстиції України подання щодо призначення/звільнення з посад, заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників реєстраційних служб; призначав та звільняв з посад, погоджував заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності за поданням таких керівників їх заступників; здійснював керівництво, погоджував з начальником головного управління юстиції структуру та штатний розпис реєстраційних служб; здійснював методичне забезпечення їх діяльності. Відбір кандидатур на ці посади проводився на конкурсній основі, крім випадків, в яких призначення на посади на підставі актів законодавства могло здійснюватися без проведення конкурсу [264].

Укрдержреєстр був своєрідною ланкою, яка об'єднувала усю систему органів реєстрації прав, оскільки забезпечував взаємодію системи таких органів із вищого рівня через Міністра юстиції з Кабміном та Мін'юстом до нижчого – безпосередньо з реєстраційними службами та їх Відділами. У результаті

остаточної ліквідації Укрдержреєстру питання координації, нагляду та контролю переходять у відання Мін'юсту.

Управління державної реєстрації в особі Відділу реалізують державну політику у сфері державної реєстрації прав на місцях, а тому вони входять до місцевого рівня системи органів виконавчої влади, оскільки поширюють свою діяльність у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Головні територіальні управління юстиції в АРК, областях, мм. Києві та Севастополі підпорядковуються Мін'юсту України та є його територіальними органами [264]. До квітня 2015 р. у складі зазначених органів діяли реєстраційні служби, які були їх структурними підрозділами та підпорядковувалися безпосередньо Укрдержреєстру.

До основних повноважень, які здійснювало головне управління юстиції щодо територіальних органів Укрдержреєстру можна зарахувати такі: 1) з питань координації та контролю: організовувало роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; організовувало професійне навчання, стажування працівників; узагальнювало практику роботи з кадрами та готувало звіти із цих питань; здійснювало контроль за дотриманням актів законодавства з питань боротьби з корупцією і злочинністю та забезпечувало їх неухильне виконання; забезпечувало проведення заходів щодо запобігання корупції та здійснення аналізу стану дотримання антикорупційного законодавства; здійснювало перевірки; 2) з питань матеріально-технічного забезпечення: здійснювало організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності реєстраційних служб; складав проект штатного розпису та кошторису на утримання головного управління юстиції, який погоджував з головою Укрдержреєстру в частині, що стосується його структурних підрозділів, і подавав на затвердження заступникові Міністра юстиції – керівникові апарату; здійснював бухгалтерський облік витрат на утримання реєстраційних служб; забезпечував використання бюджетних асигнувань за цільовим призначенням, складав та подавав в установленому порядку фінансову звітність; здійснював централізований бухгалтерський облік витрат

на утримання реєстраційних служб; 3) з питань методичного забезпечення діяльності: надавав їм необхідну методичну допомогу з питань правової освіти; узагальнював практику застосування законодавства з питань, що належали до його повноважень, готував пропозиції щодо його удосконалення та подавав їх на розгляд Мін'юсту та Укрдержреєстру; здійснював методичне керівництво правовою роботою, перевіряв стан правової роботи, надавав рекомендації щодо її поліпшення, вносив пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях, тощо.

Головне територіальне управління юстиції у межах своєї компетенції видає накази, які є обов’язковими для виконання районними, районними у містах, міськими (міст обласного значення), міськрайонними, міжрайонними управліннями юстиції, підвідомчими органами та установами юстиції та посадовими особами.

Основні функції Департаменту державної реєстрації з питань реєстрації прав реалізовуються Відділами, які функціонують також і в районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управліннях юстиції, правовий статус яких відображений у «Положенні про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції» від 23.06.2011 р. № 1707/5 [265].

Після вищезазанчених змін серед основних завдань районних управлінь юстиції з’явилися: реалізація державної політики з питань реєстрації прав (п. 1 ч. 3); здійснення реєстрації прав (п. 4.34); надання інформації про реєстрацію прав (п. 4.36); взяття на облік безхазяйного нерухомого майна (п. 4.37); прийняття та видача документів, пов’язаних з проведенням реєстрації прав … (п. 4.38); ведення Державного реєстр прав (п. 4.45) [265].

Управління державної реєстрації взаємодіє з територіальними органами міністерств та інших ЦОВВ, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями з питань віднесених до її компетенції.

Як уже зазначалося, у складі управлінь державної реєстрації функціонує Відділ. Він є структурним підрозділом головного чи районного управління юстиції та реалізує повноваження у сфері державної реєстрації прав. Відділ, який функціонує при головному територіальному управління юстиції, підпорядковується безпосередньо заступникові начальника управління юстиції з питань державної реєстрації – начальникові управління державної реєстрації. Керівник такого управління: очолює даний структурний підрозділ; здійснює керівництво його діяльністю; представляє його у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями; несе персональну відповідальність за організацію та результати діяльності управління.

Отже, Відділ є найнижчою ланкою в системі органів виконавчої влади та органів реєстрації прав. Навіть після остаточної ліквідації Укрдержреєстру, у складі управлінь державної реєстрації та управлінь юстиції буде функціонувати Відділ, який буде безпосереднім реалізатором державної політики на місцях.

Як видно, існують 2 види відносин внутрішньоапартані та зовнішні. У зовнішні відносини вступають у першу чергу органи виконавчої влади – Укрдержреєстр, головне чи районне управління юстиції. Реєстраційні служби разом із Відділом, вступають спочатку у внутрішні відносини, в рамках яких формується єдина воля органу. Аналогічна ситуація відбувається після реформи – Мін'юст (Департамент державної реєстрації) разом із Головними територіальними, районними управліннями юстиції вступають у зовнішні відносини, тоді як управління державної реєстрації та Відділ закладають основу для формування внутрішньої волі органу.

Відділ у своїй роботі взаємодіє зі структурними підрозділами управління державної реєстрації, управління юстиції на засадах ділового співробітництва, спрямованого на успішне вирішення завдань, які стоять перед ним. Відділ, під час практичної реалізації своїх завдань та функцій вступає у правовідносини з іншими органами виконавчої влади, їх посадовими особами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями.

Ю.М. Ратишевський зазначає, що обов'язковою ознакою взаємодії є ділове співробітництво в інтересах вирішення спільних завдань [266, с. 17]. Саме за допомогою такої категорії як співробітництво між тими чи іншими органами виконавчої влади в процесі їх діяльності розкривається суть їхньої ефективної та результативної взаємодії між собою. Така спільна діяльність органів може реалізовуватися у певних формах, наприклад, у формі інформаційного обміну.

Отже, прикладом взаємодії Відділу з іншими державними органами чи їх посадовими особами можна назвати такі:

а) з адміністраторами ЦНАПу – у разі прийняття ними заяв та подальшою їх передачею до Відділів;

б) з ДП «Національні інформаційні системи», наприклад, коли виникають проблеми з технічним забезпеченням Державного реєстру прав; отримання державними реєстраторами сертифікатів та особистих ключів, які є необхідними для відкриття доступу до Державного реєстру прав;

в) з органами внутрішніх справ, прокуратурою, господарськими, адміністративними судами, судами загальної юрисдикції, СБУ – звертаються для проведення державної реєстрації обтяжень, або отримання інформації з Державного реєстру прав;

г) з державними виконавцями, під час примусового виконання ними судових рішень – вони можуть звертаються до Відділу для проведення державної реєстрації обтяжень, припинення іпотек. Державний виконавець під час примусового виконання рішень здійснює пошук у Державному реєстрі прав відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва та обтяження таких прав і за його результатом формує інформаційну довідку з Державного реєстру прав, яка залишається у виконавчому провадженні державного виконавця;

д) з державними кадастровими реєстраторами – під час проведення державної реєстрації права власності чи інших речових прав на земельні ділянки. Для повноцінної взаємодії Укрдержреєстру з органом, що здійснює

ведення ДЗК Мін'юстом та Міністерством аграрної політики та продовольства України прийнято Наказ «Про деякі питання забезпечення інформаційної взаємодії органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав» від 03.12.2012 р. [267] та затверджено «Регламент надання на запити державного реєстратора прав на нерухоме майно інформації про земельні ділянки» [268].

Враховуючи значні зусилля законодавця сформувати швидкий обмін інформацією чомусь не вдається, дуже часто відомості щодо: державної реєстрації земельної ділянки, кадастрового номера, площі, місця розташування земельної ділянки – відсутні під час їх пошуку через Державний реєстр прав у ДЗК. При неможливості віднайти зазначену інформацію зустрічаються випадки, коли заявниками подається витяг з ДЗК, де сказано, що дану земельну ділянку вже давно, зареєстровано у ДЗК. Існують також ситуації, за яких не завантажується кадастровий план зареєстрованої земельної ділянки в електронній (цифровій) формі.

Отже система органів реєстрації прав є цілісним утворенням, взаємопов'язаних між собою спільними завданнями та функціями органів та їх посадових осіб, управлінську діяльність яких спрямовано на формування та впровадження в життя державної політики у сфері державної реєстрації прав.

На теперішній час, структура і організаційна побудова реєстраційних служб (управлінь державної реєстрації) та їх Відділів не забезпечує ефективного функціонування системи органів реєстрації прав на місцях, оскільки, по-перше, до моменту ліквідації Укрдержреєстру було повне розшарування впливу на реєстраційні служби та їх Відділи, яке здійснювалося одночасно і управліннями юстиції і Укрдержреєстром; по-друге, ліквідація Укрдержреєстру суперечить функціональному критерію побудови ЦОВВ, що лише заплутало ситуацію; по-третє, відсутня достатня нормативна база для ефективного створення і функціонування управлінь державної реєстрації та функціонування у їх складі Відділу.

2.2. Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як структурний підрозділ органу державної виконавчої влади

Для того, щоб розкрити поняття Відділу як структурного підрозділу органу державної виконавчої влади, визначити основні складові його змісту вбачається за доцільне розглянути дефініції таких категорій як «орган виконавчої влади» та «державне управління». Органи реєстрації прав є органами виконавчої влади та виступають різновидом державних органів. Як зазначає Г. В. Атаманчук «державний орган – це одинична структура влади, формально створена державою для здійснення закріплених за нею її цілей та функцій» [204, с. 131].

Під державним управлінням в адміністративно-правовій науці розуміють самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [125, с. 8].

Впровадженням державного управління в усі сфери життєдіяльності суспільства займаються відповідні суб’єкти адміністративних правовідносин. У загальній теорії права усіх суб’єктів поділяти на громадян та організації [205, с. 138-139]. У науці адміністративного права, більш обґрунтованим, видається поділ суб’єктів на два види: індивідуальні та колективні. Мін’юст та управління юстиції являються різновидом колективних суб’єктів.

У теорії адміністративного права немає єдиної точки зору з приводу формулювання поняття «орган виконавчої влади». На думку А.П. Коренєва, під органом виконавчої влади (органом державного управління) необхідно розуміти цілісне структурно-оформлене соціальне утворення, яке функціонально виконує виконавчу і розпорядчу діяльність з метою вирішення завдань суспільства і держави у соціально-політичній, соціально-культурній, господарській і міжгалузевих сферах державної діяльності [206, с. 82].

Д.М. Овсянко зазначає, що «орган виконавчої влади – це організація, яка є складовою державного апарату, має власну структуру, територіальну сферу дії, компетенцію, створюється у порядку, передбаченому законом або іншим нормативно-правовим актом, використовує певні методи в роботі, наділена правом виступати від імені держави і покликана у порядку виконавчої і розпорядчої діяльності здійснювати повсякденне керівництво економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства» [207, с. 77]. Натомість, А.П. Альохін під органом виконавчої влади розуміє політичну установу, створену для участі у здійсненні функцій цієї влади і наділену для цих цілей повноваженнями державно-владного характеру. Така установа є відокремленою від інших органів держави: організаційно – оскільки не входить до складу будь-якої іншої організації; функціонально – основне призначення – здійснення управлінської, виконавчо-розпорядчої діяльності з керівництва сферами життя суспільства у відповідності до встановлених для неї профілем функцій; юридично – даний орган має власну компетенцію, закріплену правовими актами, не виникаючу із компетенцій якогось іншого органу [208, с. 96].

Вчені С.С.Бородін та С.С. Громико підкреслюють, що під органом виконавчої влади необхідно розуміти виконавчо-розпорядчий орган, який реалізовує таку владу (орган державного управління), тобто втілює в життя закони і підзаконні акти органів влади у сферах діяльності держави, віднесених до його відання, і наділений повноваженнями застосовувати заходи державного примусу [209, с. 67]. На думку Д.М. Бахраха, державний орган належить до органів виконавчої влади, якщо він характеризується певними ознаками, а саме: здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності; наділення оперативною самостійністю; наявність, як правило, постійного штату; створюються вищестоящими органами; підзвітні і підконтрольні вищестоящим органам; їх створення, структура та порядок діяльності в основному регламентуються нормами адміністративного права [210, с. 85-86]. Для ефективного

функціонування органу виконавчої влади указані ознаки мають бути чітко взаємопов'язаними між собою та становити у сукупності єдину систему.

Отже, для кожного органу виконавчої влади характерною є насамперед організаційна відокремленість від інших елементів апарату державного управління, однак не можна забувати і про функціональну відокремленість, яка характеризує різні аспекти компетенції та фактичної діяльності цих органів [211, с. 208-209].

При дослідженні проблем створення й діяльності Відділу як структурного підрозділу органу державної виконавчої влади існує декілька проблем, які стоять на шляху ефективного його функціонування: 1) відсутність у Відділу необхідної самостійності та автономії, що обмежує його діяльність під час практичної реалізації своїх повноважень; 2) подвійне підпорядкування вказаного підрозділу органам юстиції та реєстраційним службам.

Фактично, до складу реєстраційних служб Головних управлінь юстиції належали три відділи: 1) відділ державної реєстрації актів цивільного стану; 2) відділ (сектор) державної реєстрації юридичних осіб, легалізації об'єднань громадян та державної реєстрації друкованих засобів масової інформації; 3) відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно [80]. Відповідно до нещодавних нововведень, якими повноваження від Укрдержреєстру передаються Департаменту державної реєстрації, який функціонує у складі Мін'юсту, управління державної реєстрації також складається із вищеназваних відділів (секторів) [150].

Відділ державної реєстрації актів цивільного стану та Відділ державної реєстрації юридичних осіб є юридичними особами. Вони мають певний організаційно-правовий статус, володіють відокремленим майном, мають власні печатки, рахунки у банках, можуть бути позивачами та відповідачами у суді. На відміну від цих структурних підрозділів Відділ не наділений статусом юридичної особи.

Всі ознаки юридичної особи можна поділити на дві групи. До першої належать істотні ознаки, які мають засадничий характер, і саме за їх допомогою

можна відрізнити юридичну особу від інших суб'єктів правових відносин: а) організаційна єдність; б) відокремленість майна. Друга група ознак складається з індивідуальних однак, які визначають статус юридичної особи: наявність установчих документів, державна реєстрація, найменування, організаційно-правова форма, місцезнаходження, наявність органів юридичної особи, печатки і штампи, наявність банківських рахунків [212].

Адміністративна реформа, яка проводиться в нашій державі направлена на скорочення чисельності державних органів, їх структурних ланок та державних службовців. Тому законодавець цілком логічно не надав Відділу статусу юридичної особи, що могло стати причиною створення ще одного державного органу. З іншого боку, практична реалізація структурним підрозділом своїх повноважень показала, що існують певні недоліки, які потребують удосконалення у його правовому статусі.

По-перше, потребують удосконалення питання розширення повноважень Відділу під час взаємодії з іншими органами державної влади: прокуратурою, судами, органами внутрішніх справ та органами місцевого самоврядування тощо. Наприклад, під час проведення державної реєстрації прав державний реєстратор досліджує документи, які подаються заявником. Якщо йому необхідна додаткова інформація, про об'єкти нерухомості, які реєструвалися до 2013 року він має право звертатися із запитами до органів, які в свій час проводили таку реєстрацію. Однак, існують випадки, коли інформація, яка міститься у поданих заявником документах викликає сумніви, або її недостатньо для розуміння усіх аспектів досліджуваного питання. Тому, Відділ повинен мати право звертатися до будь-яких органів, у тому числі судів, підприємств, установ та організацій, якщо вони володіють необхідною для проведення державної реєстрації прав інформацією. Таке право повинно закріплюватися нормативно.

Також, для розвитку взаємодії між органами необхідно удосконалити організацію діловодства у Відділі: повинна функціонувати канцелярія (або діловод) та архіваріус. Розглянемо ситуацію, коли у Відділі відсутня

функціонуюча канцелярія і уся вхідна і вихідна кореспонденція повинна реєструватися через управління юстиції. Дуже часто вказані суб'єкти знаходяться у різних куточках міста. Такий стан речей ускладнює виконанння Відділом своїх обов'язків, оскільки поштовим відправленням можуть направлятися як звичайні листи, які мають інформаційних характер, так і скарги на дії працівників Відділу, або заяви про державну реєстрацію прав, які мають терміни їх виконання.

По-друге, він повинен отримати право приймати участь у вирішенні питання розподілу фінансових та матеріальних ресурсів. Оскільки Відділ не має статусу юридичної особи за ним не закріплюється майно. Матеріальна основа діяльності усіх органів виконавчої влади складається з природних ресурсів, а також рухомого і нерухомого майна. Фінансова основа складається переважно з бюджетних коштів, тобто з тих фінансових ресурсів, які акумулюються і витрачаються згідно з установленими нормативами. Головне джерело бюджетних надходжень – це податки і збори [213]. В Україні застосовується виключно казначейська форма обслуговування усіх бюджетів, що передбачає здійснення Державним казначейством України та його територіальними органами: операцій з бюджетними коштами, розрахункового обслуговування розпорядників бюджетних коштів; контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів; бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання відповідного бюджету (ст. 43, 78 Бюджетного кодексу України [214]).

Фактично, управління юстиції повинні розподіляти кошти, які їм виділяються державою, таким чином, щоб усі органи, які належать до сфери управління юстиції (нотаріат, адвокатура, державні виконавчі служби, реєстраційні служби) функціонували безперебійно та могли на гідному рівні виконувати покладені на них обов'язки. Враховуючи складну економічну ситуацію, в якій опинилася Українська держава, матеріальне забезпечення Відділів, залишає бажати кращого. Економія засобів зустрічається скрізь: орендовані реєстраційними службами приміщення знаходяться у тих районах,

де є меншою орендна плата, а не там, де зручніше громадянам, та й самі приміщення не завжди пристосовані для безеперебійної роботи служб; часто в реєстраційних службах відсутні приміщення для зберігання архіву; техніка, якою користується державний реєстратор, як правило, є новою, однак нова не значить якісна. Дуже часто дійсно потужні технічні засоби «стоять» у кабінетах керівників, хоча вони є більш необхідними реєстраторам. Така ситуація здається трошки незрозумілою, оскільки, наприклад, відповідно до даних узагальнень роботи реєстраційних служб районних, районних у місті, міського та міськрайонного управління юстиції Херсонської області лише за І півріччя 2013 р. сума стягнутого державного мита за державну реєстрацію права власності, іншого речового права, обтяження та суми коштів за надання інформації з Державного реєстру прав у формі витягу, та внесення змін до записів становить – 3 078 070 грн. Враховуючи таку ситуацію, вважаємо, що реєстраційні служби самостійно повинні вирішувати – куди, якому відділу і скільки необхідно вкласти сьогодні коштів, аби завтра фізичні та юридичні особи могли отримати гідні адміністративні послуги.

Перейдемо до другої проблеми у правовому статусі Відділу – подвійне підпорядкування вказаного підрозділу управлінням юстиції та реєстраційним службам. Після створення Укрдрежреєстру та його структурних підрозділів утворилася ситуація, коли на одній вертикалі знаходилися реєстраційна служба області (району, району у місті, міськрайону тощо) і Головне управління юстиції (обласне або районне, міськрайонне тощо). У такій ситуації відбувається розшарування повноважень вищестоящих органів до Відділу. З одного боку, він був складовою частиною системи органів реєстрації прав і підпорядковувався реєстраційним службам на чолі з Укрдержреєстром, з іншого – він перебував у складі структурних підрозділів управлінь юстиції, а тому мав ще одного керівника – Головне (районне, міськрайонне...) управління юстиції. На практиці, така ієрархія вкрай негативно впливає на швидкість та якість виконання як реєстраційними службами, так і Відділом своїх повноважень. Наприклад, для того, щоб прийняти положення про реєстраційну

службу необхідно було пройти декілька етапів: 1) розробити проект положення начальником реєстраційної служби; 2) подати його на погодження начальнику реєстраційної служби Головного управління юстиції та Голові Укрдержреєстру; 3) подати його для затвердження начальнику управління юстиції.

Усі сфери впливу на Відділ можна розглянути в залежності від кола питань, які вони вирішували:

- функції контролю та нагляду - контроль за виконанням Відділом законів та інших актів законодавства здійснювався усіма вищеназваними суб'єктами. Перевірки проводилися різними органами в залежності від сфери, яка підлягала контролю. Наприклад, порядок реалізації повноважень Відділу у сфері державної реєстрації прав перевірявся Укрдержреєстром або реєстраційними службами обласного рівня, а порядок ведення діловодства та нагляд за збереженням матеріальних цінностей Відділом були у віданні головного управління юстиції. Реєстраційні служби обласного рівня розглядали скарги на працівників Відділу, давали їм догани.

- внутрішньо-організаційні питання - керівництво Відділом належало реєстраційній службі, яка організовувала його роботу, розподіляла обов'язки між працівниками Відділу, представляла його інтереси у відносинах з іншими органами, несла відповідальність за результати його діяльності.

- питання кадрової політики – призначення працівників реєстраційних служб на посади здійснювалося різними органами в залежності від ієрархії займаної посади. Найнижчу ланку займає начальник Відділу, який призначався наказом Головного управління юстиції. На час відсутності начальника реєстраційної служби його обов'язки також покладаються на начальника Відділу на підставі наказу Головного управління юстиції. Далі йдуть керівники реєстраційних служб районних... управліннях юстиції та заступники керівників реєстраційних служб Головних управліннях юстиції, які призначалися Головою Укрдержреєстру за поданням керівників реєстраційних служб Головних управліннях юстиції. І нарешті керівників реєстраційних служб обласного значення призначав Міністр юстиції за поданням Голови Укрдержреєстру.

Структура реєстраційної служби та Відділу формувалася управлінням юстиції за пропозиціями начальника реєстраційної служби.

Усі інші питання кадрової політики: просування по службі державних реєстраторів, робочий час, час відпочинку, питання відпусток, стажування - вирішувалися Головним управлінням юстиції при погодженні з керівниками реєстраційних служб.

- матеріально-технічні - забезпеченням Відділу приміщеннями, технічними засобами, засобами зв'язку, створенням умов для ефективної роботи Відділу як підчас безпосереднього прийому громадян, так і в процесі вчинення інших реєстраційних дій, до 08.04.2015 р., здійснювали управління юстиції.

Із цих напрямів видно, що організація діяльності реєстраційних служб та їх Відділів була дуже заплутаною: контрольні функції належали, як органам юстиції так і реєстраційним службам; організація роботи Відділу повністю залежала від реєстраційної служби; кадрова політика брала за основу ієрархію посад (чим вища посада, тим більше органів та осіб приймають участь у призначенні особи на посаду) – від начальника Головного управління юстиції до Міністра юстиції України; матеріально-технічними питаннями повністю відали органи юстиції.

Законодавець вирішив усунути таке підпорядкування шляхом ліквідації Укрдержреєстру, визначивши його правонаступником Мін'юст [148]. З 08.04.2015 р. усі повноваження від Укрдержреєстру перейшли до Мін'юсту. Взагалі ліквідацію Укрдержреєстру вважаємо необґрунтованою. Функціональний критерій оптимізації системи ЦОВВ був дієвим. Хоча, з іншого боку, децентралізація влади має здійснюватися, а тому вважаємо, що основні повноваження щодо проведення державної реєстрації прав повинні розподілятися субсидіарно між державними органами та органами місцевого самоврядування. Функції контролю та нагляду мають належати державним органам, а повноваження щодо прийому та видачі документів можуть бути у віданні органів місцевого самоврядування. Крім того, повноваження щодо

здійснення державної реєстрації прав мають належати Відділу (не залежно від його відомчого підпорядкування).

Досліджуючи питання правового статусу Відділу, цікавою є думка провідного вітчизняного ученого-адміністративіста В.К. Колпакова, який визначив такий поділ основних видів суб'єктів адміністративного права: фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але певною мірою наділені нормами адміністративного права певними правами й обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення [215, с. 92], до яких є дуже наближеним Відділ. Колективні суб'єкти адміністративного права, у загальному вигляді, характеризуються такими ознаками: а) створюються з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; б) здійснюють діяльність, яка характеризується нормативно визначеними цілями, завданнями, функціями, компетенцією; в) здійснюють свою діяльність через визначені форми й методи; г) мають певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру, зовнішні зв'язки [216, с. 37].

Як уже зазначалося утворення Відділу було результатом проведення в Україні адміністративної реформи, одним із завдань якої було визначення функціональної спрямованості новостворених органів. Зазначені органи мають бути вузькоспеціалізованими і займатися виключно виконанням своїх функцій чи то здійснювати управління, чи надавати адміністративні послуги, чи виконувати контрольні функції. Такий розподіл повноважень дасть можливість правильного розуміння того, який орган чим займається і за що несе відповідальність. Відповідно до Указу Президента України № 1085/2010 [1], якщо більшість функцій ЦОВВ становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, ЦОВВ утворюється як служба.

Слід зазначити, що модель адміністративних послуг запозичена з досвіду Великої Британії, США, Канади, де у 80-х рр. минулого століття відбулася реформа публічної адміністрації, головним завданням якої було визначено саме

надання якісних послуг громадянам. Проте в англомовному варіанті для позначення цієї категорії використовується термін «public services», що перекладається як «публічні послуги» або «державні послуги». Саме ці терміни спочатку й було запропоновано використовувати деякими вітчизняними вченими [217, с. 380]. Так, В. Тимощук пропонує усі послуги називати публічними і, виходячи з ознак суб'єкта, що надає таку послугу, використовувати таку їх класифікацію: державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями (при цьому до державних послуг мають зараховуватися також послуги, що надаються недержавними організаціями у порядку виконання делегованих повноважень); муніципальні послуги – ті, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями [218, с. 125].

Однак, останнім часом найбільш вживаним та найбільш вдалим став термін «адміністративні послуги», оскільки, з одного боку, вказує на суб'єкт, який надає такі послуги – адміністративний орган або орган публічної адміністрації, з іншого, – зосереджує увагу на «владному» (адміністративному) характерові діяльності щодо надання таких послуг [217, с. 380].

Зазначений термін було використано законодавцем у Законі України «Про адміністративні послуги», де ч. 1 ст. 1 встановлює, що адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [153]. Із цього визначення можна виокремити ознаки адміністративної послуги: надається спеціально уповноваженим суб'єктом; такий суб'єкт повинен мати владні повноваженнями для надання вказаних послуг; заявний характер адміністративних послуг, оскільки надаються за заявами заінтересованих осіб; надання послуг здійснюється для забезпечення умов реалізації заявниками своїх законних прав та інтересів; спричиняють

настання певних юридичних наслідків; надаються у межах, порядку та у спосіб, передбачений законом.

Виходячи з визначення адміністративної послуги, можна стверджувати, що державна реєстрація прав, здійсненням якої займається Відділ, є різновидом адміністративних послуг. Підтвердженням цього є визначення державної реєстрації прав під яким розуміється «офіційне визнання і підтвердження державою фактів, виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав» [4]. Від імені держави реєстрацію прав здійснюють спеціально уповноважені суб'єкти – державні реєстратори, які працюють у Відділах, нотаріуси, у випадках передбачених законодавством.

Відділ, як і будь-який інший структурний підрозділ органу виконавчої влади, має певну структуру, організаційне утворення, яке прийнято називати апаратом органу. Головним призначенням такого апарату є створення усіх необхідних умов для реалізації органом наданих йому основних функцій та повноважень. Не можна забувати, що і сам апарат виконує певні розпорядчі дії, однак вони мають лише внутрішньо-організаційний характер, не підміняючи профільної діяльності самого органу [211, с. 207].

Реєстраційні служби Головних управлінь юстиції очолювали начальники, які призначалися на посаду Міністром юстиції України, за поданням Голови Укрдержреєстру, за пропозиціями начальника Головного управління юстиції відповідної області. Реорганізовані управління державної реєстрації функціонують при Головних територіальних управліннях юстиції. Їх керівники є заступниками начальника Головного територіального управління юстиції з питань державної реєстрації. Вони призначаються та звільняються з посад Міністром юстиції України за пропозиціями начальника Головного територіального управління юстиції. А якщо вони призначаються за результатом конкурсного відбору, то їх призначення здійснюється за рекомендацією кадрової комісії.

До числа посадових осіб, які забезпечують реалізацію повноважень Відділу і безпосередньо підпорядковані заступникові начальника управління юстиції з питань державної реєстрації, належать: начальник відділу, заступник начальника відділу і спеціалісти (головні, провідні). Начальник Відділу призначається та звільняється з посади наказом начальника Головного територіального управління юстиції.

Кожен із зазначених державних службовців має певний перелік прав і обов'язків. Так, наприклад, відповідно до «Посадової інструкції начальника відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно реєстраційної служби Суворовського районного управління юстиції у м. Херсоні» начальник Відділу виконує певні обов'язки, які можна поділити на: а) організаційні: здійснює керівництво діяльністю Відділу, організовує його роботу, несе персональну відповідальність за виконання покладених на відділ обов'язків; розподіляє обов'язки між працівниками; б) контрольні: здійснює контроль за своєчасним та правильним виконанням завдань працівниками; здійснює перевірку їхньої роботи; координує роботу Відділу з іншими підрозділами управління юстиції, правоохоронними органами, місцевими органами самоврядування, громадськими організаціями; контролює ведення діловодства та архіву; забезпечує дотримання працівниками трудової дисципліни; здійснює контроль за використанням спеціальних бланків, готує із цього приводу звіт; в) реєстраційні: здійснює державну реєстрацію прав та їх обтяжень; здійснює взяття на облік безхазяйного нерухомого майна; надає інформацію з Державного реєстру прав; вживає, у межах компетенції, заходів щодо ведення та функціонування цього реєстру.

На нього покладено також обов'язок щодо здійснення, у межах компетенції, заходи щодо підвищення ефективності роботи у сфері діяльності Відділу: вносить пропозиції начальникові реєстраційної служби управління юстиції щодо удосконалення роботи, усунення суперечностей між актами законодавства та заповнення прогалин у ньому; зобов'язаний зберігати державну та комерційну таємницю, інформацію про громадян, що стала йому

відома під час виконання обов'язків державного службовця; систематично займатися підвищенням професійного рівня, вивчати нормативно-правові акти, брати участь у навчальних заходах; вживати заходи щодо доступу громадян до публічної інформації; вести діловодство щодо звернення громадян тощо.

Враховуючи усе вищезазначене, можна констатувати, що Відділ хоча й не є юридичною особою, все ж таки, здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність у формі надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації прав, має власний апарат, за допомогою якого реалізовує власну компетенцію та повноваження.

Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно – це структурний підрозділ управління державної реєстрації головного територіального, районного, районного у місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного, міжрайонного управління юстиції, на який покладено обов'язок реалізовувати державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

2.3. Повноваження Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Відділ, як структурний підрозділ органів виконавчої влади, повинен здійснювати свою владно-управлінську діяльність шляхом використання своїх повноважень та у відповідності до: нормативно-визначених цілей, завдань, функцій та компетенції. Питанням компетенції займалися багато науковців (Б.М. Лазарєв, І.Л. Бачило, В.Б. Авер'янов, Ю.О. Тихомиров, О.П. Коренєв, Л.В. Коваль та ін.). У той же час в юридичній літературі існують різні точки зору у питанні співвідношення термінів: «цілі», «завдання», «функції», «повноваження» і «компетенція».

Цілі, які ставляться перед органами виконавчої влади, «становлять собою бажаний результат управління і визначають тим самим напрями діяльності органу» [269, с. 75]. Враховуючи той факт, що Відділ створено діяти для

реалізації державної політики у сфері державної реєстрації прав, основною ціллю його діяльності є надання якісних адміністративних послуг на місцевому рівні.

Для досягнення Відділом своєї цілі, перед ним ставляться завдання, які сприяють практичному здійсненню реєстраційної діяльності [270, с. 127]. Через покладання завдань на органи держава здійснює координування його діяльності [271, с. 194]. В юридичній літературі існує думка, щодо необхідності включення завдань до складових елементів компетенції органу [272, с. 103]. Завдання є передосновою компетенції і орган зобов'язаний їх виконувати лише у встановлених компетенцією межах.

Основним завданням територіальних органів є реалізація повноважень ЦОВВ на території адміністративно-територіальної одиниці. Завданням Відділу є реалізація повноважень Мін'юсту у межах АРК, області, мм. Києва та Севастополя, у районах, районі у місті, міськрайонів. Як правило, завдання і функції Відділу закріплюються у типових положеннях про відділ. З огляду на це до основних завдань Відділу можна віднести такі: 1) забезпечення безпосередньої реалізації державної політики у сфері державної реєстрації прав; 2) підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері державної реєстрації прав.

При розгляді питання функцій Відділу, перш за все необхідно зосередитися на дефініціях таких категорій як «функція», «функції органу управління» та «функції органу виконавчої влади».

В юридичній літературі функція розглядається як діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення загальних цілей і завдань конкретного суб'єкта управління [273, с. 22]. Під функціями органів управління І.Л. Бачило розуміє комплекс взаємопов'язаних, закріплених у статуті органу впливів останнього, які забезпечують об'єкти управління матеріальними та іншими ресурсами, що в кінцевому підсумку організують досягнення цілей, що ставляться перед системою управління [274, с. 160], а Ц.А. Ямпольська – матеріальний зміст

управлінської діяльності, перелік яких міститься в актах, що регулюють правове положення органу управління [275, с. 125]. Під функціями органів виконавчої влади І.О. Мацелик розуміє – провідні напрями їх діяльності, в яких має вираження цільове навантаження та з якими прямо пов'язані обсяг, зміст державно-владних повноважень, що надаються органами виконавчої влади [276, с. 60].

Деякі вчені, наприклад, І.Л. Бачило та А.В. Малицький вважають, що функції органу є складовою його компетенції [274, с. 160; 277, с. 123]. Іншої думки дотримується Б.М. Лазарєв, який зазначає, що самі функції не належать до складу компетенції, оскільки не є юридичними явищами. Він вважає, що в нормативних актах, які визначають становище органів держави, не слід викладати їх функції, як щось відмінне від їх прав та обов'язків [278, с. 40-41]. Наведена думка є більш прийнятною для нашого дослідження і тому, видається, що функції органу не є елементами його компетенції, а відображаються у ній шляхом закріплення конкретних прав і обов'язків органу.

Отже, під функціями Відділу необхідно розуміти визначений законодавством зміст його управлінської діяльності, спрямований на досягнення його цілей і реалізації поставлених перед ним завдань. Враховуючи той факт, що функції та завдання Відділу мають державно-владний характер, вони потребують чіткої правової регламентації, яка забезпечує не лише належність їхнього виконання, але й формулювання його компетенції. Компетенція Відділу відображає (однак не включає в себе) функції, шляхом закріплення у правових актах його завдань і повноважень.

Функції органів реєстрації прав є більш загальним явищем, ніж їх повноваження, і реалізуються шляхом здійснення повноважень. Органи реєстрації прав у процесі адміністративної (виконавчо-розпорядчої) діяльності виконують загальноуправлінські та спеціальні (основні та забезпечувальні) функції. До першої групи належать: облік, аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, контроль. Друга група складається з спеціальних функцій: а) основних (надання послуг): проведення державної реєстрації прав

та їх обтяжень, надання інформації з Державного реєстру прав, взяття на облік безхазяйного майна; внесеня змін до Державного реєстру прав; скасування записів Державного реєстру прав тощо; б) забезпечувальних (забезпечують виконання загальних та основних функцій органів): кадрова, матеріально-технічна, фінансова, функція діловодства тощо.

Серед вчених-юристів немає значних розбіжностей при трактуванні терміна «компетенція», однак єдиної думки також не існує. Поширеним є підхід, за яким повноваження органу становлять його компетенцію. В.Б. Авер'янов під компетенцією органів виконавчої влади розумів «юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних, так званих компетенційних (або статусних), нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень [211, с. 264]. Компетенцію як предмет відання органу (завдання і функції), а також комплекс прав і обов'язків розглядають А.В. Венедиктов [279, с. 613] та Ю.М. Старилов [280, с. 3]. О.Ф. Скакун до таких компонентів долучає юридичну відповідальность [195, с. 594]. На думку Ю.О. Тихомирова компетенція – це покладений законно на уповноваженого суб'єкта обсяг публічних прав. До її складових він зараховує: цілі, предмети відання, владні повноваження [281, с. 55-56]. О.П. Коренєв до поняття «компетенція» включає завдання, функції, обов'язки і права, відповідальність, форми і методи діяльності та структуру органу [206, с. 82]. На відміну від нього, Ю.М. Тодика та В.Д. Яворський вважають, що компетенція – це, перш за все, сукупність прав та обов'язків державного органу, а також його підвідомчість [282, с. 92].

Якщо проаналізувати ці визначення, то майже усі із вищеназваних вчених розглядають компетенцію як сукупність повноважень (прав та обов'язків) та їх предмет відання.Слушно зазначає Б.М. Лазарев, «права і обов'язки, які входять до компетенції (органу), розподіляються між структурними підрозділами органу» [278, с. 27]. Права й обов'язки кожного із структурних підрозділів органу створюються на основі компетенції органу.

Отже, на базі наявних теоретичних напрацювань є доцільним надати узагальнене визначення цих понять, що будуть використовуватись у дослідженні. Так, під компетенцією органу державної реєстрації прав необхідно розуміти передбачену законодавстовм сукупність прав та обов'язків, якими наділяється орган, з метою реалізації його завдань та функцій у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Під предметом відання Відділу необхідно розуміти ті сфери (ділянки) життєдіяльності суспільства, на які поширюється його юрисдикція. Якщо визначення предметів відання органу надає відповідь на запитання, в яких ділянках суспільного життя він є компетентним, то права й обов'язки характеризують межі можливої поведінки органу у тій чи іншій сфері правовідносин. Крім того, предмети відання є законодавчо закріпленою сферою реалізації повноважень [283, с. 7].

Державна реєстрація прав –основна сфера діяльності Відділу. Суспільні відносини, які виникають, змінюються чи припиняються у процесі здійснення реєстрації прав, закладають основу для формування компетенції Відділу зокрема, та органів реєстрації прав у цілому. Своєю чергою, повноваження органів реєстрації прав передбачає перелік конкретних прав і обов'язків, установлених і закріплених законами та іншими нормативно-правовими актами, які є необхідними для реалізації завдань і функцій Мін'юсту на місцях.

Компетенція та повноваження державних органів мають бути чітко регламентованими та нормативно закріпленими у нормативно-правових актах вищої юридичної сили – законах. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, «органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [126]. Із цього випливає, що, за змістом положень Основного Закону повноваження органу державної влади (державного органу) мають бути визначені конституційно і/або законодавчо. Це твердження підтверджується ч. 2 ст. 120 Конституції України, за якою організація, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади визначаються конституцією і законами

України. Повноваження державних органів можуть бути визначені й підзаконними актами. Така можливість об'єктивно передбачена у змісті ст. 92 Конституції, відповідно до якої виключно законами визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади. При цьому, на думку Т.Є. Кушнарьової, «закріплення повноважень виключає їх приблизне тлумачення оскільки здійснюється імперативними засобами. Саме тому визначення повноважень суб'єктів повинно бути імперативним і в широкому значенні (виключно вичерпний перелік), і у вузькому (виключно чіткий зміст норм, що не допускає подвійного тлумачення)» [284, с. 55].

Закон № 1952-IV [4] закріплює коло прав та обо'язків, якими наділяється орган реєстрації прав: 1) проводить державну реєстрацію прав та їх обтяжень або відмовляє у їх реєстрації; 2) забезпечує ведення Державного реєстру прав; 3) надає інформацію про зареєстровані права та їх обтяження в порядку, встановленому цим Законом; 4) забезпечує облік безхазяйного нерухомого майна; 5) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом та іншими законами України.

Практичну реалізацію повноважень Відділу здійснюють державні реєстратори. Закон № 1952-IV регулює питання правового статусу державних реєстраторів. Відповідно до п. 1 ст. 9 цього Закону, державним реєстратором може бути громадянин України, який має вищу освіту та відповідає кваліфікаційним вимогам, установленим Мін'юстом. У випадку, передбаченому цим Законом, державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт, на якого покладаються функції державного реєстратора прав на нерухоме майно. Державний реєстратор є державним службовцем, крім випадку, коли державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт.

Державний реєстратор для реалізації своїх завдань та функцій наділений певними повноваженнями: 1) встановлює відповідність заявлених прав і поданих документів вимогам законодавства, а також відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями; 2) приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх

обтяжень, про відмову в державній реєстрації, про її зупинення, внесення змін до Державного реєстру прав; 3) відкриває і закриває розділи Державного реєстру прав, вносить до них відповідні записи; 4) веде реєстраційні справи щодо об'єктів нерухомого майна; 5) присвоює реєстраційний номер об'єкту нерухомого майна під час проведення державної реєстрації; 6) видає свідоцтво про право власності на нерухоме майно у випадках, встановлених ст. 18 цього Закону; 7) надає інформацію з Державного реєстру прав або відмовляє у її наданні у випадках, передбачених цим Законом; 8) у разі потреби вимагає подання передбачених законодавством додаткових документів, необхідних для державної реєстрації прав та їх обтяжень; 8-1) під час проведення державної реєстрації прав, які виникли та оформлені в установленому порядку до 1 січня 2013 року, запитує від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які відповідно до чинного на момент оформлення права законодавства проводили таке оформлення, інформацію (довідки, копії документів тощо), необхідну для реєстрації прав та їх обтяжень, якщо такі документи не були подані заявником або якщо документи, подані заявником, не містять передбачених цим Законом відомостей про правонабувача або про нерухоме майно; 9) здійснює інші повноваження, передбачені законодавством (ч. 2 ст. 9 Закону № 1952-IV).

Окрім прав, законодавцев встановлені певні обмеження, за межі яких не повинні виходити ці посадові особи: державний реєстратор не має права приймати рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень на своє ім’я і від свого імені, на ім’я і від імені свого чоловіка чи своєї дружини, його (її) та своїх родичів (батьків, дітей, онуків, діда, баби, братів, сестер). У такому разі державна реєстрація прав проводиться іншим державним реєстратором органу державної реєстрації прав.

Оскільки, державний реєстратор є державним службовцем на нього розповсюджуються обмеження, які передбачені Законом України «Про запобігання корупції» [145]: 1) щодо використання службових повноважень чи свого становища; 2) щодо одержання подарунків; 3) щодо сумісництва та

суміщення з іншими видами діяльності; 4) обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; 5) обмеження спільної роботи близьких осіб.

Важливим моментом у правовому статусі державного реєстратора є нормативне закріплення його самостійності у прийнятті рішень та заборони втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об’єднань у його діяльність, що тягне за собою юридичну відповідальність.

Законодавцем передбачені випадки делегування повноважень державних реєстраторів. Так, повноваження з видачі та прийому документів можуть виконувати посадові особи органів місцевого самоврядування, адміністратори ЦНАПу, нотаріуси.

Зміст компетенції залежить від місця, яке посідає орган виконавчої влади у механізмі держави [271, с. 193]. Відповідно, чим вище місце займає орган або посадова особа в ієрархічній системі органів виконавчої влади, тим ширшим є обсяг компетенції, якою його наділено. Як зазначається в літературі, поняття структури невіддільне від поняття державного органу. Під структурою органу розуміється «сукупність його підрозділів, схема розподілу між ними функцій і повноважень, покладених на орган, і система взаємозв’язків цих підрозділів» [285, с. 27].

Якщо ж говорити про компетенцію Відділу, то необхідно враховувати той факт, що він не є структурним підрозділом управлінь юстиції і займається реалізацією компетенції Департаменту державної реєстрації на місцях шляхом використання своїх повноважень. Компетенція Відділів має відповідну специфіку, оскільки її основою є предмети відання управління державної реєстрації. Враховуючи таку ситуацію, діяльність Відділів у сфері реєстрації прав не повинна виходити за рамки діяльності управлінь державної реєстрації та Департаменту державної реєстрації, тобто компетенція Відділу і компетенція Департаменту співвідносяться як загальне й особливе. У свою чергу, компетенція Департаменту залежить від змісту компетенції Мін’юсту. Таким чином, компетенція органу – це юридично надані йому повноваження для

вирішення визначеного кола питань, які визначають його місце і роль у системі влади.

Отже, під компетенцією Відділу необхідно розуміти встановлені нормативно-правовими актами повноваження, що реалізуються в межах предметів відання управління державної реєстрації, на певній території, згідно з їх завданнями, функціями і місцем у системі органів реєстрації прав.

До компетенції ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації прав (свого часу Укрдержреєстр, а тепер – Мін'юст), відповідно до Закону № 1952-IV, належать: внесення в установленому порядку пропозиції щодо її формування; забезпечення створення та функціонування Державного реєстру прав; організація роботи, пов'язаної із забезпеченням діяльності з державної реєстрації прав; здійснення керівництва та контроль за діяльністю у сфері державної реєстрації прав; організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації державних реєстраторів; здійснення інших повноважень, передбачених законодавством.

Компетенція володіє певним змістом і просторовими межами [286, с. 410]. Оскільки Відділи функціонують у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, територіальний масштаб їх діяльності також має впливати (однак не включатися) на зміст їх компетенції, як одна з основ побудови і функціонування системи органів реєстрації прав.

Якщо говорити про територіальну сферу дії повноважень Відділу та її взаємозв'язок із повноваженнями Мін'юсту, то необхідно проаналізувати Наказ Мін'юсту № 607/5 «Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб» [127]. Він регулює процедуру взаємодії системи органів державної реєстрації прав та державних реєстраторів під час проведення державної реєстрації права власності та/або інших речових прав на нерухоме майно та встановлює 7 випадків, у разі настання яких державним реєстратором, який буде здійснювати державну реєстрацію прав, є державний реєстратор Укрдержреєстру. (Враховуючи, що його правонаступником став

Мін’юст таке право переходить до нього, а саме до Департаменту державної реєстрації).

Це положення протирічить ч. 7 ст. 3 Закону № 1952-IV, яка зазначає, що державна реєстрація права власності та інших речових прав проводиться за місцем розташування об`єкта нерухомого майна у межах території, на якій діє відповідний орган державної реєстрації прав (певний Відділ), крім реєстрації прав власності, реєстрацію яких здійснено відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, під час вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об’єктом незавершеного будівництва та реєстрації прав у результаті вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об’єктом незавершеного будівництва [4].

Згідно з п. 2 Порядку № 868 [161], орган державної реєстрації прав здійснює реєстрацію права власності та інших речових прав на нерухоме майно за місцем розташування такого майна. Якщо нерухоме майно розміщено у межах території, на якій діє два і більше органи державної реєстрації прав, тоді реєстрація права власності та інших речових прав, облік безхазяйного нерухомого майна здійснюють одним із таких органів, обраним заінтересованою особою або уповноваженою нею особою.

Відповідно до ст. 19 Конституції України [126] правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, чого не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Як видно підзаконний акт порушує не лише норму Закону, Порядку, але й Основний Закон Української держави і одну із основних засад, на яких базується державна реєстрація прав, а саме принцип територіальності.

Відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону № 1952-IV [4] державний реєстратор самостійно приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень або відмову в такій реєстрації, і втручання будь-яких органів, посадових і

службових осіб, громадян та їх об`єднань у діяльність державного реєстратора, пов'язану із здійсненням державної реєстрації прав, забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законом. Цікаво, що ця норма хоча і закріплює можливість притягнення особи до юридичної відповідальності, однак яку саме відповідальність особа буде нести за вказані діяння законодавством не передбачено.

А якщо звернутися до п. 4 Наказу № 607/5 [127], то він передбачає, що орган державної реєстрації прав у день прийняття відповідної заяви, у випадках, передбачених цим Наказом, за допомогою програмного забезпечення Державного реєстру прав передає таку заяву на розгляд Департаменту державної реєстрації, тобто Департамент фактично втручається в діяльність структурних підрозділів Мін'юсту, чим порушує принцип самостійності державних реєстраторів при прийнятті їх рішень.

Ще однією проблемою, яка стоїть на шляху цих двох нормативно-правових актів, є принцип, за яким заяви розглядаються у порядку черговості їх надходження до органу державної реєстрації прав. Якщо державний реєстратор повинен переслати заяву до Департаменту державної реєстрації, яка уже зареєструвалася в Державному реєстрі прав за Відділом, чи повинен він чекати поки буде прийнято рішення щодо даної заяви і не розглядати наступні заяви?

Цікавим аспектом є також той факт, що до моменту внесення змін до Наказу № 607/5 (аж до 26.03.2014 р.!), якими цілком логічно виключено декілька підстав для передачі заяв до Департаменту державної реєстрації (наприклад, при поданні заяв щодо державної реєстрації прав, реєстрацію яких здійснено до 01 січня 2013 р. відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення) [287], державними реєстраторами, ще Укрдержреєстру було чимало раз відмовлено у проведенні державної реєстрації тих прав, яких було зареєстровано до 01.01.2013 р. Непоодинокими є також випадки затягування строків розгляду заяв державними реєстраторами Укрдержреєстру та його правонаступником – Мін'юстом, чим порушуються права заявників – власників чи осіб, які мають інші речові права на об'єкти нерухомості. Тому, пропонуємо

КУпАП «Адміністративна відповідальність за порушення строків надання адміністративних послуг».

Окрім принципу територіальності, який впливає на просторові межі діяльності управлінь державної реєстрації все більшого розвитку набуває принцип функціональної екстериторіальності. Варто зазначити, що деякі його аспекти було запроваджено із самого початку діяльності Укрдержреєстру та його територіальних органів, наприклад, під час надання інформації з Державного реєстру прав або проведення державної реєстрації обтяжень. Указані послуги можуть надаватися будь-яким Відділом незалежно від місця знаходження майна або особи, якій вона надається.

Екстериторіальна сфера дії повноважень Відділу знайшла своє відображення в Наказі Мін'юсту від 28.05.2014 р. № 845/5 «Про заходи щодо державної реєстрації прав на землі сільськогосподарського призначення» [179]. Цей нормативний акт передбачає, що державна реєстрація прав на землі с/г призначення проводиться державними реєстраторами Відділів як за місцем розташування земельної ділянки, так і державними реєстраторами інших Відділів, які діють у межах відповідної області. Такі реєстраційні, облікові справи або документи, що були видані, оформлені або отримані державним реєстратором (у разі, коли реєстраційна справа відкрита за місцем розташування земельної ділянки), державні реєстратори інших структурних підрозділів, які діють у межах відповідної області, у строки та/або графіки, визначені керівником реєстраційної служби головного управління юстиції у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, передають структурному підрозділу за місцем розташування такої земельної ділянки відповідно до Порядку передачі документів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого Наказом Мін'юсту від 20.01.2012 р. № 111/5 «Про затвердження Порядку передачі документів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [288]. Цим актом визначено процедуру передачі документів у сфері державної

реєстрації прав між органами державної реєстрації прав або між органами державної реєстрації прав та нотаріусами.

Необхідно зазначити, що саме із прийняттям Наказу № 845/5 [179] було внесено зміни до Наказу Мін'юсту України від 22 листопада 2011 р. № 3360/5 «Про затвердження зразка та опису печатки державного реєстратора прав на нерухоме майно» [172], яким передбачалося окрім іменної печатки державного реєстратора створення номерної печатки, яка буде використовуватися у разі відрядження державного реєстратора до відповідного органу державної реєстрації прав. До цього часу державні реєстратори, при таких відрядженнях, використовували свої іменні печатки, на яких зазначалося повне найменування реєстраційної служби, в яких вони працюють на постійній основі. Це призводило до невідповідностей інформації, яка відображалася на документах (витягах, інформаційних довідках), які формувалися з Державного реєстру прав, в них вказувався орган, до якого державного реєстратора відряджено, а засвідчувався такий документ печаткою із назвою іншої реєстраційної служби.

Можливість змінювати територіальну сферу дії повноважень працівниками Відділу виникла ще з прийняттям Наказу Мін'юсту «Про покладення обов'язків державних реєстраторів» від 01.08.2013 р. № 1582/5 [180], якого було прийнято з метою якісного і своєчасного надання адміністративних послуг, забезпечення безперебійного процесу державної реєстрації у разі виникнення виробничої необхідності у зв'язку із значним навантаженням або тимчасовою відсутністю державного реєстратора – покладання їх обов'язків на працівників реєстраційної служби іншого територіального органу юстиції у межах АРК чи області, у посадових інструкціях яких передбачено виконання функцій державного реєстратора речових прав на нерухоме майно, відповідно до законодавства.

Як видно, цей підзаконний акт має високу мету, однак, необхідно, щоб ним не зловживали посадові особи та відправляли державних реєстраторів у такі відрядження виключно з функціональних потреб, враховуючи дійсну можливість певного Відділу відправити свого працівника у відрядження, тобто

з урахуванням ступеня його завантаженості, щоб таке відрядження не призвело до погіршення стану і в цьому Відділі. Тому, необхідно цей Наказ доповнити нормою, яка встановлювала б, що «Відділ, в якому бракує державних реєстраторів, повинен надати документальне підтвердження виробничої необхідності такого відрядження».

До того ж, існують відповідні межі дії компетенції у часі. Орган виконавчої влади або його структурний підрозділ може бути заздалегідь наділений певними повноваженнями на певний період або навпаки, обмежений виконувати свої повноваження на певний час, наприклад, до усунення обставин, які стали причиною такого обмеження. Наказом Мін'юсту «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції» від 17.06.2014 р. № 953/5 [181] в редакції від 29.08.2014 р. тимчасово припинили доступ реєстраційних служб Луганської області (крім Кремінського, Сватівського, Троїцького, Білокуракинського, Старобільського, Біловодського, Новопсковського, Марківського, Міловського, Новоайдарського, Попаснянського районів, міст Сєвєродонецьк, Рубіжне та Лисичанськ) до Державного реєстру прав, до закінчення антитерористичної операції на сході України. І надали право проводити державну реєстрацію прав на нерухоме майно на вказаних територіях реєстраційним службам інших районів Луганської області відповідно до законодавства.

Схожа ситуація відбувається з окупованою територією АРК. Відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [289] Кабмін приймає Постанову № 226 від 02.07.2014 р. про «Питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, яке розташоване на тимчасово окупованій території» [177], якою уповноважує органи державної реєстрації прав Херсонської та Запорізької областей здійснювати державну реєстрацію прав щодо нерухомого майна, якого розташовано у межах території АРК та м. Севастополі, відповідно до законодавства України.

Під час проведення таких державних реєстрацій, наприклад, нерухомого майна, яке знаходиться на території АРК, дуже часто виникають проблеми. Наприклад, під час проведення державної реєстрації права власності на нерухоме майно необхідно підтвердити, що його було зареєстровано. У Державному реєстрі прав та Реєстрах відомості відсутні, оскільки правовстановлюючий документ, наприклад, свідоцтво про право власності, видано в 1992 р. Яким чином державний реєстратор повинен приймати рішення? Запити до органів АРК направляти він не може, доступу до архіву БТІ, яке розташоване на території АРК він не має. Зареєструвати? А якщо було рішення суду і право перейшло до іншої особи?

Враховуючи таку ситуацію, яка склалася в Українській державі, законодавець повинен розробити ефективну систему можливого використання органів реєстрації прав даних систем і архівів, які знаходяться на окупованих територіях, та які необхідні державним реєстраторам для ефективного виконання поставлених перед ними завдань, щоб виключити можливість безпідставного позбавлення особи її законного права.

Окремо хочеться приділити увагу так званому «пілотному проекту», результати проведення якого суттєво вплинуть на порядок проведення державної реєстрації. Підтримуючи пропозицією Мін'юсту України, Кабмін України приймає Розпорядження «Про реалізацію пілотного проекту у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 17.09.2014 р. № 868-р [178], суть якого полягає у: розподілі функціональних обов'язків між особами, які здійснюють прийом заяв та видачу документів, та особами, які безпосередньо приймають рішення за результатами розгляду таких заяв; прийнятті заяв у зазначеній сфері шляхом їх формування за допомогою програмних засобів ведення Державного реєстру прав з наступним засвідченням внесених відомостей підписом заявника; виготовленні шляхом сканування та розміщення в Державному реєстрі прав особами, що здійснюють прийом заяв, електронних копій з оригіналів документів.

З 01.10.2014 р. реалізацію пілотного проекту у сфері державної реєстрації прав здійснюють у реєстраційній службі Вінницького, Дніпропетровського, Львівського, Харківського, Черкаського, Чернігівського міських управлінь юстиції та реєстраційній службі Головного управління юстиції у м. Києві [182].

Вищеперераховані нормативні акти є прикладом того, яким чином можуть змінюватися часові та територіальні сфери дії повноважень органів реєстрації прав. Вони показують практичну основу реалізації принципу функціональної екстериторіальності.

Отже, функції Відділу встановлюють ту частину роботи, яку має виконати даний структурний підрозділ у рамках свого становища в системі органів реєстрації прав (загальний напрямок діяльності), а повноваження випливають із його компетенції і визначають, що може і має зробити Відділ на виконання такої діяльності (конкретні владні дії у межах загального напрямку державно владної діяльності). Тому, повноваження Відділу можна розглянути на основі тих спеціальних функцій, в яких вони реалізовуються, а саме:

1) реєстраційні: здійснює державну реєстрацію прав та їх обтяжень; забезпечує взяття на облік безхазяйного нерухомого майна; забезпечує прийом та видачу документів, у випадках, передбачених законодавством, пов’язаних з проведенням державної реєстрації прав, взяттям на облік безхазяйного нерухомого майна, наданням інформації з Державного реєстру прав; забезпечує ведення Державного реєстру прав;

2) інформаційні: надає інформацію про зареєстровані речові права та їх обтяження відповідно до вимог чинного законодавства; забезпечує розгляд звернень народних депутатів, громадян та запитів на публічну інформацію з питань державної реєстрації прав; має право одержувати безкоштовно в установленому законодавством порядку інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб із питань, що стосуються діяльності Відділу;

3) координації та контролю: організовує роботу, пов’язану із забезпеченням діяльності Відділу; здійснює контроль за організацією роботи управлінь державної реєстрації територіальних управлінь юстиції; здійснює заходи, щодо підвищення ефективності роботи; вносить пропозиції начальнику управління державної реєстрації управління юстиції, заступнику начальника управління юстиції з питань державної реєстрації щодо удосконалення роботи органів реєстрації прав; за дорученням керівництва проводить або бере участь у проведенні перевірок управлінь державної реєстрації територіальних управлінь юстиції у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно; має право залучати у встановленому порядку вчених, фахівців, спеціалістів органів виконавчої влади (за погодженням з їх керівниками), підприємств, установ, організацій, представників інститутів громадянського суспільства до розгляду питань, що належать до його компетенції;

4) матеріально-технічного забезпечення: подає пропозиції до проекту штатного розпису та кошторису на утримання Відділу; забезпечує управління державної реєстрації територіальних управлінь юстиції бланками та іншою документацією, які використовуються у сфері державної реєстрації прав, готує для подачі Мін’юсту звіти щодо витрачання бланків та іншої документації; вносить пропозиції начальнику управління державної реєстрації головного територіального управління юстиції, щодо удосконалення роботи у сфері державної реєстрації прав;

5) кадрового забезпечення: реалізує заходи з підвищення кваліфікації працівників управлінь державної реєстрації територіальних управлінь юстиції у сфері державної реєстрації прав; бере участь у розробленні пропозицій щодо підготовки кадрів в частині державної реєстрації прав; проводить стажування працівників у вказаній сфері;

6) нормативно-правого забезпечення: узагальнює практику застосування законодавства у сфері державної реєстрації прав; готує пропозиції щодо його удосконалення, усунення суперечностей між актами законодавства та заповнення прогалин у ньому; має право брати участь у нарадах, у роботі

консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів для сприяння здійсненню покладених на нього завдань.

Вихід органів реєстрації прав чи їхніх посадових осіб за межі своїх повноважень або їх нездійснення, у встановлених законом випадках, тягне за собою юридичну відповідальність. Види юридичної відповідальності, до якої можуть притягуватися посадові особи Відділу, передбачено ст. 30 Закону № 1952-IV [4] це: дисциплінарна, цивільна-правова та кримінальна відповідальність. Далі зазначається, що дії або бездіяльність державного реєстратора можуть бути оскарженими до суду. Вважаємо, що передбачений указаною нормою судовий порядок захисту прав необхідно доповнити можливістю оскаржувати дії та бездіяльність державного реєстратора до вищестоящого органу.

Кримінальна відповідальність передбачається Кримінальним кодексом України [290] (далі – КК) і застосовується до осіб за скоєння ними злочинів. До кримінальної відповідальності можуть бути притягнені посадові особи Відділу при прийнятті відповідного рішення, яким наділяють заінтересовану особу певним правом (наприклад, реєстрація права власності на об’єкт нерухомості без достатніх правових підстав), або позбавляють особу певного права, наприклад, в інтересах третіх осіб (реєстрація переходу права власності від теперішнього власника до нового, без достатніх правових підстав; безпідставна відмова у проведенні державної реєстрації).

КК України прямо не закріплюється відповідальність за скоєння злочинів у сфері державної реєстрації прав, однак, аналізуючи статті зазначеного нормативного акта можна назвати статті, у диспозиціях яких містяться склади злочинів, за які посадові особи Відділу можуть бути притягнутими до кримінальної відповідальності: ст. 364 КК – зловживання владою або службовим становищем; ст. 365 КК – перевищення влади або службових повноважень; ст. 365-2 – зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги; ст. 366 – службове підроблення; ст. 367 – службова

недбалість; ст. 368 – прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; ст. 369-2 – зловживання впливом.

КУпАП [167] також містить певні склади правопорушень, за які може наставати відповідальність посадових осіб Відділу під час прийняття відповідних рішень та видання відповідних актів: ст.186 «Самоуправство, тобто самовільне, усупереч встановленому законом порядку, здійснення свого дійсного або гаданого права, що не завдало істотної шкоди громадянам або державним чи громадським організаціям», ст. 212-6 «Здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем» та ін.

Розглядаючи питання повноважень Відділу, необхідно зазначити, що нормативне закріплення чіткого переліку його прав та обов'язків відсутнє, оскільки у Положеннях про управління юстиції [264; 265] до 30.01.2015 р. було регламентовано повноваження реєстраційних служб, їх керівників, а про Відділ не сказано ні слова. Тому є необхідним розроблення «Типового положення про Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно», в якому буде чітко визначено його правовий статус.

2.4. Поняття, структура та види процедур державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр», яке з'явилося в українській мові через польське «rejestr», від латинського «regestum» – внесене, записане [291, с. 498]. Як зазначає російський автор М.Ю. Тихомиров, реєстрація – це юридичний акт визнання та підтвердження правомочним суб'єктом, підлягаючих обліку та реєстрації фактів, подій або явищ, які надають об'єктові реєстрації законності, роблять його юридично значущим [292, с. 742]. Схоже визначення дає Ю.М. Козлов, який під державною

реєстрацією розуміє акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів [293, с. 184].

У науковій літературі стверджується, що державна реєстрація є: формою державного управління; методом державного управління; правовим режимом; адміністративною послугою; правовим інститутом; засобом контролю; видом адміністративно-процедурного провадження; адміністративною процедурою.

У межах інституту адміністративних послуг розглядають державну реєстрацію І.Б. Коліушко [92] та В.П. Тимощук [218, с. 126]. Ю.М. Козлов і В.І. Попова зараховують реєстрацію, поряд із ліцензуванням і порядком прийняття правових актів управління, до адміністративно-процедурного провадження. Реєстрація – акт офіційного визнання законності відповідних дій, що забезпечує законність дій, які вчиняються у сфері державного управління та становлять значний публічно-правовий інтерес, і одночасно гарантує права, законні інтереси фізичних і юридичних осіб, а також різного роду недержавних утворень [294, с. 398].

А.І. Рябко визначає реєстрацію як контрольно-правовий засіб, за допомогою якого підконтрольний суб’єкт, що виконав усі приписи закону щодо виконання дій, оформлення документів, сплати мит має бути зареєстрований, а орган, що реєструє, не вправі йому відмовити. Реєстрація, тобто внесення в спеціальні списки, реєстри, регістри, кадастри різних фактів, що мають юридичне значення, матеріальних об’єктів, нерухомості, юридичних актів, підприємств провадиться з метою обліку [295, с. 104]. Д.М. Бахрах вважає, що реєстрація полягає у перевірці законності фактів, їхньому офіційному визнанні і наступному облікові [296, с. 377]. І.М.Лазарєв зазначає, що реєстрація є одним із видів адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у відносинах із громадянами та їх організаціями. Реєстраційні адміністративні процедури містять у собі діяльність органів виконавчої влади, урегульовану адміністративно-процесуальними нормами, у ході яких вирішуються питання про офіційне визнання законності існування певних матеріальних об’єктів і юридичних фактів [297, с. 17].

Під адміністративними процедурами розуміють установлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [298, с. 276].

І.М. Грущинський визначає процедуру реєстрації «… як передбачений законом порядок дій, що вчиняються органом державної реєстрації з метою фіксації юридичних фактів…» [299, с. 49]. Державну реєстрацію як різновид інституту адміністративного права розглядає О.М. Добров. Він розглядає реєстрацію, як правову форму виконавчої діяльності, оскільки вона оформлюється і здійснюється на підставі правового акта (свідоцтва про реєстрацію), в результаті якого настають юридичні наслідки [105, с. 23]. Державну реєстрацію, як форму державного управління розглядають такі вчені, як С.В. Ківалов та О.В. Шмалій. На думку С.В. Ківалова, державна реєстрація є прикладом реалізації такої правової форми управління, як вчинення юридично значущих дій. Поряд із цим, державну реєстрацію цей науковець зараховує і до такої неправової форми управління, як здійснення матеріально технічних операцій [300, с. 178]. Фактично визнається подвійна природа державної реєстрації. У свою чергу, О.В. Шмалій зазначає, що реалізація державної реєстрації, як однієї з форм державного управління, здійснюється за допомогою певних адміністративно-правових методів [103, с. 15].

В юридичній літературі реєстрацію об'єктів нерухомості розглядають також, як одну із функцій держави [301, с. 77], як «публічну функцію» [302], або як спеціальну функцію державного управління. Така «функція урегульована адміністративно-процесуальними нормами, мета якої полягає у реалізації механізму з приводу загальнодержавного обліку та контролю у процесі легалізації і набуття колективними об'єднаннями громадян правового статусу юридичної особи» [122].

Розглядаючи питання державної реєстрації, деякі вчені зосереджують свою увагу на її ознаках, наприклад, Ю.М. Мільшин виокремлює такі: 1) це

діяльність органів публічної адміністрації, що полягає в безпосередньому виконанні обов'язку ведення державного обліку; 2) полягає у фіксації факту, що відбувся; 3) це режим об'єкта [303, с. 79]. Трохи під іншим кутом зору розглядає державну реєстрацію А. Красовська, яка до основних її ознак зараховує: державний (публічний) характер реєстрації; процесуальний характер реєстрації – це регламентований законом процес (процедура), яка може бути поділена на кілька стадій (порушення реєстраційного процесу, розгляд реєстраційних матеріалів по суті, внесення інформації до Реєстру, видача реєстраційних документів); єдність реєстрації – її процедура регламентується законом і є єдиною на всій території України; обов'язковість реєстрації; спеціальна фіксація реєстрації [304, с. 62-63].

Враховуючи усі ці визначення та ознаки державної реєстрації, можна стверджувати, що вона, як різновид управлінського впливу держави на регулювання тих чи інших публічно-правових відносин, є адміністративно-правовим інститутом державного управління і спрямована на регулювання однорідних суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення державної реєстрації. Вона, в залежності від тих чи інших обставин може бути: формою та методом державного управління, складовою адміністративно-політичного режиму, різновидом адміністративної послуги, видом адміністративної процедури.

Державній реєстрації, на теперішній час, підлягають багато об'єктів: речові права на нерухоме майно та їх обтяження, політичні партії, громадські об'єднання, транспортні засоби, друковані засоби масової інформації, акти цивільного стану, суб'єкти підприємницької діяльності…

Поняття державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень регламентовано законодавством і відповідно до ст. 2 Закону № 1952-IV під нею розуміють «офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» [4].

Із нормативного визначення державної реєстрації прав можна сформувати основні її ознаки: 1) здійснюється державою в особі уповноважених на те органів – органів реєстрації прав; 2) підставою для проведення є певні юридичні факти, на підставі яких виникають, переходять або припиняються права та їх обтяження, із чого випливає її правостворюючий, правозмінюючий та правоприпиняючий характер; 3) є сукупністю процедур, які мають виконуватися державним реєстратором; 4) її підтвердженням є внесення даних до реєстру та видача витягів, у деяких випадках – свідоцтв.

Реєстрація права на нерухоме майно переслідує мету забезпечення стабільності обігу таких прав. Якщо раніше існували системи реєстрації земельних ділянок [305], прав на них (ЗК ст. 125; ЦК ст. 182 [58; 77]) та правочинів із земельними ділянками [82], то зараз реєстраційні системи щодо реєстрації земельних ділянок та прав на них функціонують окремо. Практично в усьому світі саме права на нерухоме майно підлягають реєстрації. Враховуючи призначення реєстрації, світову практику, а також перспективи розвитку передових реєстраційних систем [306] слід погодитися з думкою тих науковців, які вважають, що вона має застосовуватися саме щодо прав на майно, а не щодо правочинів [307, с. 31].

Відповідно до ст. 3 Закону № 1952-IV державна реєстрація прав базується на таких засадах:

а) обов’язковість державної реєстрації прав, яка включає в себе обов’язкову процедуру реєстрації та обов’язкове внесення інформації про них у Державний реєстр прав. Внесення інформації про речові прав та їх обтяження до реєстру підтверджує, що відповідний об’єкт належить до нерухомого майна, права на які підлягають реєстрації, що він є власністю певного суб’єкта чи на нього мають речові права інші суб’єкти, які зазначені в реєстрі. Саме з даних Державного реєстру прав особі стає відомо про наявність або відсутність певних обтяжень на нерухомому майні. Обов’язковість цієї реєстраційної процедури забезпечує гарантованість речових прав учасникам цивільного обороту в разі вчинення правочинів з об’єктами нерухомості;

б) гарантування державою достовірності зареєстрованих прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Відповідно до ч. 5 ст. 10 Закону № 1952-IV органи державної реєстрації прав, державні реєстратори забезпечують достовірність інформації, її захист від несанкціонованого доступу, оновлення, архівування та відновлення даних, їх оперативний пошук і документальне відтворення процедури державної реєстрації прав, оперативне надання витягів про зареєстровані права та/або їх обтяження з Державного реєстру прав. Гарантуючи достовірність як державної реєстрації прав, так і даних, які містяться в Державному реєстрі прав, держава, тим самим, підтверджує законність їх виникнення, тобто визнає законними правові підстави, які стали основою для реєстрації виникнення, зміни або припинення прав та їх обтяжень;

в) правовстановлюючий характер державної реєстрації прав – виникнення прав на нерухоме майно, які підлягають державній реєстрації, відбувається з моменту такої реєстрації. Зазначеній нормі кореспондує ч. 4 ст. 334 ЦК України: «права на нерухоме майно, які підлягають державній реєстрації, виникають з дня такої реєстрації відповідно до закону» [77]. Відповідно ч. 12 ст. 15 Закону № 1952-IV передбачає, що датою і часом державної реєстрації прав та їх обтяжень вважаються дата і час реєстрації відповідної заяви;

г) визнання дійсності прав на нерухоме майно, що виникло до набрання чинності цим Законом, у разі, якщо реєстрацію прав була здійснено відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, або якщо на момент виникнення прав діяло законодавство, що не передбачало обов’язкової реєстрації таких прав (ч. 4 ст. 3 Закону № 1952-IV [4]). Ця засада мала на меті захистити існуючі права власників та користувачів на нерухомість від необхідності їх повторної реєстрації у «новому» Державному реєстрі прав. Однак цього досягти не вдалося, автоматичного перенесення даних із «старих» реєстрів до Державного реєстру прав не було, а тому для того, щоб особа могла здійснювати свої правомочності власника, які вона набула до вступу в силу Закону, наприклад, продати майно, спочатку вона мала «перереєструвати» своє право у «новому» реєстрі, а вже потім оформляти його перехід до нового

власника. Тому, необхідно удосконалити інформаційну систему Державного реєстру прав шляхом автоматичного перенесення даних зі «старих» реєстрів;

д) публічність державної реєстрації прав – полягає у тому, що вона здійснюється органами виконавчої влади, які здійснюють свою діяльність від імені та в інтересах держави з урахуванням інтересів суспільства: їх рішення і дії мають бути правомірними, зрозумілими, прозорими, відкритими для громадян, підконтрольними інститутам громадянського суспільства. Органи реєстрації прав зобов'язані надавати інформацію про зареєстровані права та їх обтяження, які містяться у Державному реєстрі прав. Однак публічність не означає безперешкодного доступу усім фізичним та юридичним особам до даних, які містяться в реєстрі. Порядок, умови та спосіб надання інформації є чітко регламентованими законодавством, щоб, з одного боку, захистити права власників, правокористувачів, осіб, майнові права, яких обтяжуються, з іншого – надати певні гарантії третім особам, які можуть, шляхом отримання такої інформації, виконувати свої службові обов'язки, наприклад, правоохоронні органи; стати учасниками цивільного обороту, наприклад, майбутній покупець майна;

ж) територіальність, яка полягає у проведенні державної реєстрації прав за місцем розташування об'єкта нерухомого майна у межах території, на якій діє відповідний орган державної реєстрації прав, за виключенням державної реєстрації обтяжень речових прав, які проводяться незалежно від місця розташування об'єкта нерухомого майна. Враховуючи розвиток принципу екстериторіальності вважаємо, що п. 1 ч. 7 ст. 3 Закону № 1952-IV, який встановлює, що «державна реєстрація права власності та інших речових прав проводиться за місцем розташування об'єкта нерухомого майна в межах території, на якій діє відповідний орган державної реєстрації прав, крім випадків, установлених абзацами другим і третім частини п'ятої цієї статті» треба доповнити словами «…та у випадках, передбачених законодавством».

Адміністративно-правові відносини, які складаються у процесі здійснення державної реєстрації прав, мають класичний характер, і складаються із: суб'єктів, об'єктів, змісту та юридичних фактів [298, с. 53-62].

У науковій думці розрізняють поняття «учасники проваджень» та «суб'єкти провадження». О.Г. Юшкевич учасниками провадження в реєстраційних справах називає – громадян, інших осіб, колективи громадян та організації в особі їх представників, яких наділено правами і які несуть обов'язки, що дозволяє їм брати участь у провадженні з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, захисту осіб, яких вони представляють, а також сприяти здійсненню провадження. «Суб'єктами провадження» він називає осіб та органи, які здійснюють процес, здатні на державно-владних засадах приймати рішення, діяти з метою ведення процесу [308, с. 12]. В юридичній літературі державні органи, що здійснюють реєстраційні процедури, класифікують на: держателів (розпорядників) державних реєстрів і реєстраторів державних реєстрів [309, с. 164].

Не вдаючись до детального аналізу положень із приводу суб'єктів реєстраційного провадження, під ними будемо розуміти учасників цих правовідносин. З одного боку, це заявники – фізичні та юридичні особи, які звертаються до органів реєстрації прав для отримання адміністративної послуги, з іншого – державні реєстратори Відділів, тобто ті суб'єкти, які безпосередньо проводять таку реєстрацію.

Об'єктом адміністративних правовідносин є те, з приводу чого вони виникають: деякі вчені виокремлюють дії, поведінку осіб [293; 381], інші – об'єкти майнових та немайнових відносин [310; 197]. Уявляється, що першопричиною виникнення будь-яких відносин є певна воля особи, яка уже потім може трансформуватися у певний матеріальний об'єкт. До об'єктів адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації прав належать: права та обтяження, що підлягають реєстрації, та діяння учасників цих правовідносин.

Змістом адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації прав є суб'єктивне публічне право особи звернутися до суб'єкта публічної адміністрації стосовно забезпечення свого права володіти, користуватися та розпоряджатися своїм нерухомим майном та юридичний обов'язок владного суб'єкта здійснювати таку реєстрацію. Суб'єкти публічної адміністрації, у свою чергу, мають право вимагати у контрагента надати усі документи, яких визначено законодавством, і які є необхідними і достатніми для здійснення державної реєстрації [311, с. 164-165].

Розглядаючи державну реєстрацію прав як систему взаємопов'язаних між собою елементів, існуючих для досягнення спільної мети, вона має певну структуру. Державна реєстрація прав є не одноактним явищем, а є відповідною процедурою, яка складається з певних елементів. Основними елементами внутрішньої форми організації державної реєстрації прав є її стадії.

Відповідно до тлумачних словників стадія – це період, певний ступінь, етап, фаза розвитку чого-небудь [312, с. 274]. Деякі вчені поряд із терміном «стадія» під час характеристики адміністративних проваджень використовують такі поняття як «етап процесу», «фаза процесу» або «момент процесу», що за своєю суттю є словами синонімами. На думку В.К. Колпакова, весь процес провадження складається з кількох фаз розвитку, які змінюють одна одну, їх прийнято називати стадіями [313, с. 346]. Під стадією Д.М. Бахрах розуміє порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання, документи тощо [314, с. 608].

Характеризуючи стадії державної реєстрації прав у процедурному аспекті, необхідно зазначити, що процедура є системою, яку орієнтовано на досягнення конкретного соціального результату; складається із послідовно змінюючих один одного актів поводження; врегульована соціальними нормами; ієрархічно побудована; перебуває у розвитку; є засобом реалізації основних суспільних відносин (має службовий характер) [315, с.15-16].

Будь-яке провадження, у тому числі і державна реєстрація прав, має декілька стадій, які логічно та послідовно мають йти одна за одною. Кожна

стадія має власні призначення, мету та перелік конкретних завдань, які мають вирішитися. Усі стадії мають обов'язково відображати ту сферу відносин, в якій вони діють. Деякі з проваджень є чітко регламентованими законодавством, інші – є результатом надбання практики.

Отже, процедура державної реєстрації прав – сукупність послідовно здійснюваних дій щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Стосовно кількості і видів стадій в юридичній літературі існують різні точки зору. Так, Н.Г. Александров та Ю.Г. Ткаченко поділяють правозастосовні операції на 6 стадій [316, с. 9; 317, с. 27]. Якщо звертатися до реєстраційних проваджень, то О.В. Кузьменко виокремлює такі стадії реєстраційного провадження як адміністративної процедури, а саме: 1) порушення та розгляд справи; 2) прийняття рішення щодо реєстрації або відмови в ній; 3) оскарження та опротестування прийнятого рішення [318, с. 176]. Іншої точки зору дотримується Д.В. Мовчан, який виокремлює уже 5 стадій, які вже більш детально регламентують процесуальний порядок здійснення державної реєстрації прав [319].

Отже, якщо говорити про стадії, які використовуються під час здійснення державної реєстрації прав, то вони знайшли своє нормативне закріплення у ст. 15 Закону № 1952-IV [4]. Законодавець замість терміна «стадії» використовує термін «порядок», хоча фактично перераховує логічно сформовані та послідовно застосовані дії під час здійснення державної реєстрації прав. Серед стадій називаються такі: 1) прийняття і перевірка документів, що подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень; реєстрація заяви; 2) встановлення факту відсутності підстав для відмови в державній реєстрації прав та їх обтяжень, зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та/або їх обтяжень; 3) прийняття рішень про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, відмову в ній або зупинення державної реєстрації; 4) внесення записів до Державного реєстру прав; 5) видача свідоцтва про право власності на нерухоме

майно у випадках, установлених ст. 18 цього Закону; 6) надання витягів з Державного реєстру прав про зареєстровані права та їх обтяження.

Деякі вчені поділяють вищеперераховані стадії державної реєстрації прав на: обов'язкові, до яких зараховують пп. 1-4 та п. 6 ч. 1 ст. 15 Закону № 1952-IV та факультативні – відмічається п. 5 цієї статті, який виконується лише у разі видачі свідоцтва про право власності на нерухоме майно у випадках, передбачених ст. 18 Закону [245, с. 49]. Поділ усіх стадій державної реєстрації прав на обов'язкові та факультативні є доцільним, однак, якщо переглянути зазначені стадії, а саме п.п. 1-4 та п. 6, то видно не всі з них обов'язково будуть виконуватися державним реєстратором під час здійснення державної реєстрації прав. Варто розглянути, наприклад, ситуацію, коли державним реєстратором після розгляду заяви про державну реєстрацію прав та виконання п.п. 1-2, прийнято рішення про відмову в державній реєстрації прав (п. 3), оскільки цим етапом завершується державна реєстрація прав, то п. 4 та п. 6 щодо внесення даних до реєстру та видачі витягів не виконуються. Аналогічна ситуація відбувається, якщо державний реєстратор зупиняє розгляд заяви, оскільки йому недостатньо документів для здійснення державної реєстрації прав, а особа у 5-денний термін їх не доносить, чим призводить до прийняття по її заяві негативного рішення.

Поділяти стадії на обов'язкові та факультативні необхідно, однак необхідно й визначитися з підставою такого поділу, від урахування якої відразу стане відомо, які стадії потрібно обов'язково виконати, а які – ні. Підставою для такого поділу можна визначити: вид державної реєстрації (державна реєстрація без видачі свідоцтва або з ним) та характер прийнятого рішення по заяві (позитивне – задоволення заяви, негативне – відмова у проведенні державної реєстрації прав).

Усі стадії, як елементи цілісної системи, перебувають між собою в певній взаємозалежності і для того, щоб перейти від однієї стадії до іншої, необхідно виконати усі істотні умови останньої, досягти її проміжного результату. Враховуючи нормативно закріплений порядок державної реєстрації прав, слід

перейти до аналізу стадій, які проводяться Відділом під час практичної реалізації функцій та завдань держави.

Перша стадія – прийняття і перевірка документів, що подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень; реєстрація заяви. Зазначену стадію, слід поділити на 2 підстадії: 1) подання та реєстрація зави; 2) перевірка документів, що подаються для державної реєстрації прав.

Слід зазначити, що вказана стадія розпочинається не з прийняття документів, як визначив законодавець, а шляхом подання заявником заяви. У результаті прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) від 12.02.2015 р. № 191-VIII [75] було розширено коло суб'єктів, яким надано повноваження з прийому та видачі документів у сфері державної реєстрації прав і з 05.04.2015 р. такі повноваження отримали посадові особи органів місцевого самоврядування, адміністратори ЦНАП та нотаріуси. У Херсонській області, наприклад, адміністратори ЦНАП отримали можливість приймати такі заяви з 16.10.2015 р.

Існує декілька форм подачі заяв: паперова та електронна форма. Паперова форма може реалізовуватися у декілька способів: безпосереднє подання (до Відділу, нотаріусу, органів місцевого самоврядування або ЦНАП) або шляхом надсилання поштою з описом вкладення [320].

Електронну форму подання заяви можуть використовувати лише такі суб'єкти: 1) державний кадастровий реєстратор щодо права власності на земельну ділянку, права оренди земельної ділянки державної або комунальної власності, яку саме він зареєстрував у ДЗК, за письмовою заявою правонабувача (цікаво, що, наприклад, у Херсонській області з 01.01.2013 р. до теперішнього часу не було зареєстровано жодної такої заяви, оскільки технічно зробити це неможливо. Указана норма не діє!); 2) державний виконавець, наприклад, щодо накладення чи зняття арешту на нерухоме майно, припинення іпотеки, зняття заборони відчуження об'єкта нерухомого майна тощо.

Державна реєстрація прав здійснюється на підставі заяви власника, іншого правонабувача, сторін (сторони) правочину, за яким виникло право, або уповноважених ними (нею) осіб, або державного кадастрового реєстратора. Реєстрація обтяжень здійснюється на підставі заяви органу або посадової особи, якими встановлено/припинено обтяження, особа в інтересах якої встановлено/припинено обтяження, уповноваженої ними особи. Під час здійснення реєстрації іпотеки заявником є іпотекодержатель, а в разі реєстрації припинення іпотеки заяви можуть також подавати: особа, якою припинено іпотеку, особа, в інтересах якої припинено іпотеку, та державний виконавець, у разі придбання (передачі) за результатом прилюдних торгів (аукціонів) нерухомого майна, що є предметом іпотеки.

Державна реєстрація припинення іпотеки за загальним правилом здійснюється на підставі заяви обтяжувача, яку він зобов'язаний подати протягом 5 робочих днів з дня припинення іпотеки, обтяження самостійно або на письмову вимогу боржника чи іншої особи, права якої порушено через наявність таких реєстраційних записів. Відповідальність за порушення указаного строку законодавцем не передбачено, що призводить до невиконання цієї норми обтяжувачами.

Як правило, заява подається щодо кожного нерухомого майна окремо. Однак існують виключення, коли заявник подає одну заяву, а орган реєструє декілька прав: у разі, коли право власності на житловий будинок, будівлю або споруду набувається одночасно з набуттям у відповідної заінтересованої особи речових прав на земельну ділянку, на якій їх розташовано; у разі здійснення державної реєстрації речового права на нерухоме майно, що є похідним від права власності, одночасно зі здійсненням державної реєстрації права власності на таке майно (наприклад, під час державної реєстрації права власності на земельні ділянки державної або комунальної власності, з одночасною реєстрацією права оренди на таку ділянку); у разі здійснення державної реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, право власності на які виникло та оформлено в установленому

порядку до 01.01.2013 р. (одночасно реєструється право власності та похідне речове право).

Заявник під час подання заяви особисто пред'являє органові державної реєстрації прав або іншим суб'єктам, які мають право приймати заяви, документ, який посвідчує його особу. Документом, що посвідчує особу, є паспорт громадянина України, посвідка на проживання особи, яка мешкає в Україні, національний, дипломатичний чи службовий паспорт іноземця або документ, що його замінює. Документом, що посвідчує особу, яка не досягла 16-річного віку, є свідоцтво про народження. Документом, що посвідчує посадову особу органу державної влади або органу місцевого самоврядування, є службове посвідчення. У разі подання заяви уповноваженою особою додатково пред'являється документ, що підтверджує її повноваження.

Державний реєстратор, посадова особа органу місцевого самоврядування, адміністратор ЦНАПу, нотаріус приймають заяви у порядку черговості їх надходження та реєструють їх у базі даних про реєстрацію заяв і запитів з автоматичним присвоєнням їм реєстраційного номера, фіксацією дати та часу реєстрації.

Разом із завою подаються оригінали паперових/електронних документів необхідних для проведення державної реєстрації прав, їх паперові/електронні копії, засвідчені в установленому порядку або виготовлені шляхом сканування таких документів у паперовій формі, а також документ, що підтверджує внесення плати за надання витягу, та документ про сплату адміністративного збору.

Подання заявником документів, необхідних для здійснення державної реєстрації прав не в повному обсязі не є підставою для відмови у прийнятті заяви, а є підставою для зупинення її розгляду. Єдиною підставою для вімови у прийнятті заяви є відсутність документа, що підтверджує внесення плати за надання витягу з Державного реєстру прав, та документа про сплату адміністративного збору, крім випадків, коли осіб звільнено від таких оплат (п. 13 Порядку № 868) [161].

Перевірка документів, які подаються для здійснення державної реєстрації прав, полягає у встановленні відповідності їх зовнішнього вигляду певним вимогам: текст документів, що подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень, має бути написаний розбірливо; прізвище, ім'я, по-батькові фізичних осіб та їх місце проживання, а також найменування юридичних осіб та їх місцезнаходження мають бути написані повністю; у документах не має бути підчищень, дописок, закреслень слів та інших не обумовлених у них виправлень, не допускаються документи, заповнені олівцем, а також із пошкодженнями, які не дають змоги однозначно тлумачити їх зміст.

Основними завданнями цієї стадії є: перевірка наявності документів про сплату адміністративного збору і надання витягу з Державного реєстру прав; прийняття заяви та документів, необхідних для здійснення державної реєстрації прав; реєстрація заяви у базі даних про реєстрацію заяв і запитів; перевірка документів на відповідність загальним вимогам.

Другою стадія є встановлення факту відсутності підстав для відмови в державній реєстрації прав та їх обтяжень, зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та/або їх обтяжень – стадія «досліджень усіх обставин справи».

Саме на цій стадії відбувається процес пізнання державним реєстратором усіх обставин справи: він вивчає документи, їх зміст, тобто відповідність цих документів вимогам, які висуваються законодавством; відправляє письмові запити до органів, інформація від яких є необхідною для проведення законної державної реєстрації прав; направляє запити до ДЗК через Державний реєстр прав; отримує інформацію про наявність або відсутність податкової застави з Реєстру обтяжень рухомого майна; вивчає дані, які містяться в Державному реєстрі прав та у «старих» реєстрах.

Під час здійснення державної реєстрації прав, які виникли та зареєстровані в установленому порядку до 01.01.2013 р., державний реєстратор запитує від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які відповідно до чинного, на момент

реєстрації, законодавства проводили таку реєстрацію, інформацію (довідки, копії документів тощо), необхідну для реєстрації прав та їх обтяжень, якщо такі документи не були подані заявником або якщо документи, подані заявником, не містять передбачених цим Законом відомостей про правонабувача або про нерухоме майно. Суб'єкти, до яких надійшов такий запит, зобов'язані безоплатно в установленому законодавством порядку протягом 3 робочих днів надати державному реєстратору відповідну інформацію, зокрема щодо зареєстрованих речових прав на нерухоме майно, у тому числі на земельні ділянки (п. 8-1 ч. 2 ст. 9 Закону № 1952-IV).

Ця норма передбачає обов'язок суб'єктів, до яких надійшов запит від Відділу, надати відповідь у певний строк, однак, на практиці ця норма не діє. Відповідальність за пропущення зазначеного строку законодавством не передбачено. Тому, дуже часто, державний реєстратор не взмозі дослідіти усіх обставин справи для винесення обґрунтованого та законного рішення.

Деякі вчені, наприклад, П.В. Крашеннікова, зазначену стадію називають «правовою експертизою», під якою розуміється – вивчення поданих даних для державної реєстрації документів з метою встановлення юридичного факту, який є безспірним обґрунтуванням для виникнення, наявності, переходу, припинення або обтяження (обмеження) прав на нерухоме майно [321, с. 163].

Розгляд документів передбачає:

а) встановлення відповідності заявлених прав і поданих документів вимогам законодавства: відповідність обов'язкового дотримання письмової форми правочину та його нотаріального посвідчення (у випадках, установлених законом); відповідність повноважень особи, яка подає документи на державну реєстрацію прав та їх обтяжень; наявність факту виконання умов правочину, з якими закон та/або договір (угода) пов'язує можливість здійснення державної реєстрації виникнення, переходу, припинення прав на нерухоме майно або обтяження таких прав;

б) встановлення відсутності суперечностей між заявленими та уже зареєстрованими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями, зокрема:

відповідність відомостей про нерухоме майно, наявних у Державному реєстрі прав та поданих документах; наявність обтяжень прав на нерухоме майно, зареєстрованих відповідно до вимог цього Закону.

На підставі розгляду документів поданих для проведення державної реєстрації державний реєстратор вирішує чи є підстави для зупинення розгляду заяви або наявні інші підстави, за яких необхідно відмовляти у проведенні державної реєстрації прав.

Третя стадія має три напрями: 1) прийняття рішень про державну реєстрацію прав та їх обтяжень; 2) відмову в ній; 3) зупинення державної реєстрації.

Після дослідження всіх обставин справи, вивчення інформації з усіх реєстрів, отримання відповідей на усі запити, результатом пізнавальних, досліджуваних процесів, які здійснюються державним реєстратором є прийняття відповідного рішення. Реєстраційне рішення має: відповідати об'єктивним закономірностям, які діють у системі реєстрації речових прав; засновуватися на достовірній інформації, яка дає підстави для кваліфікованого визначення цілей, завдань, засобів і способів рішення цих завдань; бути всебічним, тобто по можливості максимально врахувати усі аспекти питання, що розглядаються [322, с. 83].

Варто зазначити, що до моменту прийняття рішення щодо державної реєстрації прав заявник має можливість змінити хід справ та відкликати заяву шляхом подання органові державної реєстрації прав відповідної заяви, форму та вимоги до заповнення якої встановлює Мін'юст. За результатами розгляду такої заяви державний реєстратор може прийняти рішення про залишення заяви без розгляду у зв'язку з її відкликанням або про відмову в задоволенні такої заяви.

Якщо документи для державної реєстрації прав та їх обтяжень подано не в повному обсязі, передбаченому нормативно-правовими актами, державний реєстратор у строк, протягом якого розглядаються заяви, приймає рішення про

зупинення розгляду заяви, яке містить рекомендації щодо усунення обставин, що були підставою для його прийняття, і письмово повідомляє про це заявника.

У разі, коли документи подані іншим особам, які мають право приймати заяви, такі особи: а) виготовляють за допомогою програмного забезпечення Державного реєстру прав відповідне рішення у паперовому вигляді з проставленням напису «Згідно з даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» у двох примірниках, один з яких видається заявникові, а другий передається органу державної реєстрації прав за місцезнаходженням нерухомого майна; б) надсилають вказане рішення на електронну пошту заявника, у разі коли заявник виявив бажання отримати витяг за результатами державної реєстрації в електронному вигляді.

Існує два напрями розвитку подій після такого зупинення: 1) відновлення розгляду заяви державним реєстратором (про що приймається рішення) – якщо заявник протягом 5 робочих днів після отримання письмового повідомлення виконав вимоги державного реєстратора, загальний строк розгляду заявленого права продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення; 2) відмова в державній реєстрації прав та їх обтяжень – у разі, якщо заявник протягом 5 робочих днів після отримання письмового повідомлення не виконав вимоги державного реєстратора.

Дослідивши усі обставини справи, за результатами розгляду заяви та документів, необхідних для проведення державної реєстрації прав, державний реєстратор приймає рішення про державну реєстрацію прав або рішення про відмову в такій реєстрації. Підстави для такої відмови чітко регламентовано законодавством (ст. 24 Закону № 1952-IV [4])

Вважаємо, що п. 6 ч. 1 ст. 28 Закону 1952-IV «заявником подано ті самі документи, на підставі яких заявлене право та обтяження такого права уже зареєстровано в Державному реєстрі прав» з метою захисту та реалізації фізичними та юридичними особами своїх законних прав та інтересів необхідно викласти в іншій редакції, а саме: «заявлене право та обтяження такого права уже зареєстровано в Державному реєстрі прав». Слід розглянути ситуацію,

коли, наприклад, суд виносить ухвалу про накладення арешту і на підставі зазначеної ухвали державний виконавець виносить постанову про арешт нерухомого майна. З ухвалою до Відділу приходить особа, в інтересах якої накладається арешт, а постанова подається державним виконавцем по електронній заяві. Оскільки перелік підстав для відмови є вичерпним, державний реєстратор знаходиться у дуже складній ситуації. З одного боку відмовити на підставі п. 6 ч. 1 ст. 28 Закону 1952-IV він не може, оскільки постанова та ухвала є різними документами, з іншого — зареєструвати обидва документи також не логічно, оскільки виникне два арешти, а не один.

Відмову в державній реєстрації прав та їх обтяжень з підстав, не передбачених Законом № 1952-IV, заборонено. Окрім цього, законодавцем також встановлено певні випадки, коли державний реєстратор не має права відмовляти в державній реєстрації прав та їх обтяжень з підстав, передбачених п. 2 та п. 4 ч. 1 ст. 24 [4], а саме: а) якщо об’єкт нерухомого майна розміщений у межах території, на якій діють два і більше органів державної реєстрації прав; у разі проведення державної реєстрації обтяжень речових прав на нерухоме майно (щодо п. 2 «об’єкт нерухомого майна, розміщений на території іншого органу державної реєстрації прав»); б) у разі наявності помилки в ДЗК, яка виникла після перенесення інформації про земельні ділянки з Державного реєстру земель до ДЗК: розташування у межах земельної ділянки частини іншої земельної ділянки; невідповідність меж земельної ділянки, указаних у Державному реєстрі земель, її дійсним межам; невідповідність площі земельної ділянки, указаної в Державному реєстрі земель, її дійсній площі у результаті зміни методів підрахунку (округлення); присвоєння декільком земельним ділянкам однакових кадастрових номерів (щодо п. 4 «подані документи не відповідають вимогам, установленим цим Законом, або не дають змоги встановити відповідність заявлених прав документам, що їх посвідчують»).

Наявність такої підстави має, з одного боку, забезпечити законні права власників, інших осіб, які мають речові права на земельні ділянки, але, з іншого – ускладнює порядок державної реєстрації прав. Запити, які направляються

державним реєстратором до ДЗК, часто не розглядаються місяцями. Строк для проведення того чи іншого виду реєстрації чітко встановлено законом і не може бути продовжено до моменту отримання необхідної відповіді на запит від органу. Державний реєстратор, не отримавши вчасно обґрунтованої відповіді, за наявності суттєвих розбіжностей у документах, скоріше за все, прийме рішення про відмову в державній рестрації прав, чим порушить права заявників (якщо такі розбіжності було викликано помилкою в результаті перенесення даних із Державного реєстру земель).

Для недопущення таких ситуацій вважаємо, що необхідно нормативно закріпити обов'язок органів ДЗК повідомляти про наявність таких помилок органів реєстрації прав у разі їх виявлення. Тому ч. 3 ст. 28 Закону 1952-IV треба доповнити п. 4 у такій редакції «у разі виявлення помилки в Державному земельному кадастрі, яка виникла після перенесення інформації про земельні ділянки з Державного реєстру земель до Державного земельного кадастру (розташування в межах земельної ділянки частини іншої земельної ділянки; невідповідність меж земельної ділянки, указаних в Державному реєстрі земель, її дійсним межам; невідповідність площі земельної ділянки, указаної в Державному реєстрі земель, її дійсній площі в результаті зміни методів підрахунку (округлення); присвоєння декільком земельним ділянкам однакових кадастрових номерів) орган, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, зобов'язаний повідомити про неї орган державної реєстрації прав».

У разі, якщо є відсутніми підстави для зупинення розгляду заяви, відмови в ній, державний реєстратор приймає рішення про проведення державної реєстрації прав, на підставі якого розпочинає вносити дані до Державного реєстру прав.

Четверта стадія – внесення записів до Державного реєстру прав. Зазначену стадію спрямовано на безпосереднє виконання державним реєстратором прийнятого рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень. Це є технічною стороною процедури державної реєстрації, оскільки вона полягає у відображенні в Державному реєстрі прав відомостей про:

нерухоме майно; право власності та суб'єкта (суб'єктів) цього права; інші речові права та суб'єкта (суб'єктів) цих прав; обтяження прав на нерухоме майно та суб'єкта (суб'єктів) цих прав.

Порядок та процедуру ведення Державного реєстру прав визначає Кабмін України [169]. Саме цим порядком передбачаються вимоги до всіх даних, які обов'язково мають бути відображеними у цьому реєстрі.

Записи до Державного реєстру прав можуть вноситися: а) до новоствореного розділу, який відкривається на кожний окремий об'єкт нерухомого майна, право власності на який заявлено уперше; б) до спеціального розділу вносяться дані під час державної реєстрації обтяжень прав на нерухоме майно, право власності на яке не зареєстровано в Державному реєстрі прав, іпотеки майнових прав на об'єкт незавершеного будівництва.

Після відкриття новоствореного розділу та внесення до нього необхідних записів державний реєстратор присвоює об'єктові нерухомого майна реєстраційний номер, який є ідентифікатором розділу Державного реєстру прав. Реєстраційним номером об'єкта нерухомого майна – є індивідуальний номер, який присвоюється кожному окремо визначеному об'єкту нерухомого майна під час здійснення державної реєстрації права власності на об'єкт, не повторюється на всій території України і залишається незмінним протягом усього часу існування такого об'єкта [323].

Усі дії, які вчиняються державним реєстратором на зазначеній стадії, складаються із: 1) внесення даних до Державного реєстру прав щодо: об'єкта, суб'єкта, речових прав та їх обтяжень; 2) формування свідоцтва про право власності на нерухоме майно, якщо державна реєстрація здійснюється з видачею свідоцтва; 3) формування витягу про державну реєстрацію прав або їх обтяжень; 4) друку свідоцтва про право власності на нерухоме майно, його оформлення у двох примірниках; 5) друку витягу про державну реєстрацію прав – як правило, у двох примірниках; про державну реєстрацію обтяжень, іпотек – за загальним правилом у трьох примірниках, у випадках, передбачених законодавством, може бути більше;

Підстави для видачі свідоцтва про право власності на нерухоме майно передбачено ст. 18 Закону № 1952-IV [4], відповідно до якої таке свідоцтво видається: фізичним та юридичним особам на: новозбудовані, реконструйовані об'єкти нерухомого майна; членам житлового, житлово-будівельного, дачного, гаражного чи іншого кооперативу, які повністю внесли свої пайові внески; юридичним особам у разі внесення до статутного фонду (статутного або складеного капіталу) об'єктів нерухомого майна їх засновниками (учасниками); фізичним та юридичним особам, які у разі ліквідації (реорганізації) юридичної особи отримали у власність у встановленому законодавством порядку нерухоме майно юридичної особи, що ліквідується (реорганізується); фізичним та юридичним особам, що вийшли зі складу засновників (учасників) юридичної особи за рішенням органу, уповноваженого на це установчими документами, отримали у власність об'єкт нерухомого майна, переданий їм; реабілітованим громадянам, яким повернуто у власність належні їм об'єкти нерухомого майна; у разі виділення окремого об'єкта нерухомого майна зі складу об'єкта нерухомого майна, що складається із двох або більше об'єктів; фізичним та юридичним особам на об'єкти нерухомого майна, які в установленому порядку переведені з житлових у нежитлові і навпаки; фізичним та юридичним особам у разі безоплатної передачі їм земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності за рішенням органів державної влади, Ради міністрів АРК, органів місцевого самоврядування та в інших випадках, установлених законом.

Як видно, зазначена норма не містить вичерпного переліку підстав для видачі свідоцтв і дуже часто це призводить до неоднозначного тлумачення державними реєстраторами поданих заявником документів та їх змісту, через що існує різна практика видачі свідоцтв у тих чи інших випадках, що вкрай негативно впливає на діяльність зазначених органів. Вважаємо, що зазначену норму необхідно доповнити ще декількома підставами для видачі свідоцтв, які дуже часто зустрічаються на практиці. Це: фізичним та юридичним особам, у

разі присвоєння об’єкту нерухомого майна нової адреси, у разі зміни кадастрового номера земельної ділянки, при поділі об’єкта нерухомості.

Форма та вимоги до складових змісту свідоцтва про право власності визначаються в Законі № 1952-IV та уточнюються «Порядком ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» № 1141 [169]. Частина 2 ст. 18 Закону № 1952-IV передбачає, що свідоцтво про право власності на нерухоме майно підписується державним реєстратором і засвідчується печаткою.

У разі, коли свідоцтво, сформоване державним реєстратором, виготовляється іншими особами, які мають право приймати заяви, на ньому проставляється напис «Згідно з даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно». Напис скріплюється підписом особи, яка виготовила свідоцтво, із зазначенням її посади, прізвища та ініціалів і засвідчується її печаткою [320].

З метою захисту прав та надання можливості особам, які втратили, пошкодили чи зіпсували свої правовстановлюючі документи, законодавець передбачив можливість (від 05.02.2014 р.) видавати державними реєстраторами свідоцтва у зв’язку з втратою, пошкодженням чи зіпсуванням свідоцтва про право власності на нерухоме майно, виданого органом місцевого самоврядування або місцевою держадміністрацією, державного акта на право приватної власності на землю, державного акта на право власності на землю, державного акта на право власності на земельну ділянку, державного акта на право постійного користування земельною ділянкою. У цьому випадку державний реєстратор, зобов’язаний у такому свідоцтві відобразити: назву втраченого, пошкодженого чи зіпсованого документа, його серію, номер та дату видачі; найменування органу, що здійснив видачу втраченого, пошкодженого чи зіпсованого документа. Зазначену норму закріплено, але технічної можливості у державних реєстраторів виконати цю вимогу через недосконаліть програмного забезпечення Державного реєстру прав немає.

Наступні дві стадії пов’язані з видачею свідоцтва про право власності на нерухоме майно та надання витягів з Державного реєстру прав про зареєстровані права та їх обтяження. Видається, що їх можна об’єднати, та назвати зазначену стадію «стадія видачі документів».

Стадія видачі документів є останньою стадією, яка завершує порядок здійснення державної реєстрації прав та їх обтяжень. Будь-які рішення, які приймаються органом виконавчої влади, або їх посадовими особами, обов’язково повинні бути доведені до відання заінтересованих осіб, щоб ті, у свою чергу, могли його оскаржити у порядку та у випадках, передбачених законодавством. Зазначена стадія є притаманною усім можливим напрямкам розвитку порядку державної реєстрації прав:

– у разі прийняття рішення про державну реєстрацію прав – орган державної реєстрації прав (або інші суб’єкти уповноважені приймати та видавати заяви) не пізніше наступного робочого дня з моменту його прийняття видає особисто заявникові, надсилає поштою з описом вкладення витяг із Державного реєстру прав, свідоцтво (у разі його формування) та документи, що подавалися заявником для здійснення державної реєстрації прав, одним із способів, зазначених у заяві (п. 26 Порядку), або надсилає на адресу електронної пошти заявника витяг із Державного реєстру прав, який оформляється в електронній формі;

– у разі прийняття рішення про відмову у проведенні державної реєстрації прав, орган державної реєстрації (або інші суб’єкти, уповноважені приймати та видавати заяви) прав не пізніше наступного робочого дня з моменту його прийняття видає особисто заявникові або надсилає поштою з описом вкладення таке рішення разом із документами, що подавалися заявником для здійснення державної реєстрації прав, або надсилає таке рішення на адресу електронної пошти заявника;

– у разі прийняття рішення про зупинення; про відмову в зупиненні державної реєстрації прав; про відновлення їх державної реєстрації (у разі прийняття рішення суду про заборону вчинення дій, пов’язаних із державною

реєстрацією таких прав) – орган державної реєстрації (або інші суб'єкти уповноважені приймати та видавати заяви) прав видає або надсилає поштою/на адресу електронної пошти заявника таке рішення;

– у разі прийняття рішення про залишення заяви без розгляду у зв'язку з її відкликанням або рішення про відмову в задоволенні заяви про відкликання заяви – орган державної реєстрації прав (або інші суб'єкти, уповноважені приймати та видавати заяви) у день його прийняття видає особисто таке рішенняабо надсилає поштою/на адресу електронної пошти заявникові.

Орган державної реєстрації прав не повертає заявникові заяву, як правило, не повертає документ, що підтверджує внесення плати за надання витягу з Державного реєстру прав, та документ про сплату адміністративного збору. Адміністративний збір повертається у разі відкликання заяви, а оплата за витяг повертається у разі: відкликання заяви та прийняття рішення про відмову. Заява, копії поданих заявником для проведення державної реєстрації прав документів, документ, що підтверджує внесення плати за надання витягу з Державного реєстру прав, документ про сплату адміністративного збору, а також інші документи, що видані, оформлені або отримані державним реєстратором під час здійснення державної реєстрації прав, долучаються ним до реєстраційної/облікової справи відповідно до законодавства. Реєстраційна справа, у тому числі закрита, підлягає довічному зберіганню в архіві (ч. 4 ст. 20 Закону № 1952-IV).

Окрім реєстраційних справ, державні реєстратори формують також облікові справи, які не приєднуються до реєстраційних справ, наприклад, у разі надання інформації з Державного реєстру прав; накладення арештів на все нерухоме майно; у разі накладення/зняття арешту не за місцезнаходженням майна, коли облікова справа залишається в органі, який здійснював таку реєстрацію. Про строки і місце зберігання облікових справ у нормативно-правових актах, які регулюють питання державної реєстрації прав, не сказано ні слова, тому пропонується ч. 4 ст. 20 Закону № 1952-IV доповнити п. 2 у такій

редакції: «облікова справа, яка не підлягає приєднанню до реєстраційної справи, підлягає зберіганню в органі реєстрації прав протягом трьох років».

Уся процедура державної реєстрації прав, а в деяких випадках його окрема стадія або підстадія, мають певні часові межі, за рамки яких орган не має права виходити: 1) загальні: а) державна реєстрація прав (надання відмови в ній) за загальним правилом, здійснюється у строк, що не перевищує 5 робочих днів з дня надходження до органу державної реєстрації прав заяви та документів, необхідних для її здійснення; б) державна реєстрація права власності (надання відмови в ній) на підприємство як єдиний майновий комплекс та в разі, якщо їй передує видача свідоцтва про право власності на нерухоме майно, здійснюється у строк, що не перевищує 14 робочих днів; в) державна реєстрація обтяжень (відмова в ній) здійснюється в день надходження заяви та документів, необхідних для державної реєстрації обтяжень. г) 10 днів з дня державної реєстрації заяви про державну реєстрацію обтяжень, іпотеки – у разі надходження заяви про державну реєстрацію обтяжень, іпотеки на майно, щодо якого вже зареєстровано заяву про державну реєстрацію права на це майно тощо; 2) скорочені (2 год., 1, 3, 5 робочих днів).

Вихід за рамки зазначених строків є порушенням законодавства та тягне за собою передбачену законом відповідальність.

У процесі державної реєстрації прав відбувається офіційне визнання і підтвердження державою певних юридичних фактів шляхом внесення відповідних даних до Державного реєстру прав, який є єдиною інформаційною системою, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про суб’єкти та об’єкти цих прав. Тому, окрім здійснення державної реєстрації прав Відділ має право надавати інформацію з Державного реєстру прав у формі витягу, інформаційної довідки та виписки. Для порядку надання інформації характерні наступні стадії: 1) подання та перевірка документів, реєстрація заяви (запиту); 2) встановлення відсутності підстав для відмови; 3) надання інформації шляхом видачі документів у формі витягу, виписка та інформаційної довідки.

Витяг із Державного реєстру прав формується на підставі відомостей, що містяться у ньому, залежно від особи заявника: а) витяг, що містить відомості про нерухоме майно, право власності, суб'єкта цього права, про інші речові права, суб'єкта цих прав, про обтяження та суб'єкта цих прав, наявні у розділі Державного реєстру прав, відкритому на відповідний об'єкт, на дату та час його формування, – формується щодо об'єкта нерухомого майна за заявою власника (спадкоємця, правонаступника) або уповноваженої ним особи; б) містить відомості про нерухоме майно, про інші речові права та суб'єкта цих прав – формується щодо об'єкта нерухомого майна за заявою особи, яка має речові права, відмінні від права власності, або уповноваженої нею особи; в) містить відомості про нерухоме майно, обтяження прав та суб'єкта цих прав – формується щодо об'єкта нерухомого майна за заявою обтяжувача або уповноваженої ним особи; г) містить відомості про нерухоме майно, іпотеку та обтяження (крім відомостей про підставу для виникнення іпотеки, обтяження, суб'єктів цих прав) – формується щодо об'єкта нерухомого майна за заявою будь-якої фізичної чи юридичної особи або уповноваженої ними особи.

Отже, витяг із Державного реєстру прав на підставі заяви мають право отримувати: власник об'єкта нерухомого майна, інший правоволоділець, їх спадкоємці (правонаступники – для юридичної особи) або уповноважені ними особи, а також власник (співвласник) квартири, житлового чи нежитлового приміщення у багатоквартирному будинку при створенні об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ), ОСББ (асоціація власників житлових будинків, якщо їй делеговані повноваження з управління неподільним та загальним майном відповідного житлового комплексу) або їх уповноважені особи.

Інформаційна довідка з Державного реєстру прав формується на підставі відомостей, що містяться у ньому, залежно від запитуваної інформації про: об'єкт нерухомого майна; суб'єкт; щодо багатоквартирного житлового будинку.

Інформаційну довідку з Державного реєстру прав на підставі письмового запиту або через офіційний веб-сайт Укрдержреєстру мають право отримувати будь-які фізичні та юридичні особи, а також власник (співвласник) квартири, житлового чи нежитлового приміщення у багатоквартирному будинку при створенні ОСББ, ОСББ (асоціація власників житлових будинків, якщо їй делеговано повноваження з управління неподільним та загальним майном відповідного житлового комплексу) або їх уповноважені особи.

Посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, судів, органів внутрішніх справ, органів прокуратури, органів Служби безпеки України, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного банку, нотаріуси, адвокати отримують інформацію із Дежавного рестру прав шляхом безпосереднього доступу до такого реєстру на підставі заключених договорів з адміністратором реєстру, якщо запит зроблено у зв’язку із здійсненням ними повноважень, визначених законом. До моменту заключення таких договорів вони мали право звертатися до Відділів із письмовими запитами (п. 3 Постанови № 722).

Виписка надається за заявою власника або правоволодільця, в якій указується інформація про осіб, які отримали відомості про права та обтяження прав на нерухоме майно, що йому належить.

У зв’язку із прийняттям Кабміном нових порядків надання інформації, які затверджуються Постановою № 722, процес надання інформації зазнав суттєвих змін. Якщо для отримання інформації звертаються безпосередньо до Відділу (а не через веб-сайт ЦОВВ, що реалізовує державну політику у сфері державної реєстрації прав), то порядок надання інформації складається з таких стадій: 1) подання та перевірка документів, реєстрація заяви (запиту); 2) надання інформації шляхом її направлення на електронну адресу, або видача інформації на білих аркушах без використання спеціальних бланків.

До 30.09.2015 р. (тобто до моменту внесення змін до Постанови № 722) під час надання інформації з Державного реєстру прав, державний реєстратор

міг прийняти рішення про відмову у наданні такої інформації. Указане питання регулювалося Постановою № 722 [164] (в редакції від 05.04.2015 р.). З аналізу зазначеної Постанови № 722 у наданні інформації з Державного реєстру прав можна було відмовити у разі: 1) подання заявником не в повному обсязі документів, що визначені Порядком – під час отримання інформаційної довідки у паперовій формі, витягу, виписки; 2) подання заяви неналежною особою – під час отримання інформації у паперовій формі у формі витягу, виписки; 3) відсутності реєстрації заявника на офіційному веб-сайті Укрдержреєстру – під час отримання інформації в електронній формі; 4) не вказування в заяві про надання інформації на офіційному веб-сайті Укрдержреєстру критеріїв пошуку відомостей – під час отримання інформації в електронній формі; 5) відстутності оплати/не повної оплати для надання інформації – лише у разі отримання інформації в електронній формі. Відсутність оплати у паперовій формі є підставою для неприйняття такої заяви.

У діючій редакції Постанови № 722 підстави для відмови у наданні інформації є відсутніми. Однак, у державного реєстратора є право не формувати у базі даних про реєстрацію заяв і запитів заяву (про надання інформації) у разі відсутності документа про внесення плати за надання такої інформації.

Під час надання інформації з реєстру у разі відсутності відомостей в Державному реєстрі прав державний реєстратор використовує реєстраційні дані «старих» реєстрів.

Після розгляду заяв про надання інформації державний реєстратор формує: витяг, інформаційну довідку або виписку, які оформляються в одному примірникові, який видається заявникові у паперовому вигляді або відправляється на його електронну адресу. До облікової справи долучаються заява та документ про оплату за надання інформації. Інформація з Державного реєстру прав у паперовій формі надається у день надходження до органу державної реєстрації прав відповідної заяви, крім випадків надання такої інформації в установлений законодавством скорочений строк

Із аналізу структури державної реєстрації прав, можна зробити висновок, що вона має процедурний характер, а її стадії залежать від предмету заявленого права. Тому, можна виокремити такі процедури, які здійснюються органами державної реєстрації прав: «здійснення державної реєстрації речових прав» «здійснення державної реєстрації обтяжень речових прав», «внесення змін до Державного реєстру прав», «скасування записів Державної реєстрації прав», «надання інформації з Державного реєстру прав». Кожна із них має власні стадії. Отже, державну реєстрацію прав необхідно розглядати як складне явище, яке містить у собі сукупність процедур.

Таким чином, кожна стадія, кожна процедура, обов'язково мають виконуватися Відділом та його посадовими особами: у межах їх повноважень; у межах строків, передбачених для кожного виду державної реєстрації прав, їх обтяжень та під час надання інформації; відповідно до порядку, форми та у спосіб, передбачений законодавством.

Оскарження дій чи бездіяльності державного реєстратора, або його рішення щодо відмови у проведенні державної реєстрації багатьма вченими [319; 113, с. 110] виділяються в окрему стадію реєстраційного провадження. Оскарження дій чи бездіяльності державних реєстраторів є можливим у двох формах: шляхом звернення до керівництва відповідного уповноваженого органу або шляхом звернення до суду.

Варто зазначити, що відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [324] громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, їх посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав та скаргою про їх порушення.

Скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [324].

Відповідно до ч. 1 ст. 19 зазначеного Закону органи виконавчої влади та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані: скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням. Однак керівник управління державної реєстрації, начальник Відділу не наділені повноваженнями щодо можливості скасовувати або змінювати рішення державних реєстраторів, які їм підпорядковані. Право скасовувати рішення державних реєстраторів належить лише суду [169]. Ввидається, що Закон № 1952-IV [4] необхідно доповнити нормою щодо можливості фізичних та юридичних осіб оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність державних реєстраторів до вищестоящих органів та їх посадових осіб. Тому ч. 2 ст. 30 після слів «можуть бути оскаржені до» необхідно доповнити словами «Міністерства юстиції України, його територіальних органів».

2.5. Форми і методи управлінської діяльності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Поняття «форма» – це організація, спосіб руху матерії, визначеність, що надає матерії кожного разу специфічного, неповторного змісту [325, с. 222]. В адміністративному праві поняття, яке характеризує форму діяльності державного органу, опосередковується формою державного управління. Інколи, в юридичні науці, поряд із терміном «форма державного управління» використовують такі поняття, як «форма діяльності державної адміністрації» [296, с. 268], «форма діяльності органів виконавчої влади» [326, с. 229].

Науковцями не вироблено єдиного підходу до трактування поняття форми державного управління, однак значних розбіжностей вони також не мають. Так, А.П. Коренєв зазначає, що «форма є об'єктивним вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють управління» [206,

с. 160]. Л.В. Коваль під формою державного управління розуміє «будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління» [327, с. 66]. Аналогічне визначення дає С.В. Ківалов [300, с. 176]. І.П. Голосніченко під формою здійснення державного управління має на увазі однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечується управління економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [328, с. 64].

Під формою здійснення Відділом державного управління слід розуміти зовнішній вияв сукупності управлінських дій, які складаються у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності Відділу та спрямовані на реалізацію його завдань та функцій.

Практичне значення форм державного управління полягає у тому, що шляхом їх використання у своїй управлінській діяльності Відділ реалізовує власні повноваження, досягає поставлених перед ним завдань. У результаті об’єктивного закріплення його виконавчо-розпорядчих дій забезпечується створення певного порядку управління, яке обов’язково має здійснюватися у правових межах. У кожній конкретній ситуації органи виконавчої влади, їх структурні підрозділи, посадові особи мають обирати ту форму управління, яка з максимальним результатом та мінімальними витратами сил та засобів зможе вирішити поставлені задачі.

Усі форми державного управління можна класифікувати за певними критеріями. В юридичній науці наводять багато різновидів таких класифікацій. Деякі з них слід розглянути.

Основні форми адміністративної діяльності І.П. Голосніченко поділяє залежно від їх призначення на: правові – «видання актів органів державної виконавчої влади, укладення договорів, інші юридично значущі дії» [328, с. 64] та неправові – «форми управління, що не врегульовані адміністративним правом – це проведення організаційних заходів та здійснення організаційно-

технічних дій» [328, с. 67]. На відміну від нього, А.П. Коренєв виокремлював такі форми державного управління: а) за змістом: правовстановлюючі і правозастосовчі; б) за цілеспрямованістю: внутрішні та зовнішні; в) за засобом вираження: словесні та конклюдентні [206, с. 160, 163-164].

Форми внутрішньої діяльності використовуються Відділом та його посадовими особами для вирішення організаційно-штатних питань, налагодження діловодства, керівництва співробітниками та управління органами нижчого рівня, тоді як форми зовнішньої діяльності спрямовано на забезпечення виконання завдань і функцій, покладених на державні органи управління – надання адміністративних послуг.

Д.Н. Бахрах виокремлює такі форми державного управління: прийняття правових актів, заключення договорів та здійснення інших юридично-значущих дій. До неправових форм управління він, як і багато інших науковців, зараховує організаційні діяння та матеріально-технічні операції [314, с. 367-368].

Цікаву класифікацію пропонує Ю.Н. Козлов: а) від рівня юридичного вираження: основні та ті, що базуються на них; б) від досягнутого результату: позитивне регулювання та реакція на негативне явище; в) від об’єму: загальнообов’язкові або адресовані конкретному об’єкту; г) від напрямку: вплив на суспільні відносини у сфері державного управління або на діяльність підконтрольного управлінського персоналу; д) від суб’єктів: односторонні, дво- або багатосторонні; е) від юридичного змісту: дозволяючі, забороняючі, розпорядчі [208, с. 202-203].

Найбільш прийнятною для даного дослідження вважаємо класифікацію, яку пропонує Ю.П. Битяк, виокремлюючи 4 форми державного управління: видання нормативних актів; видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [125, с. 135].

Правові форми державного управління класифікуються за змістом, ціллю та способом вираження [206, с. 161]. У залежності від змісту їх поділяють на: правотворчу діяльність, яка полягає у розробці та прийнятті нових норм;

удосконалення існуючих норм, їх зміну і доповнення діючих актів управління; правозастосовчу [242, с. 183]. Деякі вчені у правовій формі управління виокремлюють: прийняття правових актів управління; укладення договорів; здійснення інших юридично значущих дій [216, с. 63; 314, с. 367-368] (наприклад, державна реєстрація, ліцензування). До інших юридично значущих дій органів належать такі дії, які згідно з законом, указом Президента, постановою Уряду або іншим адміністративно-правовим актом безпосередньо сворюють нові юридичні положення, змінюють юридичні положення, змінюють існуючі правові відносини, виступають як необхідна умова для настання правових наслідків. Сюди відносяться такі внутрішньосистемні організаційні дії, як прийняття присяги, атестування працівників тощо [328, с. 67].

До інших юридично значущих дій необхідно віднести здійснення Відділом державної реєстрації прав та їх обтяжень, оскільки така діяльність призводить до виникнення, зміни та припинення прав та обов’язків у фізичних та юридичних осіб. Здійснення державної реєстрації прав призводить до настання певних юридичних насліків як для заявників, так і для третіх осіб.

До основник ознак правової форми управління можна зарахувати: 1) встановлення у нормативному акті; 2) наявність державно-владної природи; 3) підзаконність управлінських діянь та підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб; 4) головний зміст – виконавчо-розпорядча діяльнісь.

Видання нормативних актів управління – це адміністративна нормотворчість, яка здійснюється у формі видання органами виконавчої влади нормативних актів управління, в яких конкретизується та деталізується законодавство [125, с. 136]. Саме за допомогою цієї форми управління органи виконавчої влади забезпечують виконання законів шляхом встановлення певних правил державного управління.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів. Вони також мають владний, підзаконний характер, однак відрізняються від

нормативних тим, що вони не є джерелами права, а основна їх мета це встановлення, зміна або припинення конретних адміністративних правовідносин. Їх розраховано на одноразове використання та направлено до конкретних суб'єктів.

У процесі управлінської діяльності органів реєстрації прав все більшого значення набувають договірні форми відносин та економічне стимулювання зацікавленості суб'єктів у належній поведінці. Адміністративний договір – це укладені між рівними за юридичним статусом сторонами угоди щодо передачі повноважень управління відповідними об'єктами або здійснення владних дій, яких передбачено в законі [328, с. 67].

Сфера державної реєстрації прав не є виключенням. Так, між Укрдержреєстром та Укрпоштою було підписано регламент про взаємне співробітництво; доступ Державної виконавчої служби до Державного реєстру прав та Реєстрів надається (припиняється) на підставі договору, укладеного між Державною виконавчою службою України, головними управліннями юстиції Мін'юсту в АРК, в областях, містах Києві та Севастополі та адміністратором Державного реєстру прав; суди, органи місцевого самоврядування, внутрішніх справ, прокуратури, доходів і зборів, органи Служби безпеки, Національна поліція та інші органи державної влади (посадові особи) отримують безпосередній досуп до Державного реєстру прав та «старих» Реєстрів на підставі договору заключеного з адміністратором Державного реєстру прав – ДП «Національні інформаційні системи».

Організаційні заходи забезпечують ефективну повсякденну діяльність органів реєстрації прав. Зазначені заходи впроваджуються органами реєстрації прав систематично з метою забезпечення чіткої та ефективної роботи усіх складових його апарату. Хоча організаційні заходи не належать до складу правових, вони повинні спиратися на певні правові акти, а правові форми часто реалізовуються саме за допомогою організаційних заходів та матеріально-технічних операцій. Наприклад, проведення працівниками Відділу оперативних нарад із питань, які стосуються їх діяльності.

Другою неправовою формою управлінської діяльності органів реєстрації прав є здійснення матеріально-технічних операцій. Вони мають допоміжний [207, с. 95] або забезпечуючий характер [125, с. 13]. Саме ці форми створюють умови, за яких є можливим використання інших форм управлінської діяльності. До таких зараховують фінансування певних заходів, ведення діловодства, реєстрацію пропозицій, скарг та заяв громадян, складання звітів, роботу з інформацією, з комп'ютерною технологією, з реєстрами тощо.

На теперішній час, у період розвитку інформаційного суспільства, особливу роль починає відігравати робота з комп'ютерними засобами та інформаційними технологіями, без належного функціонування яких важко собі уявити ефективність управлінської діяльності у будь-якому органі. Саме інформаційне забезпечення усіх рівнів державного управління визначає сприйняття громадськістю тих чи інших дій влади, рівень координації діяльності центральних і місцевих її органів та адекватність рішень, які приймаються [329, с. 234].

Розвиток новітніх інформаційних технологій, комп'ютерної техніки зачною мірою вплинув і на порядок повсякденного надання органами реєстрації прав адміністративних послуг. Весь процес державної реєстрації прав здійснюється за допомогою функціонування Державного реєстру прав, який являє собою державну інформаційну систему, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єкти цих прав (п. 2 ч. 1 ст. 2 Закон № 1952-IV).

На веб-сайтах головних територіальних управлінь юстиції Мін'юсту в АРК, в областях, містах Києві та Севастополі запроваджено можливість заявників здійснити попередній запис на прийом до Відділу для подачі документів в режимі он-лайн. У багатьох Відділах функціонують електронні системи управління чергами. Забезпечено можливість отримання інформації про стан розгляду поданої до органу державної реєстрації прав заяви за допомогою мережі Інтернет на офіційному веб-сайті адміністратора Державного реєстру прав. Надано можливість отримувати інформацію про

зареєстровані речові права та їх обтяження через офіційний веб-сайт Мін'юсту. Із квітня 2015 р. заявникам можуть направлятися витяги, свідоцтва про право власності, рішення державних реєстраторів в електронній формі на адресу електронної пошти. Усі документи, які видаються державними реєстраторами, можна перевірити за їх реквізитами на офіційному сайті Мін'юсту.

В юридичній літературі залежно від призначення та засобів виконання відокремлюють такі матеріально-технічні операції: 1) діловодські (усі операції, які пов'язані із виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер листування, передрук, розмноження тощо); 2) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеральний (технічний) характер (операції про передання засобів або майна, видання виконавчих документів); 3) реєстраційні, що мають самостіне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління); 4) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил); 5) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); 6) із систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); 7) інформаційно-технологічні [125, с. 138].

Виконання вищезазначених матеріально-технічних операцій є характерним і для управлінської діяльності органів реєстрації прав. Організаційні та матеріально-технічні дії здійснюють як державні службовці, які займають основні державні посади, так і інші спеціалісти, і допоміжний персонал органу виконавчої влади.

У процесі своєї повсякденної управлінської діяльності Відділу він використовує такі неправові форми управлінської діяльності, яких можна поділити на групи у залежності від того кола питань, які вони покликані вирішувати:

1. Питання організаційної роботи: проведення оперативних нарад, на яких розглядаються питання щодо: діяльності Відділу, підсумків його роботи за певний період (квартал, півріччя, рік), роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів; підготовки плану пріоритетів роботи Відділу; проведення навчань зі спеціалістами Відділу, їх інспектування у роботі; проведення семінарів; проведення стажувань працівників у сфері державної реєстрації прав.

2. Питання інформаційно-методичної роботи: підготовка та надання інформації щодо проведення заходів з посилення інформаційно-роз'яснювальної роботи; щодо наявності заяв, розглянутих із порушенням строку; про судові спори, пов'язані з реєстрацією речових прав на нерухоме майно; щодо майна рекреаційно-оздоровчого призначення; щодо майна, яке знаходиться на території АРК; щодо здійснення державної реєстрації права власності на землі с/г призначення; щодо здійснення державної реєстрації прав у зв'язку з функціональною екстериторіальністю; підготовка звіту щодо суми адміністративного збору за надання послуг із питань державної реєстрації прав; організація виступів у засобах масової інформації з питань державної реєстрації прав; підготовка актів щодо знищення бланків ДП «Національні інформаційні системи»; аналіз стану роботи Відділу; аналіз роботи Відділу з розгляду звернень громадян; стосовно якості формування та ведення Державного реєстру прав; стану виконавської дисципліни у Відділі; здійснення узагальнень та підготовка методичних матеріалів.

3. Організаційні питання під час підготовки до проведення перевірок: щодо роботи спеціалістів Відділу, відповідальних за проведення державної реєстрації прав; за ведення діловодства у Відділі; за ведення архівних справ; за ведення судових справ, в яких оскаржуються рішення державних реєстраторів Відділу; відповідальних за матеріально-технічні цінності Відділу.

4. Питання кадрового забезпечення: розроблення пропозицій щодо підготовки кадрів у частині державної реєстрації прав; підбір і розставлення кадрів у Відділі; вивчення та узагальнення стажу роботи працівників.

5. Питання матеріально-технічного забезпечення та ін...

Окремо хочеться приділити увагу таким неправовим формам організаційної діяльності працівників Відділу, що свідчать про функціонування та удосконалення принципу взаємодії між різними ланками органів виконавчої влади. Прикладом таких форм є проведення нарад, засідань, конференцій, семінарів, прийняття колегіальних рішень з невідкладних питань, проведення дистанційного навчання та консультацій, що стає можливим за допомого впровадження системи відеоконференц-зв'язку [176]. Учасниками зазначених заходів є Мін'юст України, його територіальні органи (до складу яких входять реєстраційні служби та їх Відділи), органи нотаріату, за участю їх посадових осіб/працівників (якими можуть бути державні реєстратори Відділу).

Із низки заходів інформаційної кампанії можна виокремити такі: 12.12.2012 р. за сприяння Німецького фонду міжнародного правового співробітництва було проведено семінар з метою фахового обміну інформацією та досвідом про законодавче регулювання галузі державної реєстрації прав за участю співробітників відомства з ведення поземельних книг м. Кельн (ФРН); 23–26 квітня 2012 р. у м. Вашингтон відбулася щорічна конференція Світового банку «Земля та біднять»; щорічна конференція Європейського форуму реєстраційних органів (ECRF): «Взаємодія бізнес реєстрів – прозорість та ефективність бізнесу» – 17–20 червня 2012 р. у м. Охрид Республіки Македонія; 10.02.2012 р. під час візиту української делегації на чолі з Прем'єр-міністром України до Латвії було підписано Програму економічного співробітництва між Україною та Латвійською Республікою на 2012–2013 рр., у рамках якої передбачається співпраця Укрдержреєстру з відповідними компетентними органами Латвії [263, с. 16].

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо поліпшення організації і діяльності головного територіального управління юстиції, підвідомчих органів та установ юстиції при головному територіальному управлінні юстиції може бути утворено наукову раду, склад якої та положення про яку затверджує начальник головного територіального

управління юстиції. Учасником такої ради можуть бути як начальник управління державної реєстрації, так і працівники Відділу.

Незважаючи на поділ усіх форм державного управління на види, вони є взаємопов'язаними та тісно переплітаються між собою. Визначена компетенція управління державної реєстрації та повноваження їх структурних підрозділів можуть здійснюватися відповідно до чинного законодавства та виключно у передбачених формах. Відділ, як будь-який інший структурний підрозділ органу виконавчої влади, або його посадова особа, у кожному конкретному випадку повинен обирати найбільш прийнятну форму управлінської діяльності відповідно до його компетенції, функцій, об'єкта управління, завдань, які ставляться перед ним. Він повинен враховувати усі як зовнішні, так і внутрішні фактори, для того, щоб отримати очікуваний результат від своєї діяльності. Форми державного управління, які використовуються органами державної реєстрації прав, обов'язково повинні бути у правовому полі, тобто можливість їх використання та форма їх вираження має бути передбаченою нормами права.

Можна сказати, що використання тих чи інших форм у процесі управлінської діяльності Відділу залежить від ряду об'єктивних та суб'єктивних факторів: а) до об'єктивних можна віднести: нормативну визначеність форми – тобто існування форми та/або її видів має бути прямо передбачено законодавством; матеріально-технічна можливість її реалізовувати – виділені кошти для організації та проведення семінару, наявність місця для навчання, конференцій, техніки для стажування тощо; процедурність – чітко визначено етапи її реалізації тощо; б) до суб'єктивних: компетентність – як керівника, так і підпорядкованих осіб; творчість – під час вибору та реалізації форми; соціальне ставлення до керівника чи працівника – повага з боку колективу та співробітників, або навпаки – негативне ставлення; характер – лідер чи виконавець та ін...

Управлінська діяльність реалізовується як всередині Відділу, так і в зовнішній сфері його діяльності, у взаємовідносинах з громадянами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Форми

внутрішньої управлінської діяльності використовуються органами реєстрації прав для вирішення організаційно-штатних питань, керівництва структурними підрозділами: всередині самого органу, управління нижчестоящими щодо підпорядкованості органами, а також керівництво співробітниками.

Внутрішні та зовнішні форми виконавчо-розпорядчої діяльності органів реєстраці прав можуть бути нормотворчими, правозастосовчими, організаційними, матеріально-технічними. Враховуючи той факт, що органи реєстрації прав створювалися у вигляді служб, тобто органів виконачої влади головною функцією яких є надання адміністративних послуг, то найбільшого застосування отримала правозастосовча форма державного управління.

Форми управління органу виконавчої влади нерозривно пов’язані з методами управління, які в них реалізуються. Під методом у широкому значенні цього слова, як правило, розуміють певний шлях, спосіб, прийом вирішення якої-небудь задачі. Метод – це сукупність правил поведінки і вимог дійсності [325, с. 172]. У теорії управління під методом управління розуміють спосіб організуючого впливу суб’єкта управління на керовану систему або конкретний об’єкт управління, за допомогою якого реалізуються функції, вирішуються поставлені завдання, досягаються цілі [330, с. 121].

Методи прийнято тлумачити як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб’єктами та об’єктами управління. На думку В.С. Четверикова, метод управління – це спосіб аналізу й оцінки стану реалізації функцій та завдань управління, засіб та прийоми впливу органу виконавчої влади (суб’єкта управління) на об’єкти, які підлягають управлінню (фізичні та юридичні особи). Він зазначає, що головним призначенням та принциповою роллю методу є те, що «він є найбільш ефективним підходом і засобом досягнення сформульованої цілі управління» [242, с. 187].

Незалежно від змісту і напрямку методи управління характеризуються: об’єктивно організованою формою, під якою розуміють вид впливу, тобто індивідуальних приписів (наказ, розпорядження) або норму (правило) поведінки; характером впливу (безпосередній – прямий вплив або непрямий –

шляхом створення стимулюючих або організовуючих умов); способом впливу (одноосібний, колективний, колегіальний); часовою характеристикою (короткострокові та довгострокові); тактичним і стратегічним характером [206, с. 166].

Методи цілеспрямованого управлінського впливу є дуже різноманітними, оскільки залежать не тільки від правового положення суб'єкта, який здійснює управлінський вплив, але й від об'єкта, на якого спрямовано таку діяльність. У залежності від характеру впливу методи державного управління поділяються на: а) адміністративні – це методи прямих і односторонніх юридично-владних приписів органів державного управління, невиконання яких тягне за собою настання юридичної відповідальності. Їх поділяють: за формою – адміністративно-правові та адміністративно-організаційні; у залежності від юридичних властивостей: нормативні та індивідуальні; від способу впливу: зобов'язуючі, уповноважуючі та заохочуючі; за формою припису: категоричні, у формі доручень та рекомендаційні; б) економічні – для них характерним є використання непрямих способів і засобів впливу на інтереси керованих сторін відносин, стимулюючи їх матеріальну зацікавленість у виконанні поставлених перед ними завдань (наприклад, матеріальні заохочення, оподаткування, майнові пільги та кредит, загроза матеріальних санкцій, понесення матеріальних збитків); в) соціально-психологічні – полягають у здійсненні впливу на керовані суб'єкти з урахуванням особливостей їх психології. Як правило, такий різновид методу управлінського впливу використовується у відносинах «керівник –колектив». Їх поділяють на соціологічні (методи управління колективами та індивідуально-особистою поведінкою) та психологічні (методи професійного відбору працівників в залежності від психологічних характеристик, комплектація малих груп та колективів на підставіпсихологічної сумісності працівників) [206, с. 167-170].

Методи управління в залежності від напрямку реалізації їх функцій поділяють на: загальні, які притаманні усім видам державної діяльності, всім державним органам та характерні для усього управлінського процесу та

спеціальні – які використовують лише на окремих стадія, певними органами, при виконанні конкретних функцій. До загальних відносять: методи переконання і примусу, нагляду і контролю, прямого та непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (у тому числі оперативного) [125, с. 157]. До спеціальних: методи виконання окремих функцій, вироблення та прийняття рішення, програмно-цільовий метод та ін... [331, с. 74]

У науковій літературі методи державного управління поділяють у залежності від: ступеня використання юридичної обов'язковості повноважень суб'єкта управління – переконання, заохочення, примус; ступеня врахування інтересів і варіантів поведінки об'єктів управління – прямий та непрямий вплив; нагляд, регулювання, керівництво тощо [216, с.66, 333]. І.П. Голосніченко серед методів державного управління виокремлює: реєстрацію, ліцензування, квотування, переконання, примус [328, с. 67].

Серед усієї багатоманітності методів управління, які можуть бути використаними органами виконавчої влади, їх структурними підрозділами, або окремими посадовими особами, слід перейти безпосередньо до тих методів, які використовуються Відділом в процесі його управлінської діяльності.

У залежності від того, на кого спрямовано управлінський вплив, методи, що використовуються Відділом, поділяються на: 1) методи, спрямовані на організацію апарату управління (внутрішньо організаційні); 2) методи, що мають свій прояв при впливанні на зовнішні об'єкти (зовнішні).

Першим методом є переконання. Суть цього методу полягає у повсякденній роз'яснювальній та виховній роботі. З метою переконання об'єктів управління вона здійснюється шляхом формування їхньої правосвідомості щодо доцільності та необхідності дотримання та виконання встановлених державою правил поведінки. Метод переконання має бути основним методом діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади та їх посадових осіб, оскільки саме за допомогою роз'яснення основних цілей, завдань держави та її органів, формується людська правосвідомість, створюється певне ставлення особи до держави, її органів, нормативно-

правових актів та норм, які вони закріплюють. Шляхом виховання шанобливого ставлення осіб до закону забезпечується своєрідна профілактика вчинення ними правопорушень та зміцнення державної дисципліни. До методів переконання належать: обґрунтування, роз'яснення, навчання, обговорення, заохочення, обмін досвідом, демонстрація позитивних прикладів управління та інші «заходи, які повинні впливати на духовний світ людини і громадянина» [242, с. 188]. Він може бути як внутрішньо організаційним, направленим, наприклад, керівником реєстраційної служби до своїх підлеглих, так і зовнішнім під час надання консультацій, роз'яснень громадянам.

Одним із проявів переконання та наступним методом управлінської діяльності органів реєстрації прав є метод заохочення. За допомогою заохочення працівників до виконання їхніх обов'язків у відповідності до правових норм та з метою реалізації поставлених перед органом завдань зростає ефективність діяльності органу в цілому. Як правило, цей метод застосовується після виконання об'єктом управління своїх функцій, завдань і полягає у позитивному оцінюванні суб'єктами управління такої діяльності.

До працівників Відділу можуть застосовуватися такі форми заохочень, як вручення подяк, грамот, виплата премій. За особистий вагомий внесок у забезпечення захисту прав і свобод громадян, удосконалення законодавства, ефективну реалізацію завдань у сфері державної реєстрації прав, високий професіоналізм працівники реєстраційних служб територіальних органів Мін'юсту України могли відзначатися Нагрудним знаком відповідно до Наказу Мін'юсту України «Про встановлення відомчої заохочувальної відзнаки Державної реєстраційної служби України – нагрудного знака «За сумлінну працю» [332]. Подання про відзначення працівників реєстраційних служб Нагрудним знаком вносилося в установленому порядку на розгляд Голови Укрдержреєстру керівниками реєстраційних служб головних управлінь юстиції Мін'юсту України в АРК, в областях, містах Києві та Севастополі, керівниками районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних та міжрайонних управлінь юстиції.

У разі неможливості здійснити владний вплив на об’єкт управління шляхом використання більш м’якого методу (якщо такий метод не діє, не дає очікуваних результатів) у суб’єктів управління немає іншого виходу, як використовувати більш жорсткіший метод управління. Прикладом такого методу є адміністративний примус. Під ним в юридичній літературі розуміють систему «засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов’язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку і законності» [125, с. 160].

В юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу: заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); заходи припинення правопорушень; адміністративні стягнення. Відповідно до ч. 1 ст. 6 КУпАП органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України [167].

Серед заходів адміністративного примусу, які можуть застосовуватися посадовими особами Відділу, можна назвати адміністративно-запобіжні заходи, яких спрямовано на недопущення вчинення працівниками адміністративних правопорушень. Державні реєстратори за невиконання або неналежне виконання своїх прав та обов’язків можуть нести дисциплінарну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність у порядку, встановленому законом. Державний реєстратор може отримати догану за неналежне виконання своїх обов’язків.

Методи переконання і примусу є загальними методами, а тому їх конкретизація знаходить своє відображення в адміністративних, соціально-психологічних та економічних методах. Під час управління реєстраційними службами та їх структурними підрозділами перевага надається використанню

адміністративних методів, поряд з якими не менш важлива роль надається соціально-психологічним методам. Економічні ж методи не мають такого широкого застосування через невиробничий характер сфери діяльності органів реєстрації прав.

Шляхом використання методу координації досягається злагоджена дія усіх працівнииків Відділу із управлінням юстиції, структурним підрозділом якої він є. Деякі основи єдності та взаємоузгодженості їхніх дій закріплені певними положеннями та інструкціями, однак основний тягяр реалізації та впровадження в життя координаційних дій лежить на керівниках (начальник Відділу, керівник управління державної реєстрації або начальник управління юстиції).

Поряд із методом координації не останнє місце посідає метод взаємодії, з використанням якого стає можливим налагодження продуктивної співпраці Відділу з територіальними органами міністерств та інших ЦОВВ, місцевими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування, ЦНАПами, а також підприємствами, установами та організаціями з питань, віднесених до їх компетенції.

Методи управління за В.І. Мухіним слід поділяти на: методи тривалої управлінської дії та тактичні методи короткострокової організаційної дії [333, с. 102]. Методи тривалої управлінської дії здійснюються Відділом за допомогою довгострокових актів: плану роботи реєстраційної служби або управління державної реєстрації, плану роботи управління юстиції, структурним підрозділом якого є управління державної реєстрації; плану роботи Відділу; посадових інструкцій працівників управління державної реєстрації, які затверджуються начальником управління юстиції; посадових інструкцій працівників Відділу (керівника, головних та провідних спеціалістів); положень про управління державної реєстрації головного територіального управління юстиції, які розробляються структурними підрозділами територіальних органів виконавчої влади та затверджуються наказами управлінь юстиції.

За допомогою цих методів начальник структурного підрозділу територіального органу виконавчої влади визначає основні напрями подальшого розвитку Відділу, посадовий статус працівників, структуру підпорядкованих підрозділів та сферу їх діяльності. Під час використання названого методу мають зберігатися збалансованість розподілу прав і обов'язків у співробітників, застосовуватися метод прогнозування та моделювання очікуваних результатів з метою уникнення погіршення стану надання адміністративних послуг Відділом.

У практичній діяльності органів реєстрації прав можуть виникати ситуації, які потребують негайного втручання для їх вирішення. Короткосторові організаційні методи призначені саме для забезпечення «чіткого функціонування щоденної злагодженої роботи підрозділів і установ» [334, с. 230]. Прикладом таких актів може бути наказ про відрядження державного реєстратора до того структурного підрозділу, де не вистачає працівників. Видання такого акта має відповідати певним вимогам: «його видання повинно бути дійсно необхідним для практичної діяльності територіального органу, підпорядкованих йому підрозділів, установ; кожний співробітник, задіяний у реалізації акту, після ознайомлення з ним, повинен чітко представляти, яке призначення виданого нормативного акту і який механізм його виконання; виданий акт має бути збалансований» [334, с. 230].

Вибір методу управління органом виконавчої влади, його структурним підрозділом чи посадовою особою залежить від ряду об'єктивних та суб'єктивних чинників: об'єму компетенції, якою наділено суб'єкта управління і за межі якої він не має права виходити, оскільки тоді ставиться питання про правомірність таких дій; функцій, завдань та цілей, які ставляться перед суб'єктом управління; об'єкта управління, який повинен знаходитися у межах предмета відання суб'єкта управління; важливості та значущості вирішуваного питання; часу та засобів, які можуть використовуватися суб'єктом управління; особистих якостей, якими наділено самого управителя: досвід роботи, компетентність і відповідальність, самовпевненість, невпевненість, рішучість.

Для ефективного функціонування Відділу необхідно, щоб усі методи та форми управлінської діяльності цього структурного підрозділу використовувалися з урахуванням усіх як зовнішніх, так і внутрішніх чинників, тобто вміло.

Керівництво у процесі діяльності стуртурного підрозділу органу виконавчої влади здійснюють начальники (управління державної реєстрації, управління юстиції), який представляє його у відносинах з іншими органами та несе персональну відповідальність за організацію та результати його діяльності. «Кожен керівник організації зобов'язаний здійснювати контроль за діяльністю підконтрольних суб'єктів» [257, с. 19]. Важливим для керівника територіального органу є правильно організований поточний (оперативний) контроль за фактичним виконанням його підлеглими завдань та функцій органу, за своєчасним та якісним виконанням розпорядчих документів (наказів, вказівок, розпоряджень) ЦОВВ у сфері державної реєстрації прав. Керівник управління державної реєстрації чи начальник Відділу кожного дня перевіряє: явку на роботу, дотримання трудового режиму, порядок надання адміністративних послуг, заслуховує звіти та доклади про виконану роботу. Контроль може здійснюватися шляхом проведення оперативних нарад та обговорення на них проблем, які потребують вирішення.

Окрім поточного контролю, начальники управлінь державної реєстрації чи управлінь юстиції можуть здійснювати попередній контроль, наприклад, напередодні перевірки Відділу з питань реалізації нею державної політики у сфері державної реєстрації прав, яку може здійснювати такий вищестоящий орган, як Мін'юст, або перевірки питань ведення діловодства, яку може здійснювати головне територіальне управління юстиції. Як правило, такий контроль дає позитивні результати, оскільки при виявленні певних недоліків у роботі чи в процесі її організації, ставиться за мету у максимально короткий термін усунути такі вади та не допускати їх повторного виникнення.

Керівники органів реєстрації прав у своїй діяльності використовують також наступний контроль, наприклад, після проведення оперативної наради

контролюють виконання працівниками результатів такої наради.

У деяких випадках контролю передує нагляд. Цей метод є необхідним у будь-якій управлінській діяльності структурного підрозділу органу виконавчої влади, з іншого боку, характерною ознакою для нього є пасивність, тобто поки процес управлінської діяльності відбувається в допустимих правовими нормами межах використовується метод нагляду. Він дозоляє оцініти ситуацію, яка складається у процесі повсякденної діяльності органів, організацій або посадових осіб. Суб'єкт такого управління не має права втручатися в діяльність об'єктів управління.

Серед методів діяльності Відділу можна виокремити: переконання, заохочення, примус, метод взаємодії, координації діяльності, колегіальне обговорення питань тощо. Усі вони характеризують якісну сторону діяльності Відділу, визначаючи процес рішення поставлених завдань.

Розглядаючи питання методів діяльності Відділів, слід зазначити, що прямих посилань у нормативних актах, які регулюють порядок її діяльності, немає, хоча вони й випливають зі змісту Конституції України, Закону, а також є віддзеркаленням розглянутих форм роботи Відділу.

2.5. Акти управління у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Серед правових форм управлінської діяльності органів реєстрації прав особливе місце посідає прийняття правових актів управління, за допомогою яких реалізовуються основні завдання та функції цих органів. Указані акти приймаються на основі та на виконання законів України, з метою реалізації останніх. Вони ні в якому разі не можуть протирічити закону, а навпаки – повинні повною мірою розкривати суть загальних питань та процесів, які містяться в законах.

Поряд із терміном «акт управління» в юридичній науці використовують такі терміни як «адміністративний акт», «управлінське рішення», «нормативний

акт», «індивідуальний акт», «індивідуальний адміністративний акт» тощо. Такі поняття як «акти державної адміністрації», «адміністративний акт», «управлінське ріщення» схожі між собою та вживаються як синоніми, однак не можна ототожнювати поняття «нормативний акт» та «індивідуальний акт» (індивідуальний адміністративний акт), оскільки це характеристики акта управління. Рішення та діяння органів виконавчої влади та їх посадових осіб, як правило, оформлюються у вигляді правових актів, які можуть мати як нормативний, так і індивідуальний характер.

Поняття «адміністративний акт» починає використовуватися вітчизняними науковцями лише з початку ХХ ст. Вважається, що цей термін є винаходом науки публічного права, яка створила його за французьким зразком; адміністративний акт є, з одного боку, «типовим продуктом одностороннього владно-діючого управління, що виконує закони і реалізує державні цілі в межах законів». З іншого боку, за допомогою адміністративного акта і такої, що передує йому чи слідує за ним процедури, повинна бути забезпечена правова захищеність, так само як це робить судове рішення» [335].

І.П. Голосніченко під адміністративним актом розуміє прийняті у процесі виконавчої діяльності, на основі та з метою виконання законів України, однобічні владні рішення, яких спрямовано на встановлення, зміну чи припинення конкретних правовідносин або такі, що мають обов’язкові для підлеглих органів та співробітників органів виконавчої влади норми, з метою організації і практичного здійснення управління у різних сферах [328, с. 64].

Поняття «адміністративного акта» та «правовий акт» як слова синоніми розглядають такі вчені, як Д.М. Бахрах та Ю.М. Старілов. Під цими поняттями вони розуміють «правовий акт, який регулює управлінські відносини або вирішує конкретні управлінські справи (спір), встановлює новий правовий статус суб’єктів права, наділений державно-владним характером, який видається суб’єктами публічного управління, в односторонньому адміністративному порядку уповноваженими на те органами та посадовими особами у відповідності до встановленої процедури (у межах управлінського

процесу) з метою досягнення цілей управління, вирішення його завдань і здійснення управлінських функцій» [314, с. 377-378].

Д.М. Овсянко під актом управління розуміє офіційне рішення, прийняте уповноваженим органом виконавчої влади в односторонньо-владному порядку і з дотриманням встановленої процедури з того або іншого питання, віднесене до його компетенції, одягнене у передбачену законом форму, яке породжує юридичні наслідки [207, с. 95].

Д.В. Луценко акт державного управління розглядає як офіційний припис, якого засновано на законі, прийнято суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії у порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки [125, с. 138].

Деякі вчені дають визначення актів управління у залежності від органів, які їх приймають, та сфери суспільних відносин, на регулювання яких їх спрямовано. Наприклад, під актами управління у сфері набуття власності на об'єкти незавершеного та законсервованого будівництва розуміються вольові владні дії спеціально уповноважених державних органів, що вчинюються на основі та на виконання законів, спрямованих на встановлення (зміну або припинення) правовідносин з метою виконання функцій державного управління з приватизації об'єктів незавершеного та законсервованого будівництва [336, с. 15].

Адміністративні акти як результат адміністративної діяльності розглядає І.Б. Коліушко. «Якими ж є результати діяльності органів виконавчої влади? Відповідь на це питання залежить саме від змісту такої діяльності, але основними продуктами очевидно є: адміністративні акти – у справах, які стосуються конкретних фізичних або юридичних осіб; інформаційні листи та доповідні записки – на виконання відповідних доручень посадових осіб або органів вищого рівня; нормативні акти або проекти нормативних актів – на виконання законів України» [92, с. 101].

Враховуючи всі ці визначення, можна виокремити ознаки правового адміністративного акта: 1) приймається уповноваженим органом виконавчої влади, або його посадовою особою у межах їх компетенції. Акти можуть прийматися як колегіально, так і одноособово, у будь-якому разі – це одностороннє волевиявлення органу виконавчої влади чи її посадової особи, на яке не впливає воля суб'єкта, щодо якого прийнято такий акт; 2) має підзаконний характер, оскільки приймається на виконання закону і не має йому протирічити; 3) являє собою владне волевиявлення органу державного управління; 4) має певну форму, спосіб та порядок прийняття; 5) спрямований на настання певних юридичних наслідків (встановлює певні права, обов'язки, вирішує спір тощо); 6) має імперативний характер – обов'язковий до виконання; 7) завжди є управлінським рішенням, якого підготовлено та прийнято у відповідності до управлінського процесу; 8) має творчий характер, оскільки завжди спрямований на оптимальне вирішення управлінських справ.

Отже, під актами управління у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень розуміють владне волевиявлення спеціально уповноважених органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що вчиняються на основі та на виконання законів, спрямованих на встановлення, зміну чи припинення правовідносин з метою виконання функцій державного управління з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Акти управління класифікуються за різними критеріями. І.П. Голосніченко класифікує їх за: сферою застосування (внутрішні та зовнішні); юридичними властивостями (індивідуальні та нормативні); формою видання (письмові та усні); назвою (укази, постанови, рішення, накази, статути, настанови, інструкції) [328, с. 65]. Д.В. Луценко, розглядаючи акти державного управління за юридичними властивостями, поряд із нормативними та індивідуальними актами виокремлює змішані, особливістю яких є наявність як норм права, так і рішення стосовно конкретних управлінських справ, та ненормативних приписів [125, с. 143]. Прикладом змішаного акта є Наказ Мін'юсту України «Про впровадження системи відеоконференц-зв'язку та

затвердження Порядку підготовки та проведення нарад у режимі відеоконференцій у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, органах нотаріату, Державній виконавчій службі України та Державній реєстраційній службі України» [176], яким затверджено загальний порядок Порядок підготовки та проведення нарад у режимі відеоконференцій та передбачено певні приписи для конкретних органів виконавчої влади, їх посадових осіб: Департаменту організаційного та ресурсного забезпечення, Укрдержреєстру, начальникам головних управлінь юстиції Мін'юсту України в областях та місті Києві, районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції.

В.А. Мельников, класифікуючи акти за назвою, доповнює її іще декількома видами (розпорядження, акти органів місцевого самоуправління у разі виконання ними делегованих повноважень); за способом охорони (акти, що охороняються засобами (мірою) дисциплінарної або адміністративної відповідальності); від масштабності, тобто кола осіб, на яких вони поширюють свою дію (акти загального значення, міжвідомчі, відомчі, внутрішньовідомчі); від способу прийняття (колегіальні та одноособові); у залежності від суб'єктів, які приймають акти (акти органів виконавчої влади, акти суб'єктів влади, які не знаходяться в апараті управління (деякі акти суддів, прокурорів тощо), акти суспільних об'єднань, яким делеговані державно-владні повноваження); акти управління за формою вираження можуть мати письмову, усну або конклюдентну форму [331, с. 79].

Запропоновані класифікації можна також доповнити поділом адміністративних актів за: діями у просторі (загальні та локальні), за діями у часі (безстрокові, строкові та тимчасові) [216, с. 330].

У залежності від назви кожен акт містить у собі певне змістовне навантаження. Укази – це нормативні та індивідуальні акти, що видаються Президентом Украни, мають найвищу юридичну силу серед актів державної виконавчої влади та є обов'язковими до виконання усіма суб'єктами адміністративно-правових відносин (наприклад, Указ «Про заходи щодо

створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» [79]).

Постанови – це правовий акт вищого або центрального колегіального органу державної виконавчої влади, що прийнятий у колегіальному порядку, або акт, який видається органами державної виконавчої влади як індивідуальний, що приймається для здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто при вирішенні питань щодо притягнення громадян та посадових осіб до адміністративної відповідальності (наприклад, Постанова Кабміну «Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» [55]).

Рішення – нормативний або індивідуальний акт, що видається місцевою державною адміністрацією при вирішенні питань державного управління у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [328, с. 65].

Накази – це акти адміністративної діяльності, які звернені до підлеглих підрозділів та співробітників та які мають у своєму змісті приписи з метою організації роботи апарату органу. Є також накази, що тлумачать законодавчі акти або постанови уряду для забезпечення широкого розуміння службовцями змісту цих правових документів (наприклад, Наказ Мін'юсту «Про затвердження спільних заходів щодо здійснення реєстрації прав на нерухоме майно» [81]).

Настанова – окремий нормативний акт, який відрізняється від інших адміністративно-правових джерел тим, що його норми містять не тільки правила поведінки, але й вказівки навчального характеру [328, с. 66].

Інструкція – це нормативний акт, в якому в систематизованому вигляді викладено правила, що визначають порядок застосування норм законодавства, указів Президента та постанов Уряду України, порядок діяльності окремих служб та підрозділів, а також службовців органів [328, с. 66-67]. Наприклад, Інструкція про порядок проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна [337].

Як видно, в юридичній літературі існує безліч підходів для класифікації актів управління, однак найбільш практичним є поділ актів управління в залежності від їх юридичного змісту та суб'єктів видання.

Нормативними актами визнаються ті правові акти, що відповідають ряду вимог: є джерелами адміністративного права; передбачають норми права та конкретизують норми права правових актів вищої юридичної сили; розраховані на багаторазове використання, оскільки визначають правила поведінки під час настання певних обставин; поширюють свою дію на необмежене коло осіб; є правовими основами виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин; передбачають права та обов'язки суб'єктів у сфері державного управління; встановлюють обмеження та заборони для фізичних та юридичних осіб, як суб'єктів адміністративних правовідносин тощо [300, с. 184-185].

Нормативні акти в органах (за винятком органів державної виконавчої влади загальної компетенції), як правило, видаються стосовно внутрішніх організаційних питань та завжди адресуються співробітникам цих органів. У них встановлюються правила службової діяльності, вони розраховані на неодноразове виконання [328, с. 65].

Під час виконання законів та актів органів виконавчої влади структурний підрозділ головного територіального управління юстиції – управління державної реєстрації видає такий нормативний акт, як «Положення про управління державної реєстрації головного територіального управління юстиції», який погоджується з начальниками управління державної реєстрації та затверджуються начальниками головного територіального управління юстиції. Положення про Відділ при головному чи районному управлінні юстиції затверджується наказом начальника головних, районних управлінь юстиції.

Найбільш поширеним видом актів управління є індивідуальні акти. Саме за допомогою таких актів найбільш оперативно вдається вирішувати питання, які виникають у процесі повсякденної управлінської діяльності. Вони є актами застосування адміністративно-правових норм, спрямовані до конкретних осіб,

для вирішення кокретних ситуацій та розраховані на одноразове використання. Вони можуть породжувати, змінювати або припиняти певні правовідносини. В юридичній науці виокремлюють три основні види індивідуальних актів: правонаділяючі (наказ про тимчасове виконання обов'язків, наказ про відрядження до іншої служби); оперативно-розпорядчі (про перенесення вихідного дня); правоохоронні (про застосування заходів державного примусу) [331, с. 265].

Підставами для прийняття виконавчо-розпорядчих документів органів реєстрації прав є: Конституція і закони України, постанови ВР, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабміну, рішення і постанови ВР АРК, акти Ради Міністрів АРК, накази і розпорядження Мін'юсту, накази Головного територіального управління юстиції.

Головне територіальне управління юстиції у разі потреби, видає разом з територіальними органами міністерств та інших ЦОВВ, органами виконавчої влади АРК, місцевими державними адміністраціями спільні акти. Для колективного вирішення питань, що належать до компетенції головного територіального управління юстиції, утворюється колегія у складі начальника головного управління юстиції (голова колегії), його заступників, керівників структурних підрозділів (ними можуть бути керівники управління державної реєстрації) за посадою. До складу колегії можуть входити також керівники районних управлінь юстиції або інші фахівці. Начальник головного територіального управління юстиції затверджує склад такої колегії, а її рішення запроваджуються в життя його наказами. До ліквідації Укрдержреєстру керівники його структурних підрозділів також були членами колегії.

Б.В. Дрейшев, досліджуючи правотворчу діяльність органів державного управління, зазначав, що суб'єктами правотворчих відносин поряд з органами державного управління можуть бути їх внутрішні підрозділи та посадові особи. Особливість правотворчих відносин має прояв у тому, що «у процесі їх

здійснення формується правотворча воля, яка потім трансформується в державну волю» [338, с. 32-33].

Індивідуальні акти Відділу можуть поділятися в залежності від сфери їх застосування на: внутрішні та зовнішні. Внутрішні організаційні акти звернено до підлеглих за службою апаратів та співробітників. Їх покликано забезпечити регулювання діяльності тієї або іншої служби, їх структурних підрозділів, тих чи інших співробітників цих органів.

Начальник управління державної реєстрації головного територіального управління юстиції в межах наданих йому повноважень: затверджує посадові інструкції працівників управління державної реєстрації та Відділу; затверджує положення про підпорядкований йому Відділ; вносить подання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності своїх заступників; вносить подання щодо призначення та звільнення з посад своїх заступників; підписує відповідні накази щодо призначення на посади та звільнення з посад державних реєстраторів, державних службовців та працівників Відділу та управління державної реєстрації головного територіального управління юстиції; приймає рішення щодо їх заохочення, притягує їх до дисциплінарної відповідальності.

Окрім видання письмових актів, начальник управління державної реєстрації може використовувати усні акти управління, наприклад, вказівки, доручення.

Зовнішні акти спрямовано за межі апарату органів управління, адресовано громадянам, громадським організаціям, державним підприємствам та установам, які не є підлеглими цим органам. Вони видаються за чітко визначеним законодавством колом питань [328, с. 65]. До переліку зовнішніх актів, які видаються Відділом та його посадовими особами, можна зарахувати управлінські акти, які формуються під час реалізації державної політики у сфері державної реєстрації прав. Такими актами є рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, про внесення змін до

Державного реєстру прав, про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна тощо.

Рішення акумулюють у собі весь комплекс розумових, організаційних, технічних тактичних, юридичних та інших операції [116, с. 101]. На думку В.В. Конопльова, вони відображають та закріплюють не тільки державну волю особи, що їх приймає, але й результат їх засвоєння, відповідність політичним, правовим та моральним засадам і принципам [322, с. 77]. Р.М. Ширшикова під державно-управлінським рішенням розуміє – усвідомлено зроблений суб'єктом державного управління вибір цілеспрямованого впливу на соціальну дійсність, якого здійснено в установленому порядку та закріплено відповідним чином [339, с. 271-277].

Необхідно зазначити, що не всі рішення, які приймаються державними реєстраторами, можуть належати до індивідуальних правових актів. Такі акти обов'язково повинні мати певні юридичні наслідки для заявників у сфері державної реєстрації прав. Наприклад, якщо в процесі розгляду заяви державний реєстратор приймає рішення про державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, то це тягне за собою виникнення у нового власника усіх трьох правомочностей щодо: володіння, користування та розпоряджання майном. Інша ситуація складається у разі прийняття рішення про відмову у державній реєстрації прав. Така відмова не призводить до виникнення, зміни чи припинення речових прав на нерухоме майно або їх обтяжень. Рішення про відмову в проведенні державної реєстрації прав надає заявникові лише одне право – право звернутися до уповноважених органів щодо його оскарження.

Рішення державних реєстраторів, які призводять до настання юридичних наслідків у сфері державної реєстрації прав, належать до зовнішніх індивідуальних актів управління, оскільки відповідає усім ознакам, яким має володіти акт управління: приймається спеціально уповноваженим суб'єктом управління – державним реєстратором; є результатом одностороннього владного волевиявлення державного реєстратора; призводить до настання

певних юридичних наслідків – до виникення, зміни чи припинення речових прав на нерухоме майно або їх обтяжень; має певну форму, строки та порядок прийняття; може бути оскаржене відповідно до законодавства;підлягає обов'язковому виконанню шляхом внесення данних до Державного реєстру прав.

Усі рішення, які приймаються працівниками Відділу, можна поділіти у залежності від певних підстав:

1) від предмету: а) рішення про державну реєстрацію прав (щодо права власності, володіння, користування (сервітут); користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); забудови земельної ділянки (суперфіцій); право господарського відання; оперативного управління; постійного користування та право оренди земельної ділянки…); б) рішення про державну реєстрацію обтяжень (щодо податкової застави, арешту, заборони вчинення юридичних дій…);

2) від характеру наслідків: а) рішення, яких спрямовано на настання певних юридичних наслідків: про державну реєстрацію виникнення прав або їх обтяжень, про внесення змін до запису; про припинення прав або їх обтяжень; про скасування запису; б) рішення, які не призводять до настання юридичних наслідків: про відмову в державній реєстрації прав; про відмову у скасуванні; про залишення заяви про державну реєстрацію прав та їх обтяжень без розгляду у зв'язку з її відкликанням; про відмову у внесенні змін до запису Державного реєстру прав; в) рішення, які приймаються для вирішення процедурних моментів і можуть викликати настання певних наслідків: рішення про зупинення розгляду заяви; рішення про відновлення розгляду заяви; рішення про закриття розділу; про відкриття раніше закритого розділу; щодо розгляду заяв тощо.

3) від строків їх прийняття: 3.1. загальні: а) рішення, які необхідно прийняти у день прийняття заяви – про державну реєстрацію обтяжень; іпотек; взяття на облік безхазяйного майна; рішення про скасування та внесення змін; про відмову у наданні інформації; б) за 5 робочих днів – рішення про державну

реєстрацію речових прав, (окрім випадків видачі свідоцтв) та рішення про відновлення розгляду заяви, якщо заявник на 5-й робочий день усунув підстави для такого зупинення; в) за 14 робочих днів – рішення про державну реєстрацію права власності у випадках видачі державним реєстратором свідоцтв про право власності на нерухоме майно та рішення про проведення державної реєстрації права власності на підприємство як єдиний майновий комплекс; г) рішення, які можуть прийматися у будь-який момент до спливу вищеперерахованих строків, тобто у їхніх межах: рішення про зупинення розгляду заяви, рішення про відновлення розгляду заяви, якщо заявник усунув підстави до їх зупинення на будь-якому із 5 денного строку, рішення про відмову в державній реєстрації прав; д) за 10 днів – у разі надходження заяви про державну реєстрацію обтяжень, іпотеки на майно, щодо якого уже зареєстровано заяву про державну реєстрацію права на це майно – спочатку приймається рішення про державну реєстрацію прав, потім про державну реєстрацію обтяжень, іпотеки; 3.2. спеціальні (скорочені): а) 5 робочих днів – для заяв, строк розгляду якої відповідно до закону становить 14 робочих дінв (наприклад, у разі видачі свідоцтва про право власності); б) 3 робочих дні – для заяви, строк розгляду якої відповідно до закону становить 5 робочих днів (наприклад, державна реєстрація права оренди земельної ділянки); в) 1 робочий день з моменту прийняття заяви – для заяви строк розгляду якої відповідно до закону становить 5 робочих днів (наприклад, державна реєстрація права власності на підставі договору купівлі-продажу); г) 2 години з моменту прийняття заяви: для заяви строк розгляду якої відповідно до закону становить 5 робочих днів (наприклад, державна реєстрація права користування земельною ділянкою); для заяв про державну реєстрацію обтяжень; під час надання інформації з Державного реєстру прав у паперовій формі; д) 30 хвилин з моменту прийняття заяв – під час надання інформації з Державного реєстру прав у паперовій формі.

Як відомо, будь-який акт, який приймається посадовою особою, органом виконавчої влади, його структурним підрозділом має відповідати певним

вимогам, невиконання та недотримання яких тягне за собою негативні наслідки. Це може бути підставою як для відміни чи скасування акта – припинення його дії, так і до притягнення керівника чи іншої посадової особи, яка прийняла указаний акт, до передбаченої законом відповідальності.

У чинності актів державного управління розрізняють чотири юридичні стани: 1) припинення – закінчення строку, на який було видано акт; досягнення мети, поставленої перед актом; зникнення адресата акта; 2) зупинення – застосовується до актів державного управління, якщо ставиться питання про їх законність; 3) зміна – може застосовуватися до заперечних актів (актів, що містять певні недоліки, після усунення яких акт визнається правомірним і підлягає виконанню), коли є потреба доредагувати та доопрацювати окремі приписи цих актів; 4) скасування – полягає у визнанні нечинними акта управління повністю або окремих його частин, положень [125, с. 147-148].

Усі рішення, які приймаються працівниками Відділу під час реалізації державної політики у сфері державної реєстрації прав, мають відповідати певним вимогам: прийматися уповноваженими на те суб'єктами – державним реєстратором, яким може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж юридичної роботи не менше як два роки (ч. 1 ст. 9 Закон № 1952-IV); своєчасно, тобто у межах строків, які передбачені законодавством; мати визначену нормативними актами форму та підписуватися уповноваженим суб'єктом; бути обґрунтованим, прийматися відповідно до діючого законодавства; прийматися у межах компетенції органу та на підставі його повноважень; прийматися на засадах добросовісності, неупередженості, розсудливо та з дотриманням принципу рівності перед законом; доведене до відома заявників.

Форма та вимоги до оформлення рішень державних реєстраторів затверджено Наказом Мін'юсту України «Про затвердження форм рішень державного реєстратора прав на нерухоме майно та вимог до їх оформлення» від 26.12.2011 р. № 3601/5 (зі змінами) [174]. До загальних вимог, які висуваються до усіх рішень можна віднести: формується державною мовою;

підписується державним реєстратором прав на нерухоме майно із зазначенням його прізвища та ініціалів; засвідчується в установленому порядку печаткою державного реєстратора; складається з чотирьох частин: вступної, описової, мотивуючої та резолютивної.

Варто зазначити, що програмне забезпечення Державного реєстру прав у кожному конкретному випадку має примірну форму рішення, з посиланнями на законодавчі акти, для сращення роботи державних реєстраторів. Однак, якщо законодавчі акти у сфері державної реєстрації прав постійно удосконалюються, до них вносяться зміни, припиняються дії застарілих чи неефективних норм, то програмне забезпечення Державного реєстру прав чомусь не встигає за швидкоплинним законодавством. У результаті виникає ситуація, коли, наприклад, майже рік назад прийнято «новий» Порядок № 868 [161], а у програмі майже в усіх рішеннях, які приймаються державним реєстратором, і досі (серпень 2015 р.) посилання йдуть на Постанову № 703. Багато функцій, які й зараз передбачені в Державному реєстрі прав, є застарілими та можливість їх здійснення має бути виключена ДП «Національні інформаційні системи», наприклад, прийняття рішення про надання інформації з Державного реєстру прав, норма щодо якого давно припинила свою дію.

Акти управління необхідно відрізняти від документів, які мають юридичне значення, оскільки такі документи не встановлюють, не змінюють та не припиняють правовідносин. Складені за встановленою нормативними актами формою вони свідчать про певні факти або стани. Не маючи юридичного значення, вони містять у собі певну інформацію, будучи її джерелом. Такими документами є, наприклад, витяг, виписка, інформаційна довідка.

Акти державного управління органів виконавчої влади та їх посадових осіб мають певні просторові та часові межі. Під дією актів державного управління у просторово-часовій дійсності розуміють «певний рух від початку ініціативи та опрацювання актів управління до їх втілення в життя» [125, с. 145]. За загальним правилом усі акти проходять такі стадії: постановка питання

щодо його прийняття; розробка проекту акта; обговоронення проекту; погодження проекту акта; прийняття акта; реєстрація акта в органах юстиції; опублікування акта управління; доведення акта управління до відома суб'єктів державного управління; набрання чинності актом державного управління.

Варто зазначити, що провадження з підготовки та прийняття актів управлінням державної реєстрації та їх структурними підрозділами залишається майже не врегульованою, а вимоги до таких актів невизначеними.

Оскільки Відділом та його посадовими особами приймаються, як правило, акти індивідуальні дії, у процесі реалізації державної політики у сфері державної реєстрації прав, то ініціатором їх прийняття є заявники, які звертаються до Відділу для отримання адміністративної послуги. Форма, вимоги та строки прийняття рішень державними реєстраторами чітко прописані законом, а тому державний реєстратор зобов'язаний чітко дотримуватися передбачених законодавством вимог під час підготовки та прийняття такого акта. Рішення державного реєстратора, після його прийняття автоматично реєструється в Державному реєстрі прав із присвоєнням йому індексного номера.

Обов'язковим етапом є доведення такого рішення до відома заявника, що здійснюється не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення особисто заявникові, шляхом надсилання поштою, або відправкою на електронну пошту заявника.

Якщо ж акти управління приймаються керівником управління державної реєстрації, то потреба у прийнятті рішення виникає у зв'язку із зовнішніми обставинами (припис вищестоящого органу управління (Мін'юсту), координація і регулювання відносин з іншими органами (ЦНАП, виконавчі служби) або внутрішніми (порушення дисципліни державними реєстраторами, заохочення працівників). До форми, змісту, строків прийняття правових актів управління, які може приймати керівник управління державної реєстрації, законодавець не закріпив конкретних вимог.

Варто зазначити, що основною вимогою до актів управління, які приймаються органами виконавчої влади та їх посадовими особами – це наявність у таких суб'єктів повноважень щодо прийняття таких рішень. Оскільки вихід таких суб'єктів за межі своїх повноважень тягне настання відповідальності, передбаченої законом. Ще однією умовою правомірності дій посадових осіб є використання своїх повноважень з тією метою, для якої указані повноваження надавалися.

Отже, усі акти, які приймаються посадовими особами Відділу, повинні бути спрямованими на реалізацію його основних завдань і функцій, у межах і на підставі законодавчо закріплених за ними повноважень.

Висновки до другого розділу

1. Серед основоположних ідей, які лежать в основі функціонування та організації діяльності органів реєстрації прав можна виокремити дві групи принципів: загальносистемні та організаційні. Останнім часом законодавець особливу увагу приділяє розвиткові принципам публічності та функціональної екстериторіальності, забуваючи, а інколи й порушуючи інші базові ідеї, які повинні виконуватися органами реєстрації прав. Так, наказ Мін'юсту № 607/5 від 02.04.2013 р. «Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб» порушує принципи територіальності, самостійності державних реєстраторів у прийнятті рішень та черговості розгляду заяв. Указаний акт протирічить ст. 19 Конституції України, ч. 7 ст. 3 та ч. 3 ст. 9 Закону № 1952-IV.

2. Визначено, що система органів реєстрації прав є складовою частиною системи органів виконавчої влади і є прикладом вертикальних відносин розподілу взаємних прав та обов'язків указаних суб'єктів. Ій для ефективного функціонування необхідна наявність певних ознак: єдність системи; єдиноначальність; ієрархічність; самостійність та самовизначеність;

взаємозалежність внутрішніх елементів; урахування зовнішніх факторів; наявність усіх елементів управлінських відносин.

3. Виявлено ряд негативних тенденцій, які мають місце у процесі формування та діяльності системи органів реєстрації прав: 1) суперечливість правового регулювання правового статусу Укрдержреєстру у результаті дії двох положень, прийняття та дія одного з яких суперечить пп. 9-1, 9-25 ст. 116 Конституції України; 2) занадто швидка зміна кадрів керівників ЦОВВ, на який покладено обов'язок реалізовувати державну політику у сфері державної реєстрації прав; 3) необґрунтована ліквідація Укрдержреєстру з передачею його повноважень до Мін'юсту; 4) розшарування важелів впливу на Відділи як з боку Укрдержреєстру, так і з боку управлінь юстиції; 5) безпідставне втручання вищестоящих органів у діяльність підпорядкованих суб'єктів.

4. Проведено співвідношення понять «реєстраційна служба» і «органи державної реєстрації прав» і доведено, що вони співвідносяться як ціле і частка. А органи державної реєстрації прав і органи реєстрації прав вживаються як слова синоніми.

5. Визначено, що Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно – це структурний підрозділ управління державної реєстрації головного територіального, районного, районного у місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного, міжрайонного управління юстиції, на який покладено обов'язок реалізовувати державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

6. Доведено, що найбільш повно повноваження Відділу розкриваються через визначення його цілей, завдань, функцій та компетенції. Повноваження Відділу можна розглянути на основі тих спеціальних функцій, в яких вони реалізовуються, а саме: реєстраційні, інформаційні, координації і контролю; матеріально технічного, кадрового та нормативно-правового забезпечення.

7. У результаті використання Відділами принципу функціональної екстериторіальності їх повноваження можуть змінювати часову та територіальну сфери дії. Практична реалізація нормативно-правових актів, які

регулюють зазначені питання відкрила ряд недоопрацьованих моментів, які потребують негайного вирішення: 1) удосконалення технічного забезпечення Державного реєстру прав, яке не встигає за швидкоплинним законодавством; 2) забезпечення доступу державних реєстраторів до інформаційних систем, архівів, в яких містяться відомості щодо зареєстрованих прав та обтяжень об'єктів нерухомості, які знаходяться на окупованих територіях; 3) проведення перевірок обґрунтованості відряджень державних реєстраторів.

8. Встановлено, що поняття процедура державної реєстрації прав – це сукупність послідовно здійснюваних дій щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Виділено види адміністративних процедур за предметністю. З метою удосконалення порядку здійснення державної реєстрації прав необхідно: передбачити відповідальність за порушення строків під час направлення відповідей на запити державних реєстраторів; удосконалити порядок взаємодії ДЗК та Державного реєстру прав.

9. Відділ у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності використовує як правові, так і неправові форми державного управління. Активно розвивається договірна сфера управлінських відносин. Встановлено, що індивідуальні акти є найбільш поширеними актами у сфері державної реєстрації прав. Розвиток інформаційних технологій впливає на матеріально-технічні операції органів реєстрації прав та вимагає значних матеріальних витрат на їх утримання. Серед неправових форм управлінської діяльності можна виокремити групи питань, вирішенням яких займається Відділ: організаційні, інформаційно-методичні, кадрові, матеріально-технічні.

10. Організуючий вплив у практичній діяльності органів реєстрації прав має певні особливості: 1) першочергово застосовуються метод переконання та заохочення, які конкретизуються в адміністративних та соціально-психологічних методах; 2) адміністративно-запобіжні заходи мають перевагу серед заходів адміністративного примусу; 3) ефективність координації та взаємодії органу залежить від особистих якостей керівника органу; 4)

використання короткострокових організаційних методів та методів тривалої управлінської дії є необхідними складовими як під час планування, так і для щоденної злагодженої роботи органу; 5) обов’язково використовуються нагляд і контроль керівником структурного підрозділу.

11. Запропоновано такі зміни і доповнення до законодавства:

11.1. Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнити нормою: «Адміністративна відповідальність за порушення строків надання адміністративних послуг»;

11.2. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»:

п. 6 ч. 1 ст. 28 викласти в іншій редакції, а саме: «заявлене право та обтяження такого права уже зареєстровано у Державному реєстрі прав»;

ч. 3 ст. 28 необхідно доповнити п. 4 у такій редакції «у разі виявлення помилки в ДЗК, яка виникла після перенесення інформації про земельні ділянки з Державного реєстру земель до ДЗК (розташування у межах земельної ділянки частини іншої земельної ділянки; невідповідність меж земельної ділянки, указаних у Державному реєстрі земель, її дійсним межам; невідповідність площі земельної ділянки, указаної в Державному реєстрі земель, її дійсній площі у результаті зміни методів підрахунку (округлення); присвоєння декільком земельним ділянкам однакових кадастрових номерів) орган, що здійснює ведення ДЗК, зобов’язаний повідомити про неї орган державної реєстрації прав».

ч. 4 ст. 20 доповнити п. 2 у такій редакції: «облікова справа, яка не підлягає приєднанню до реєстраційної справи, підлягає зберіганню в органі реєстрації прав протягом трьох років».

ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі аналізу досягнень юридичної науки і чинного законодавства вирішено наукове завдання з розробки питань, які стосуються адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, сутності і змісту правового статусу органів реєстрації прав в Україні, організаційно-правових засад їх функціонування, удосконалення законодавства, що регламентує правовий статус цих органів, наведено обгрунтовані пропозиції щодо підвищення ефективності їх діяльності. У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки:**

1. Створення єдиної системи органів, які здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, не було явищем одноактним та пройшло не одне десятиліття. Тривалий період ідея створення такої системи залишалася декларативною. Враховуючи багаторічний досвід еволюції інституту державної реєстрації речових прав, система цих органів буде найбільш життєздатною лише за умов: 1) логічне поєднання централізації та децентралізації влади: а) функції контролю та нагляду перебувають у віданні державних органів; б) повноваження щодо проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень належать Відділу (незалежно від відомчого підпорядкування), а прийняття та видача документів здійснюються органами місцевого самоврядування; 2) цілісності системи з єдиним контролюючим центром; 3) регулювання їхньої діяльності здійснюється виключно у правовому полі.

2. Оптимізація системи ЦОВВ за функціональним принципом стала необхідною умовою для усунення розпорошеності інституцій, які здійснювали державну реєстрацію речових прав та закріпила міцне підґрунтя для ефективної реалізації її основних критеріїв. Реформування у цій сфері здійснюється на двох рівнях: на центральному – створення Державної реєстраційної служби України, на яку покладався обов’язок реалізовувати відповідну державну політику в межах держави, на місцевому – територіальні органи Мін’юсту, які

реалізовували політику, забезпечення якої було покладено на Укрдержреєстр, на місцях (відділи у складі реєстраційних служб). З'ясовано, що утворення органів реєстрації прав проводилося непослідовно та неефективно: основна увага законодавця приділялася утворенню керівних центрів, а організаційні та матеріально-технічні проблеми місцевих структурних підрозділів вирішувалися по залишковому принципу.

3. Встановлено, що Відділ є структурним підрозділом органу виконавчої влади, якому притаманні такі ознаки: а) створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності – державної реєстрації прав; б) здійснює сервісну діяльність із надання адміністративних послуг щодо реєстрації прав, яка характеризується нормативно визначеними цілями, функціями, завданнями, компетенцією; в) реалізує свої повноваження через процедуру надання відповідних послуг; г) акти, які видаються у процесі реєстрації прав, мають зовнішній індивідуальний характер.

4. Виокремлено три основні групи нормативно-правових актів, які визначають порядок організації та функціонування органів реєстрації прав (за предметністю): 1) визначають загальні питання правового режиму об'єктів, які підлягають державній реєстрації; 2) розкривають основні засади функціонування органів виконавчої влади (питання організації, повноваження, порядок діяльності); 3) встановлюють порядок надання адміністративних послуг.

5. В основі функціонування та організації діяльності органів реєстрації прав лежать дві групи основних принципів загальносистемні та організаційні. Виокремлено принцип функціональної екстериторіальності, який надає право органам реєстрації прав змінювати часову та територіальну сферу дії їх повноважень. Практична реалізація цього принципу потребує удосконалення шляхом: оновлення технічного забезпечення Державного реєстру прав; відкриття доступу до інформаційних систем окупованих територій; контролю за відрядженнями державних реєстраторів.

6. Структурна побудова системи органів реєстрації прав, не дивлячись на короткий час свого функціонування, постійно, і не завжди у кращий бік, видозмінюється. Так, серед негативних тенденцій слід зазначити: 1) необґрунтоване передання повноважень від Укрдержреєстру до Мін‘юсту, що протирічить функціональному принципові побудови системи ЦОВВ; 2) постійна змінність керівника ЦОВВ з питань реєстрації прав украй негативно впливає на якість управлінської діяльності всього органу; 3) занадто швидке реформування ЦОВВ з питань реєстрації прав і одночасне затягуванням реорганізаційних процесів на місцях; 4) подвійна підпорядкованість Відділу; 5) часткова колізійність чинного законодавства з питань реєстрації прав (одночасна дія декількох положень про Укрдержреєстр; повноваження щодо утворення, реорганізації і ліквідації ЦОВВ лише через декілька років приведено у відповідність до Конституції України; відсутність нормативної регламентації правового статусу Департаменту державної реєстрації, Управлінь державної реєстрації; дія застарілого Указу Президента № 401/2011 тощо).

7. Визначено, що головна мета діяльності Відділу – надання якісних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам у сфері державної реєстрації прав нерозривно пов’язана з його основними завданнями – забезпечення, підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної політики в зазначеній сфері. Встановлено, що функції органів реєстрації прав реалізуються шляхом здійснення їх повноважень, які класифіковано на дві групи: загальноуправлінські та спеціальні (основні та забезпечувальні). Функції та завдання не відносяться до складу компетенції Відділу, оскільки перші відображаються в ній шляхом закріплення конкретних прав та обов’язків, а другі – визначають основну мету його діяльності. Компетенція органів державної реєстрації прав складається із прав та обов’язків (повноважень), які реалізуються у сфері державної реєстрації прав (предметів відання).

8. Органи реєстрації прав використовують різноманітні методи і форми управлінської діяльності – правові та неправові. Рішення державного реєстратора про виникнення, зміну чи припинення речових прав на нерухоме

майно та їх обтяжень є найбільш поширеним прикладом зовнішніх індивідуальних актів поряд із такими рішеннями, як рішення про відкладення розгляду заяви, про відновлення розгляду заяви тощо, які приймаються для вирішення процедурних питань. Приділено увагу такій формі організації управління, як укладення адміністративних договорів (Регламент про взаємне співробітництво між Укрдержреєстром та Укрпоштою; договори, які укладаються для отримання доступу до Державного реєстру прав - між ДВС України, управліннями юстиції та ДП «Національні інформаційні системи» або між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та ДП «Національні інформаційні системи». Неправові форми управлінської діяльності Відділу поділяються на вирішення яких вони спрямовані, на: організаційні, інформаційно-методичні, кадрові, матеріально-технічні. Активно запроваджуються такі новітні технології, як: електронні черги, попередній запис на прийом до Відділу через веб-сайт Мін'юсту, отримання інформації з Державного реєстру прав через веб-сайт Мін'юсту.

9. Для усунення змістовних і технічних недоліків запропоновано такі зміни і доповнення:

9.1. Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнити нормами: «Адміністративна відповідальність за порушення строків надання адміністративних послуг»; «Адміністративна відповідальність за порушення порядку проведення спеціальної перевірки»

9.2. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»:

ч. 4 ст. 20 доповнити п. 2 у такій редакції: «облікова справа, яка не підлягає приєднанню до реєстраційної справи, підлягає зберіганню в органі реєстрації прав протягом трьох років»;

п. 6 ч. 1 ст. 28 викласти в іншій редакції, а саме: «заявлене право та обтяження такого права уже зареєстровано в Державному реєстрі прав»;

ч. 3 ст. 28 доповнити п. 4 у такій редакції «У разі виявлення помилки в ДЗК, яка виникла після перенесення інформації про земельні ділянки з

Державного реєстру земель до ДЗК (розташування у межах земельної ділянки частини іншої земельної ділянки; невідповідність меж земельної ділянки, зазначених у Державному реєстрі земель, її дійсним межам; невідповідність площі земельної ділянки, указаної в Державному реєстрі земель, її дійсній площі у результаті зміни методів підрахунку (округлення); присвоєння декільком земельним ділянкам однакових кадастрових номерів) орган, що здійснює ведення ДЗК зобов'язаний повідомити про неї орган державної реєстрації прав»;

9.3. ст. 17 Закону України «Про іпотеку» необхідно доповнити ч. 4 такого змісту: «У разі припинення іпотеки обтяжувач зобов'язаний звернутися до уповноважених законодавством органів для її припинення у встановленому законодавством порядку».

9.4. Розробити: а) перелік та порядок оплат інших платних послуг, пов'язаних із державною реєстрацією прав для виконання ч. 2 ст. 13 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; б) типове положення про Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;

9.5. Порядок проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень № 868 доповнити пунктом такого змісту: «У разі проведення державної реєстрації похідних речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, право власності на які виникло та оформлено в установленому порядку до 1 січня 2013 року, заявником подається витяг з ДЗК до моменту автоматизованого перенесення записів Державного реєстру земель про речові права на земельні ділянки та їх обтяження, про суб'єктів таких прав та документи, що посвідчують такі права, до Державного реєстру прав» – для спрощення порядку проведення державної реєстрації права власності на земельну ділянку.

9.6. Припинити дію Указу Президента України «Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України» від 6 квітня 2011 р. № 401/2011.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2012 р. 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 14.12.2010 р. – № 234.
2. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011р. № 401/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – С. 56.
3. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 219 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 119.
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
5. Курило В.І. Сучасний стан інституту державної реєстрації нерухомого майна: соціальна та правова характеристика / В.І. Курило // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 1. – С. 39–46.
6. Підопригора О.А. Римське право : підруч. / О.А. Підопригора, Є.О. Харитонов. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 512 с.
7. Харитонов Е.О. Основы римского частного права. – Ростов-на/Д : изд-во «Феникс», 1999. – 403 с.
8. Денисяк Н.М. Історія виникнення, розвиток та реформування інституту нотаріату в Україні // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: юриспруденція : зб. наук. праць – О. : Фенікс, 2013. – № 5. – С. 145–147.
9. Боголепов Н.П. Учебник истории римского права: пособие к лекциям / Н.П. Боголепов. – М., 1895. – 633 с.
10. Комаров В.В. Нотаріат в України : підруч. / В.В. Комаров, В.В. Баранкова. – Х. : Право, 2011. – 384 с.

11. Витяг з Реєстру прав власності на нерухоме майно [Електронний ресурс] : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 09.06.2011. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0061323-11
12. Латыев А.Н. Регистрация прав на недвижимое имущество и владение: соотношение и влияние на оборот недвижимости / А.Н. Латыев // Объекты гражданского оборота : сб. статей / отв. ред. М.А. Рожкова. – М. : Статут, 2007. – С. 419–450.
13. Історія держави і права України : підруч. – у 2 т. / Т. 1. – кол. авторів : В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, Р.Д. Святоцький та ін. / [за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка]. – К. : Концерн «Видав. дім «Ін Юре», 2003. – 656 с.
14. Іванов В.М. Історія держави і права України : навч. посіб. / В.М. Іванов. – К. : МАУП, 2002. – Ч 1. – 264 с.
15. Фалалеева И.Н. Политико-правовая система Древней Руси IX–XI вв. / И.Н. Фалалеева. – Волгоград : Изд-во Волгоград. госуд. ун-та, 2003. – 164 с.
16. Исаев И.А. История государства и права России : учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / И.А. Исаев. – М. : Юристь, 2004. – 797 с.
17. Венгеров А.Б. Теория государства и права. [Електронний ресурс]. – М., 1993, Вып.1. – Режим доступу: http://ibib.ltd.ua/tretya-proishojdenie-prava.html
18. Павко А., Павко Я. Правничо-політична думка Київської Русі [Електронний ресурс] / А. Павко, Я. Павко // Віче. – 2011. – № 20. – Режим доступу: http://www.viche.info/journal/2759/
19. Карасевич А.О., Київська Русь: історія політичної думки та її джерела : навч. посіб. / А.О. Карасевич. – К. : Науковий світ, 2002. – 215 с.
20. Орленко В. Розвиток торгівлі на Русі у період феодальної роздробленості (XII – XVI ст.ст.) / В. Орленко, Л. Орленко // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 2. – С. 120–135.
21. Кисіль В.Є. Становлення інституту реєстрації прав на земельні ділянки: історичний аспект / В.Є. Кисіль // Науковий вісник Національного

університету біоресурсів і природокористування України. – 2011. – Вип. 157. – С. 235–239.

22. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 года.[за виданням 1855 року] – Мінск, 2003. – С. 35–263.

23. Щербачов А.П. Державна реєстрація договору купівлі-продажу нерухомого майна за новим цивільним законодавством України / А.П. Щербачов // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 3. – С. 123–129.

24. Музиченко П.П. Історія держави і права України [Електронний ресурс]: Навч. посіб. – 6-те вид., випр. і доп. / П.П. Музиченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2007. – Режим доступу : http://libfree.com/171636405-pravoistoriya_derzhavi_i_prava_ukrayini__muzichenko_pp.html

25. Заруба В.М. Історія держави і права України [Електронний ресурс] : навч. посіб. / В.М. Заруба. – К. : Центр учбової літератури, 2005. – Режим доступу: http://histua.com/knigi/istoriya-derzhavi-i-prava-ukraini-zaruba/

26. Черниш В.М. Цивільно-правові засади розвитку нотаріату в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / В.М. Черниш. – К., 2003. – 199 с.

27. Гулєвська Г.Ю. Організаційно-правові аспект державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Гулєвська Г.Ю. – К., 2004. – 216 с.

28. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – Петроград : Издание Юридического книжного склада «Право», 1917. – 328 с.

29. Лыкошин А.И. Об отыскании недвижимых имений из чужого владения / А.И. Лыкошин // Журнал гражданского и уголовного права : Апрель. Издание С.-Петербургского Юридического Общества. – С.-Пб. : тип. Правительствующего Сената, 1888. – Кн. 4. – 544 с.

30. Крат В.І. Іноземний досвід в сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно // Наукові записи Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «юридичні науки». Т. 22(61). – № 2. – 2009. – С. 124–131.

31. Фемелиди А.М. Русский нотариат. История нотариата и действующее нотариальное положение 14 апр. 1866 г. / А.М. Фемелиди. – Лейпциг : Издание Я.А. Канторовича, 1902. – 264 с.
32. Ахмедов Ч.Н. «Положение о нотариальной части» 1866 года как нормативное основание функционирования нотариата во второй половине XIX – начале XX века [Електронний ресурс] / Ч.Н. Ахмедов // История государства и права. – 2007. – № 8. – Режим доступу: http://www.center-bereg.ru/j2367.html
33. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами / за ред. проф. А.М. Третяка : навч. посіб. / А.М. Третяк, О.С. Дорош. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с.
34. Сидельников С.М. Аграрная реформа Столыпина : учеб. пособ. / под ред. Е.Ф. Черменского. – М., 1973. – 338 с.
35. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / за ред. В.І. Семчика. – К. : Наук. думка, 1998. – 243 с.
36. Пионтковский С.А. Гражданская война в России (1918 – 1921). Хрестоматия. – М. : Коммунистический университет им. Я.М. Свердлова, 1925. – 708 с.
37. Реєстр Розсекречених архівних фондів України: міжарх. довідник. Т. 2. кн. 2. Розсекречені архівні фонди державних архівів Луганської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської Рівненської, Сумської областей / Держкомархів України, Укр. наук.-досл. ін-т арх. справи та документознавства ; упоряд.: С. Зворський, Н. Христова; редкол.: Г. Боряк (голова) та ін. – К., 2007. – 542 с.
38. Положення про державний нотаріят [Електронний ресурс]: Постанова РНК УРСР від 20.04.1923 р. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP230001.html
39. Про поліпшення організації державного нотаріату УРСР [Електронний ресурс]: Постанова РНК УРСР від 27.12.1940 р. № 1761. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP401761.html

40. Про зміну і доповнення Нотаріального положення УРСР [Електронний ресурс] : Постанова РНК УРСР від 03.12.1949 р. № 1615. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP401615.html
41. Про затвердження Положення про державний нотаріат і Переліку документів, на підставі яких вчиняються нотаріальні виконавчі написи на стягнення грошей та майна [Електронний ресурс] : Постанова РНК УРСР від 09.08.1944 р. № 1016. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP441016.html
42. Про затвердження Положення про державний нотаріат Української РСР [Електронний ресурс] : Постанова РНК УРСР від 26.12.1956 р. № 1536. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1 /KC561536.html
43. Про державний нотаріат [Електронний ресурс] : Закон Верховної Ради УРСР від 25.12.1974 р. № 3377-VIII. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z743378.html
44. Про обов'язкове нотаріальне посвідчення договорів про відчуження будівель у сільських місцевостях [Електронний ресурс] : Постанова Ради Міністрів УРСР від 18.11.1948 р. № 2712. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KC482712.html
45. Трофименко Є.В. Минуле та сучасність в Україні / Є.В. Трофименко // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – Вип. 10. – С. 231–237.
46. О порядке установления факта владения немуниципализированными строениями : Циркуляр Народного Комиссариата Юстиции и Народного Комиссариата Внутренних дел от 29.10.1924 г. № 185/463 // Еженедельник Советской Юстиции, 1924. – № 44. – С. 46–47.
47. О земельных распорядках в полосе городов и городков [Электронный ресурс] : Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета, Совета Народных Комиссаров УССР от 23.09.1925 г. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/info/KP250003.html
48. Про розширення прав місцевих органів влади і спрощення порядку управління [Електронний ресурс] : Постанова ВУЦВК РНК УРСР від

27.06.1927 р. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270010.html

49. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров // Изд-во Ленинград. ун-та, 1972. – 158 с.

50. Інструкція про порядок реєстрації будинків та домоволодінь у містах і селищах міського типу УРСР [Електронний ресурс] : Інструкція Держжитлокомунгоспу України від 31.01.1966 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001303-66

51. Земельний кодекс УРСР : Закон УРСР від 08.07.1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.

52. Про затвердження форми акта на право довгострокового тимчасового користування землею [Електронний ресурс] : Постанова Ради Міністрів УРСР від 01.10.1974 р. № 473. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/473-74-п

53. Цивільний кодекс УРСР [Елекронний ресурс] : Закон УРСР від 18.07.1963 р. № 1540-VI. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1540-06/page4

54. Про власність в СРСР [Електронний ресурс]: Закон СРСР від Закон СРСР від 06.03.1990 р. № 1305-1. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1305400-90

55. Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 р. № 703 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2035.

56. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. № 15–92 // Голос України. – 1993. – 15 січ.

57. Романюк Я.М. На допомогу судді. Державна реєстрація правочинів: її суть та правове значення [Електронний ресурс] / Я.М. Романюк // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 5. – Режим доступу : http://www.informjust.ua/text/711

58.Земельний Кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27.

59.Земельний Кодекс України : Закон України від 18.12.1990 р. № 561-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 98.

60.Про внесення змін і доповнень до Земельного Кодексу Української РСР : Закон України від 13.03.1992 р. № 2196-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.

61.Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради Української РСР від 18.12.1990 р. № 563-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.

62.Новаковська І.О. Форми власності на землю та закономірності їх розвитку / І.О. Новаковська // Продуктивні сили і регіональна економіка. – 2008. – Ч. 1. – С. 296–304.

63.Про форми державних актів на право володіння або користування землею і Положення про порядок надання і вилучення земельних ділянок : Постанова Верховної Ради УРСР від 27.03.1991 р. № 889-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 17. – Ст. 204.

64.Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18.– Ст. 133.

65.Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад: Указ Президента України від 30.12.1995 р. № 1194/95 // Голос України. – 1996. – № 5.

66.Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

67.Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності [Елекронний

ресурс] : Указ Президента України від 12.07.1995 р. № 608/95. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/608/95

68. Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення : Указ Президента України від 19.01.1999 р. № 32/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 3. – Ст. 11.

69. Бусуйок Д.В. Правові аспекти державної реєстрації прав на землю та їх обтяжень [Електронний ресурс] / Д.В. Бусуйок // Науковий вісник НУБіП України. Серія: Право. – 2010. – Вип.1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2010_156/10bdv.pdf

70. Земельне право України : підруч. / за ред. М.В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.

71. Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 р. № 1021 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 189.

72. Про концепцію розвитку житлово-комунального господарства [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 р. № 150. – Режим доступу: http:www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/150-95-п

73. Про затвердження правил державної реєстрації об'єктів нерухомого майна, що знаходяться у власності юридичних та фізичних осіб [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України по житлово-комунальному господарству від 13.12.1995 р. № 56. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0031-96

74. Положення про Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України : Указ Президента України від 09.12.1997 р. № 1342/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 50. – Ст. 42.

75. Про затвердження Інструкції про порядок державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності юридичних та фізичних осіб : наказ Державного комітету будівництва,

архітектури та житлової політики України від 09.06.1998 р. № 121 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 26. – С. 203.

76. Овчарук С.С. Організаційно-правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : дис. … кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.С. Овчарук. – К., 2009. – 185 с.

77. Цивільний Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № № 40–44. – Ст. 356.

78. Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації права власності та інших речових прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 07.02.2002 р. № 7/5 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 383.

79. Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру : Указ Президента України від 17.02.2003 р. № 134/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 8. – Ст. 6.

80. Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 р. № 1088 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 30. – Ст. 78.

81. Про затвердження спільних заходів щодо здійснення реєстрації прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України, Державного комітету України по земельних ресурсах, Державного комітет України з питань житлово-комунального господарства від 26.02.2003 р. № 15/5/44/39 // Офіційний вісник України. – 2003. – Ст. 450.

82. Про затвердження Тимчасового порядку державної реєстрації правочинів : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 671 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – Ст. 1420.

83. Завальна І.І. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно: проблеми та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / І.І. Завальна, О.І. Косенко. – Режим доступу: http://www/minjust/gov/ua/0/3668

84. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – С. 2537.

85. Про передачу цілісного майнового комплексу державного підприємства «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті по земельних ресурсах» до сфери управління Мін'юсту [Еклектронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.05.2006 р. № 295-р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/295-2006-р

86. Железняк Н. Проблеми реформування органів юстиції та правові засади їх діяльності / Н. Железняк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 2. – 2003. – С. 77–88.

87. Кот О.О. Служба з майбутнього: Створення державної реєстраційної служби внесе суттєві зміни у діючу систему реєстрації прав на нерухомість, і не тільки на неї [Електронний ресурс] / О.О. Кот, О.В. Третьяков // Юрист. – 2011. – № 9. – Режим доступу: http: // www.anticalaw.com.ua

88. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» : Закон України від 11.02.2010 р. № 1878-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 18. – Ст.141.

89. Про структурні підрозділи територіальних органів юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру та з питань банкрутства [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 07.09.2011 р. № 2074/5. – Режим доступу : http:www.zacon1.rada.gov.ua/laws/show/v2074323-11

90. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

91. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах [Електронний ресурс]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук спец. : 12.00.06 / М.В. Шульга. – Х., 1998. – Режим доступу : http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_182.html

92. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
93. Лихачов С.В. Дозвільне провадження у адміністративному процесі [Електронний ресурс]: дис. … кандидата юрид. наук спец. : 12.00.07 / С.В. Лихачов. – Х. : НУВС, 2001. – 177 с. Режим доступу: http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_583.html
94. Константинов М.В. Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним как субъект гражданских правоотношений : дис. … кандидата юрид. наук : спец. 12.00.03 / Константинов М.В. – Т., 2003. – 245 с.
95. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. … канд. юрид. наук спец. : 12.00.07 / О.В. Харитонов. – Х., 2004. – Режим доступу : http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_582.html
96. Кучерук К.І. Договір купівлі-продажу земельної ділянки : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / К.І. Кучерук. – К., 2002. – 193 с.
97. Волчецкая Г.А. Правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: теоретико-правовой аспект : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Волчецкая Г.А. – СПб. – 2002. – 171 с.
98. Ширинская Е.Ю. Гражданско-правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Е.Ю. Ширинская. – М., 2005. – 212 с.
99. Карлин А.Б. Проблемы правового регулирования государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество: дис. … доктора юрид. наук : 12.00.03., 12.00.14 / А.Б. Карлин. – М., 2007. – 506 с.
100. Алексеев В.А. Недвижимое имущество : правовой режим и государственная регистрация прав : дис. … доктора юрид. наук : 12.00.03 / Алексеев В.А.– М., 2003. – 583 с.
101. Воронин И.К. Административно-правовой механизм государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской

Федерации: эффективность функционирования и правового регулирования : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Воронин И.К. – М., 2011. – 227 с.

102. Акчурин А.В. Государственная регистрация прав на земельные участки и сделок с ними как метод государственного управления и контроля в сфере земельных отношений : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.06 / Акчурин А.В. – Саратов, 2001. – 191 с.

103. Шмалий О.В. Регистрация как форма государственного управления : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.14 / О.В. Шмалий. – Ростов-на/Д, 2004. – 186 с.

104. Ильченко А.Л. Государственная регистрация прав и сделок с недвижимостью как средство государственного регулирования предпринимательской деятельности : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03 / А.Л. Ильченко. – М., 2005. – 243 с.

105. Добров А.Н. Институт регистрации в административном праве : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Добров А.Н. – М., 2003. – 173 с.

106. Пустовалова Е.А. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество на современном этапе развития гражданского законодательства : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Пустовалова Е.А. – М., 2012. – 185 с.

107. Івершенко Л.А. Конституційне право людини і громадянина на приватну власність в Україні та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ [Електронний ресурс] : автореф. дис… на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Л.А. Івершенко. – К., 2006. – Режим доступу: http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_906.html

108. Мальцев Д.О. Застава як спосіб забезпечення банківського кредиту за цивільним законодавством України [Електронний ресурс]: автореф. дис. … кандидата юрид. наук спец. : 12.00.03 / Д.О. Мальцев. – О., 2005. – Режим доступу: http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_713.html

109. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти [Електронний ресурс]: автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня канд. юрид. наук спец.: 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О., 2006. – Режим доступу: http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_57.html

110. Антошкіна В.К. Договірне регулювання відносин подружжя [Електронний ресурс]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / В.К. Антошкіна. – Х., 2006. – Режим доступу: http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_573.html

111. Герц А.А. Іпотека підприємства як єдиного майнового комплексу [Електронний ресурс] : автор. дис. … канд. юрид. наук спец. : 12.00.03 / А.А. Герц. – Л., 2006. – Режим доступу: http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_857.html

112. Токарева А.С. Гражданско-правовые аспекты государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : на примере договоров аренды нежилых помещений в Республике Северная Осетия-Алания: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Токарева А.С. – М., 2005. – 194 с.

113. Киндеева Е.А. Приобретение вещных прав на вновь созданные объекты недвижимости: правовое регулирование и государственная регистрация : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03. / Е.А. Киндеева. – М., 2009. – 240 с.

114. Дискин Е.И. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество на основании судебных актов : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Е.И. Дискин. – М., 2013. – 25 с.

115. Мироненко І.В. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. / І.В. Мироненко. – К., 2008. – 16 с.

116. Пономарьова Я.О. Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. ... кандидата юрид. наук. : 12.00.07 / Пономарьова Я.О. – Х., 2009. – 204 с.

117. Барц Я.Є. Адміністративно-правові основи реєстрації права власності на нерухоме майно : дис. … кандидата юрид. наук. : 12.00.07 / Барц Я.Є. – З., 2011. – 219 с.

118. Слободянюк С.О. Цивільно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03 / С.О. Слободянюк. – К., 2012. – 180 с.

119. Трихонюк Е.Н. Правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц: проблемы теории и судебной практики: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Е.Н. Трихонюк. – М., 2007. – 25 с.

120. Чуряев А.В. Административно-правовое регулирование государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.14 / А.В. Чуряев. – Орел, 2009. – 189 с.

121. Кокорева О.М. Правовое регулирование государственной регистрации некоммерческих организаций : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / О.М. Кокорева – М., 2010. – 28 с.

122. Лазариди А.С. Государственная регистрация юридических лиц (административно-правовые вопросы) [Электронный ресурс]: автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / А.С. Лазариди. – Саратов, 2004. – Режим доступа : http://lawtheses.com/gosudarstvennaya-registratsiya-yuridicheskih-lits-1

123. Антонова Е.Е. Правовое регулирование формирования и использования реестровой информации: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Е.Е. Антонова. – Екатеринбург, 2012. – 28 с.

124. Доркина А.В. Организация и правовые основы правоохранительной деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию в

сфере прав на недвижимое имущество и сделок с ним : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.11 / Доркина А.В. – Псков., 2012. – 188 с.

125. Адміністративне право : підруч. / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін..]; за заг.ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

126. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

127. Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб : наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2013 р. № 607/5 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 26. – Ст. 912.

128. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

129. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (укр/рос): Гаазька конвенція від 05.10.1961 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 46. – Ст. 2419.

130. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Электронный ресурс] // Права человека: сб. универс. и регион, междунар. док. М., 1990. – Режим доступа: http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/005.htm

131. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (укр/рос): Міжнародний документ від 22.01.1993 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 44. – Ст. 2824.

132. Про запровадження безпосередніх зносин органів юстиції України в рамках Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 року в частині виконання доручень у цивільних справах [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 02.08.2007 р. № 597. – Режим доступу: http:// www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v597_323-07

133. Сімейний Кодекс України : Закон України від 10.01.2002 р. № 2947-III // Голос України. – 2002. – № 38.

134. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 463-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

135. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

136. Про іпотеку : Закон України від 05.06.2003 р. № 898-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 313.

137. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України . – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.

138. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 р. № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

139. Про господарські товариства : Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

140. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-XII // Відомості Верховної Ради України. –1992. – № 31. – Ст. 440.

141. Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, прибудов до них, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт, і проведення технічного обстеження їх будівельних конструкцій та інженерних мереж : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 19.03.2013 р. № 95 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 31. – Ст. 1115.

142. Ведерникова І. Олександр Лавринович: «Окремі шановані люди хочуть дискредитувати саму ідею адміністративної реформи» / І. Ведерникова // Джерело тижня. – 2011. – № 41.

143. Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні / В.Я. Малиновський // Наукові праці. Політологія. – Вип. 200. – Т. 212. – 2013. – С. 18–22.

144. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – С. 385.

145. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Голос України. – 2014. – № 206.

146. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12

147. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головного управління Державної служби України від 04.08.2010 р. № 214 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.

148. Про питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 17 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 6. – Ст. 127.

149. Деякі питання діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 30.01.2015 р. № 115/5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 6. – Ст. 151.

150. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.

151. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1455.

152. Авер'янов В.Б. Проблеми реформування державного управління та адміністративного права / В.Б. Авер'янов, О. Андрійко, В. Нагребельний, В. Коваленко // Правова держава: Ювілейний щорічник наукових праць. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 10. – К. : Видав. дім «Ін Юре», 1999. – С. 47–71.

153. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

154. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно : Закон України від 04.07.2012 р. № 5037-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 23. – Ст. 224.

155. Про затвердження Порядку ведення державного реєстру обтяжень рухомого майна : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 р. № 830 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 27. Т.1. – Ст. 1770.

156. Про затвердження Тимчасового порядку державної реєстрації іпотек : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2004 р. № 830 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 84.

157. Положення про Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна : Наказ Міністерства юстиції України від 09.06.1999 р. № 31/5 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – Ст. 203.

158. Про врегулювання доступу до реєстрів інформаційної системи Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 26.07.2013 р. № 1538/5 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 59. – Ст. 2130.

159. Про деякі питання доступу банків до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 24.11.2011 р. № 3380/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 95. – Ст. 3481.

160. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку державної реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності у зв'язку з їх розмежуванням : Закон України від 14.05.2013 р. № 233-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 136.

161. Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 р. № 868 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 96. – Ст. 3549.

162. Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення повноважень нотаріусів та особливостей реєстрації похідних речових прав

на земельні ділянки сільськогосподарського призначення : Закон України від 05.03.2015 р. № 247-VIII // Голос України. – 2015. – № 52.– 24 берез.

163. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодо одержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14.10.2014 р. № 1701-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2048.

164. Деякі питання надання інформації про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 р. № 722 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 2. – Ст. 31.

165. Щодо порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [Електронний ресурс]: Роз'яснення Державної реєстраційної служби України від 26.11.2014 р. № 14445/06-15-14. – Режим доступу : http:www.drsu.gov.ua/show/13680.

166. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері відносин власності з метою запобігання корупції : Закон України від 14.07.2015 р. № 597-VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 160. – 2 верес.

167. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10

168. Деякі питання надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 786 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 245. – 31 груд.

169. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1141 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 86. – Ст. 3145.

170. Про внесення змін до Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.02.2014 р. № 50 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 32.

171. Про затвердження порядку ведення архіву реєстраційних справ : наказ Міністерства юстиції України від 14.11.2011 р. № 3319/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 91. – Ст. 3313.

172. Про затвердження зразка та опису печатки державного реєстратора прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 22.11.2011 р. № 3360/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 93. – Ст. 3404.

173. Про затвердження Порядку прийняття і розгляду заяв про внесення змін до записів, внесення записів про скасування державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та скасування записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 12.12.2011 р. № 3502/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 98.– Ст. 3589.

174. Про затвердження форм та вимог до оформлення рішень державного реєстратора прав на нерухоме майно та вимог до їх оформлення : наказ Міністерства юстиції України від 26.12.2011 р. № 3601/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 3. – Ст. 102.

175. Про внесення змін до деяких наказів Міністерства юстиції України у зв’язку з відкриттям інформації про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження : наказ Міністерства юстиції України від 26.12.2014 р. № 2175/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 103. – Ст. 3048.

176. Про впровадження системи відеоконференц-зв’язку та затвердження Порядку підготовки та проведення нарад у режимі відеоконференцій у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, органах нотаріату, Державній виконавчій службі України та Державній реєстраційній службі України [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 16.06.2014 р. № 938/5. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0647-14

177. Питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, яке розташоване на тимчасово окупованій території [Електронний ресурс]:

Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 226. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/226-2014

178. Про реалізацію пілотного проекту у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме та їх обтяжень : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 868-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 174.

179. Про заходи щодо державної реєстрації прав на землі сільськогосподарського призначення : наказ Міністерства юстиції України від 28.05.2014 р. № 845/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 42. – Ст. 1118.

180. Про покладення обов'язків державних реєстраторів [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 01.08.2013 р. № 1582/5. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1582323-13

181. Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 17.06.2014 р. № 953/5. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0640-14

182. Про заходи щодо реалізації пілотного проекту у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у містах Вінниці, Дніпропетровську, Львові, Харкові, Черкасах, Чернігові та Києві : наказ Міністерства юстиції України від 23.09.2014 р. № 1570/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 76. – Ст. 1298.

183. Про заходи щодо надання послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 14.03.2014 р. № 524/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 21. – Ст. 674.

184. Про тимчасові заходи щодо надання послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, розташоване в межах території Луганської та Донецької областей : наказ Міністерства юстиції України від 15.08.2014 р. № 1354/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 68. – Ст. 1913.

185. Про запровадження у Київській області пілотного проекту щодо розподілу функціональних обов'язків між особами, які приймають заяви у

сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, та особами, які приймають рішення за результатами розгляду заява [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 23.02.2015 р. № 240/5. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0207-15

186. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 113.

187. Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» щодо ставок за проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : Закон України від 20.11.2012 р. № 5508-VI // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 1. – Ст. 7.

188. Про затвердження розміру і порядок використання плати за внесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та надання інформації із зазначеного реєстру : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 р. № 1204 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 1.

189. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12.02.2015 р. № 191-VIII // Голос України. – 2015. – № 61.

190. Про надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у скорочені строки : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 190 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 73.

191. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28.02.1991 р. № 796-XII // Голос України. – 1991. – 27 берез.

192. Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 425.

193. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 р. № 875 X-II // Голос України. – 1991. – 27 квіт.

194. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам : Закон України від 16.11.2000 р. № 2109-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 2.

195. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учеб. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.

196. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, № 35–36, № 37. – Ст. 446.

197. Цивільний процесуальний Кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–42. – Ст. 492.

198. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9 – 10. – № 11–12. – № 13. – Ст. 88.

199. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

200. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянки Панченко Ю.Г. щодо офіційного тлумачення положень статей 41, 55 Конституції України, статей 328, 331, частин першої, третьої статті 368, статей 391, 392 ЦК України, статей 60, 63, 66, 69, 70, 71 СК України, статей 18, 19 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Ухвала Конституційного суду України від 14.09.2010 р. № 54-у/2010 // Вісник Конституційного суду України. – 2010. – № 5. – С. 90.

201. Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва) [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.03.2012 р. № 6. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0006740-12

202. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – С. 117.

203. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Херсонського ремонтно-виробничого комбінату в особі ліквідатора Бєлоусова І.В. щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 42 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у взаємозв'язку з положеннями ч. 4 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» ч. 3 ст. 78 ГК України : Ухвала Конституційного суду України від 30.10.2014 р. № 92-у/2014 // Вісник Конституційного суду України. – 2014. – № 6. – С. 48.

204. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

205. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2 – М. : Юрид. лит., 1982. – 360 с.

206. Коренев А.П. Административное право России : учеб. в 3 ч. Ч. I. М. : МЮИ МВД России; Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.

207. Овсянко Д.М. Административное право : учеб. пособ. / Д.М. Овсянко. – 3-е изд., пер. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 468 с.

208. Административное право Российской Федерации : учеб. / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. — М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.

209. Бородин С.С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко; ГУАП. СПб, 2007. – 432 с.

210. Бахрах Д.Н. Административно право : учеб. для вузов. / Д.Н. Бахрах. – М., 1996. – 355 с.

211. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. : Т. 1., заг. част. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

212. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах [Електронний ресрус]: автор. дис. … кандидата юрид. наук спец. : 12.00.07 / М.В. Костів. – Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – 20 с. – Режим доступу: http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_44.html

213. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Пра-во, 2005. – Режим доступу: http://radnuk.info/pidrychnuku/bydivnusttvo/482-bydivnutstvo/8961-s-4----------.html

214. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

215. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. –К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

216. Ківалов С.В. Адміністративне право України: Навч. посіб. – 5-е вид., перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2011. – 400 с.

217. Задихайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні / О.А. Задихайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379–384.

218. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

219. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Електронний ресурс] / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с. – Режим доступу: http://padaread.com/?book=50054

220. Брокгауз Ф.А. Энциклопедический словарь. Современная версия / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – М. : Эксмо, 2005. – 672 с.

221. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.

222. Уемов А.И. Системный поход и общая теория систем / А.И. Уемов – М. : Мысль, 1978. – 272 с.

223. Малиновский А.А. Основные понятия и определения теории систем. Сиситемные исследования: методологические проблемы / А.А. Малиновский – М. : Наука, 1980. – С. 78–90.

224. Садовский В.Н. Основания общей теории систем / В.Н. Садовский. – М., 1974. – 280 с.

225. Философский словарь / под. ред. М.М. Розенталя и П.Ф. Юдина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Политиздат, 1968. – 544 с.

226. Біла Л.Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – С. 49–53.

227. Малиновський В.Я. Державне управління [Електронний ресурс]: Навч. посіб. – 2-е вид., доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с. – Режим доступу: http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-ypr/492-malinovski.html

228. Цвік М.В., Процюк І.В. Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад / М.В. Цвік, І.В. Процюк // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1. – С. 51–61.

229. Караханов В.Е. Проблемы теории и социологии управления органами внутренних дел / В.Е. Караханов. – М., 1992. – 64 с.

230. Головач А.В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Головач А.В. – Х., 2011. – 535 с.

231. Державне управління в Україні [Електронний ресурс] : Навчальний посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – Режим доступу: http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/249/%C0

232. Данилова С.И. Совершенствование форм, методов и примов взаимодействия органов предварительного следствия с периодической печатью, теле- и радиовещанием : (методические рекомендации) / С.И. Данилова, Л.С. Корнева. – М. : ВНИИ МВД России, 2004. – 12 с.

233. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М., 1986. – 590 с.

234. Марчук В.М. Административно-правовой аспект научной организации государственного управления : автореф. дис. на соискание науч. степени доктора юрид. наук 12.00.02 / В.М. Марчук. – К., 1977. – 54 с.

235. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч посіб. / автор-упоряд. М.В. Кравчук. – 3-є вид., змін. і доп. – Тернопіль., 2002. – 247 с.

236. Приймаченко Д.В. Принципи адміністративної діяльності митних органів України / Д.В. Приймаченко // Митна справа. – 2005. – № 5. – С. 3–10.

237. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. – К., 1999. – 247 с.

238. Кунев А.Н. Законность и правовая культура в условиях становления правового государства[Електронний ресурс]: автор. дис. ... кандидата юрид. наук спец. : 12.00.01. / А.Н. Кунев. – М., 2011. – Режим доступу: http://www.dissercat.com/content/zakonnost-i-pravovaya-kultura-v-usloviyakh-stanovleniya-pravovogo-gosudarstva

239. Мартиненко І.В. Принцип організації та функціонування державного апарату / І.В. Мартиненко // Право і Суспільство. Теорія та історія держави і права. – 2009. – № 1. – С. 41–45.

240. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність / Ю. Тодика, В. Серьогін // Вісник АПрН України. – 1998. – № 1. – С.50–58.

241. Гегель Г. Философия права. – М., 1990. – 524 с.

242. Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование» / В.С. Четвериков // Ростов-на/Д. : Феникс, 2004. – 512 с.

243. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационние структури / В.Б. Аверьянов / АН УРСР : Ин-т гос-ва и права. – К. : Наук. думка, 1990. – 148 с.

244. Козлов Ю.М. Советское административное право : пособие для слушателей / Ю.М. Козлов. – М. : Знание, 1984. – 208 с.

245. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно. Коментар. Законодавство. Методичні матеріали : наук.-практ. посіб. / Державна реєстраційна служба України. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 472 с.

246. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 1999. – 422 с.

247. Холопов В.А. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособ. / В.А. Холопов. – Ростов-на/Д.: Феникс, 2010. – 364 с.

248. Государственная политика и управление : учеб. : в 2 ч. – Ч. 1. / под ред. Л.В. Сморгунова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

249. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні / В.Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.

250. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / за ред. Ю.С. Шемшученка : монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 656 с.

251. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

252. Про призначення Л. Єфіменка Головою Державної реєстраційної служби України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14.01.2011 р. № 45/2011. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2011

253. Про призначення Д. Ворони Головою Державної реєстраційної служби України : Указ Президента України від 20.02.2013 р. № 84/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 6. – Ст. 192.

254. Про звільнення Ворони Д.М. з посади Голови Державної реєстраційної служби України [Електронний реесурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів

України від 05.03.2014 р. № 126-р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/126-2014-%D1%80

255. Про призначення Алексєєва І.С. Головою Державної реєстраційної служби України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 р. № 127-р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/127-2014-%D1%80

256. Про звільнення Л. Єфіменка з посади Голови Державної реєстраційної служби України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 01.02.2013 р. № 52/2013. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/52/2013

257. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление : учеб. / В.Е. Чиркин // М. : Юристъ, 2003. – 320 с.

258. Питання Міністерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 р. № 150 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 63.

259. Про затвердження Методичних рекомендацій стосовно суб'єктів, які мають право на отримання інформації з Реєстру прав власності на нерухоме майно [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 23.03.2009 р. № 525/5. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v525_323-09

260. Про затвердження Методичних рекомендацій стосовно державної реєстрації права користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 13.10.2010 р. № 2500/5. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v2500323-10

261. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – 247 с.

262. Спасенко В.О. Визначення функцій державної реєстраційної служби України та їх класифікація в сучасних умовах / В.О. Спасенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Вип. 22, Ч. 2, Т. 2. – 2013. – С. 305–308.

263. Підсумки діяльності Державної реєстраційної служби України у 2012 році // Вісник Укрдержреєстру. – 2013. – № 1. – С. 4–16.

264. Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5. – Режим доступу: // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0759-11

265. Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.

266. Ратышевский Ю.М. Организационно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с органами налоговой полиции с учетом региональных особенностей : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / Ю.М. Ратышевский. – М., 1998. – 18 с.

267. Про деякі питання забезпечення інформаційної взаємодії органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України та Міністерства аграрної політики та продовольства Україні від 03.12.2012 р. № 1779/5/748. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2056-12/print1415991544399499

268. Регламент надання на запити державного реєстратора прав на нерухоме майно інформації про земельні ділянки [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України та Міністерства аграрної політики та продовольства Україні від 03.12.2012 р. № 1779/5/748. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2057-12

269. Добкін М.М. Компетенція управлінь та відділів місцевих адміністрацій щодо галузі управління / М.М. Добкін // Право і безпека. – 2011. – № 2. – С. 74–80.

270. Гурковський М.П. Адміністративно-правовий статус Державної реєстраційної служби України / М. П. Гурквський // Митна справа. – 2012. – Ч. 2. Кн. 2. – № 4 (82). – С. 125–132.

271. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу / А.О. Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 192–197.

272. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. / И.Л. Бачило – М. : Наука, 1984. – 237 с.

273. Сороко В. Надання державних послуг як функція державного управління / В. Сороко, Н. Ходорівська // Вісник державної служби України. – 2007. – № 3. – С. 17–28.

274. Бачило И.Л. Функции органов управления (правове проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.

275. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц.А. Ямпольская. – М. : Изд-во АНСССР, 1954. – 228 с.

276. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади : окремі питання / Т.О. Мацелик // Науковий вісник КНУВС. – 2010. – № 1. – С. 54–61.

277. Малицкий А.В. Советское государственное право. Очерки / А.В. Малицкий. – Х. : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1926. – 321 с.

278. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

279. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – М. : Юриздат, 1948. – 834 с.

280. Старилов Ю.Н. Служебное право / Ю.Н. Старилов. – М. : БЕК, 1996. – 698 с.

281. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.

282. Тодыка Ю.Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю.Н. Тодыка, В.Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – 256 с.

283. Кальниш Ю.Г., Сухорукова А.Л. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні / Ю.Г. Кальниш, А.Л. Сухорукова // Наукові праці. Державнеуправління. Політологія. – 2010. – Вип. 117. – С. 6–10.

284. Кушнарьова Т.Є. Податкові органи в системі суб'єктів податкових правовідносин : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Кушнарьова Т.Є. – Х., 2000. – 192 с.

285. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления / В.Г. Вишняков. – М. : Наука, 1972. – 278 с.

286. Сидорчук Л.А. Теоретичні аспекти визначення компетенції та повноважень місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку / Л.А. Сидорчук // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 408–415.

287. Про внесення змін до наказу Міністерства юстиції України від 02 квітня 2013 р. № 607/5 : наказ Міністерства юстиції України від 26.03.2014 р. № 570/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 26. – Ст. 769.

288. Про затвердження Порядку передачі документів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : наказ Міністерства юстиції України від 20.01.2012 р. № 111/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст.338.

289. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

290. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51. – Ст. 131.

291. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. / М. Фастмер. – М. : Прогресс, 1987. – Т. 3. – 832 с.

292. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, доп. и перераб. / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров. – М., 2006. – 972 с.

293. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. / Ю.М. Козлов – М.: Юрид. лит., 1976. – 560 с.

294. Попова В.И. Советское административное право : учеб. для сред. спец. учеб. завед. / В.И. Попова. – М. : Юрид. лит., 1998. – 319 с.

295. Рябко А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) : монография / А.И. Рябко. – Ростов-на/Д.: РЮИ МВД России, 1999. – 352 с.

296. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. / Д.Н. Бахрах – М., 2000. – 623 с.

297. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / И.М. Лазарев. – Инст. гос. и права. – М., 2002. – 20 с.

298. Адміністративне право України: навч. посіб. : (у 2 т.) / В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін..]; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ХМТ, 2011. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 320 с.

299. Грущинський І.М. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності : наук.-практ. посіб. / І.М. Грущинський, В.М. Кравчук, Є.П. Пограничний. – Л. : Престиж – Інформ, 2000. – 268 с.

300. Административное право Украины : учеб. / под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2004. – 880 с.

301. Ільків Н. Державна реєстрація у сфері земельних відносин / Н. Ільків // Публічне право. – 2012. – № 3(7). – С. 76–82.

302. Марифхонов Р.Н. Проблемы правового регулирования административных процедур в Республике Таджикистан : дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Р.Н. Марифхонов. – М., 2013. – 170 с.

303. Мильшин Ю.Н. Лицензирование как административно-правовой институт: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Ю.Н. Мальшин. – Саратов, 1999. – 215 с.

304. Красовська А. Державна реєстрація як умова реалізації права на підприємництво в Украні / А. Красовська // Адміністративне право. – 2002. – № 7. – С. 62–64.

305. Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель : наказ Держкомзему від 02.07.2003 р. № 174 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 31. – Ст. 1652.

306. Burns T. Land Administration Reform: Indicators of Success and Future Cballeenges [Електронний ресурс]. – 2007. – Режим доступу : bttp://siteresources.wordbank.org/EXTARD/Resources/ARDDiscussionPaper37 .pdf

307. Марусенко Р. Стан законодавчого забезпечення та перспективи державної реєстрації прав на земельні ділянки / Р. Марусенко // Українське комерційне право. – 2010. – № 10. – С. 30–37.

308. Юшкевич О.Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб підприємців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Г. Юшкевич. – Х., 2007. – 20 с.

309. Мовчан Д.В. Щодо систематизації державних органів, які здійснюють реєстраційне провадження / Д.В.Мовчан // Проблеми законності. – 2009. – № 103. – С. 159–166.

310. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. / Н.Г. Александров. – М., 1955. – 176 с.

311. Попов С.Ю. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно / С.Ю. Попов. – Митна справа. – 2012. – Ч. 2. Кн. 1. – № 1(79). – С. 162–166.

312. Короткий тлумачий словник української мови : словник / під. ред. Д.Г. Гринчишина. – 2-е вид., перероб і доп. – К. : Рад. школа, 1988. – 320 с.

313. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. – К. : Юрінком Інтер, – 1999. – 799 с.

314. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Росинский, Ю.Н. Старилов. – 3-е изд. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

315. Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры / В.Н. Протасов // Советское государство и право. – 1990. – № 7. – С. 14–23.

316. Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. / Н.Г. Александров. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1958. – 40 с.

317. Ткаченко Ю.Г. Нормы советского социалистического права и их применение / Ю.Г. Ткаченко. – М. : Госюриздат, 1955. – 398 с.

318. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.

319. Мовчан Д.В. Стадії реєстраційного провадження органів державної виконавчої влади / Д.В. Мовчан // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua

320. Деякі питання спрощення порядку надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 137 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 59. – 1 квіт.

321. Крашенников П.В. Постаттейный комментарий к Федеральному Закону «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» / под общ. ред. П.В. Крашенникова. – М. : Норма, 2004. – 644 с.

322. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. … доктора юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Конопльов. – Х., 2006. – 414 с.

323. Про ідентифікацію об'єктів нерухомого майна для державної реєстрації прав на них [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 1117. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1117-2010

324. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

325. Ивакин А.А. Диалектическая философия : монография. – 2-е изд., перераб. и доп. / А.А. Ивакин. – О. : Фенікс, 2007. – 440 с.

326. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б. П. Российское административное право: Учебник для вузов. / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев. – М., 1998. – 622 с.

327. Коваль Л.В. Адміністративне правоУкраїни / Л.В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.

328. Адміністративне право України : основні поняття: навч. посіб. / за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.

329. Кириченко В.М. Інформаційне забезпечення державного управління в Україні / В.М. Кириченко // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. – 2003. – Вип.1. – С. 233–238.

330. Теорія управління органами внутрішніх прав : підруч. / за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

331. Солдатов А.П. (Особенная часть), Мельников В.А. (Общая часть) Административное право Российской Федерации : учеб. – М., 2006. – 210 с.

332. Про встановлення відомчої заохочувальної відзнаки Державної реєстраційної служби України – нагрудного знака «За сумлінну працю» [Електронний ресурс]: наказ Міністерства юстиції України від 03.09.2013 р. № 1846/5. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1529-13

333. Мухин В.И. Основы теории управления : учеб. – М. : Экзамен, 2003. – 256 с.

334. Гречанюк С.К. Основні методи реалізації управлінської діяльності начальника територіального органу Державної кримінально-виконавчої служби України / С. К. Гречанюк // Державо і право: Юридичні і політичні науки. – Вип. № 47. – С. 228–232.

335. Плахотнюк Н.Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання [Електронний режим] / Н.Г. Плахотнюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2008_2_53.pdf

336. Савенко Н.В. Адміністративно-правові засади набуття прав власності на об’єкти незавершеного та законсервованого будівництва в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Н.В. Савенко. – Х., 2009.– 24 с.

337. Про затвердження Інструкції про порядок проведення технічної інвентаризації об’єктів нерухомого майна : наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 24.05.2001 р. № 127 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 28. – Ст.1290.

338. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б.В. Дрейшев. – М. : Юрид. лит, 1977. – 160 с.

339. Ширшикова Р.М. До питання про ознаки управлінського рішення, що приймаються центральними органами державної влади / Р.М. Ширшикова // Держава і право. – 2007. – № 36. – С. 271–277.