

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ЯК  
ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Виконав: магістрант 3-го курсу, групи 8.2817-з  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
О.А. Бойко

Керівник: зав. кафедри соціології,  
доцент, д.філос.н. Скворець В.О.

Рецензент: професор кафедри соціальної  
філософії та управління,  
доцент, д.філос.н Глазунов В. В.

Запоріжжя – 2020

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО.....	8
1.1. Стан дослідження проблеми державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно.....	8
1.2. Зміст основних понять державної реєстрації речових прав на нерухоме майно .....	20
1.3. Принципи і методи дослідження державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно.....	39
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО.....	43
2.1. Державне регулювання майнових прав в Україні в радянський період.....	43
2.2. Формування моделі державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно в пострадянській Україні.....	47
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО.....	59
3.1. Стан державного управління сферою регулювання прав на нерухоме майно в Україні.....	59
3.2. Шляхи вдосконалення державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно.....	79
ВИСНОВКИ.....	87
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	90

## ВСТУП

*Актуальність роботи.* Проголошення України правовою, соціальною, демократичною державою, лобювання 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 Міністерству юстиції 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.

*Проблемна ситуація.* Децентралізація влади, яка нині запроваджується в житті на всій території України, є ще одним проявом необхідності роботи 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 аналіз 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». Заслужують 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 державного управління у сфері 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.

*Об'єктом роботи* є сфера державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

*Предметом роботи* державне управління в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

*Мета і завдання роботи.* Мета роботи полягає в аналізі регулювання державного управління в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та теоретико-правовій характеристиці системи органів реєстрації речових прав на нерухоме майно, процедури її надання, 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; надати характеристику державному управлінню в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

*Структура роботи.* Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

# РОЗДІЛ 1

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

### **1.1. Стан дослідження проблеми державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно**

Становлення ринкової економіки, приватизація земельних ділянок, підприємств, квартир та інших об'єктів державного та комунального майна, розвиток іпотечного кредитування сприяють швидкому розвитку ринку нерухомості в Україні. Ці процеси актуалізували проблему державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно та державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, яка набула особливого значення.

Однак процес формування організаційно-правових засад державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні йде досить суперечливо і складно. У сучасній юридичній літературі і в сформованій практиці спостерігається явна недооцінка значення і ролі державної реєстрації прав на нерухомість, як однієї з найважливіших гарантій держави щодо охорони майнових прав громадян і юридичних осіб. Необхідно зазначити, що окремі проблемні питання у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно були предметом наукових розробок як українських, так і зарубіжних учених, серед яких: М.В. Шульга, Р. А. Майданик, Т. В. Малярчук, Я. О. Пономарьова, Г. Г. Харченко, С. І. Шимон, М. М. Бахуринська, П. Ф. Кулинич та інші.

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 [140]. 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 [44].

С.В. Лихачов у праці «Дозвільне провадження у адміністративному процесі» аналізує дозвільні повноваження ряду ЦОВВ України, у тому числі Міністерства юстиції. Науковець критикує реалізацію суб'єктами дозвільного провадження своїх функцій у відомчих рамках, що, «безперечно, не тільки ускладнює, але фактично унеможлиблює 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) [54]. 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» [47].

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 [131]. 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. [51, с. 139]. Вона зазначає, що дійсність договору купівлі-продажу залежить від його нотаріального посвідчення та державної реєстрації [51, 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 [17]; Є.Ю. Ширінської – «Цивільно-правове регулювання державної реєстрації прав на нерухоме майно і угод з ними в Російській Федерації» 2005 р. [138]; О.Б. Карліна – «Проблеми правового регулювання державної реєстрації права власності на нерухоме майно» 2007 р. [40]; В.О. Алексєєва – «Нерухоме майно: правовий режим та державна реєстрація прав» [7]; 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» [18].

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. Акчурінім у роботі «Державна реєстрація прав на земельні ділянки і угод з ними як метод державного управління та контролю в сфері земельних відносин» 2001 р. [5]; як форму державного управління та комплексний адміністративно-правовий режим державну реєстрацію розглядає О.В. Шмалій – «Реєстрація як форма державного управління» 2004 р. [139, 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. [35]; О.М. Добров у 2005 р. займався дослідженням та визначенням поняття та сутності інституту реєстрації в адміністративному праві [27]; 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. [116]. 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» [37].

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 [59]. 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» [69].

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» [9]; 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» [19]; А.С. Токарева «Цивільно-правові аспекти державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод з ними: на прикладі договорів оренди нежилых приміщень в Республіці

Південна Осетія – Аланія» 2005 р. [125]; О.А. Кіндєєва «Набуття речових прав на новостворені об'єкти нерухомості: правове регулювання і державна реєстрація» 2009 р. [41], 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 [26, 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 [60].

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 [67]. Я.О. Пономарьова розкриває основні проблемні поняття реєстраційного провадження у праці «Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» [73]. Я.Є. Барц у роботі «Адміністративно-правові основи реєстрації прав власності на нерухоме майно» [10] досліджує правову природу державної реєстрації прав, аналізує діяльність суб'єктів, які здійснюють таку реєстрацію. Цікавою є праця С.О. Слободанюка «Цивільно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» [122].

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. [126]. та О.В. Чуряєва «Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації

суб'єктів підприємницької діяльності» 2009 р. [137]. О.М. Кокорева характеризує специфічний характер державної реєстрації некомерційних організацій під час їх створення, реорганізації та ліквідації у праці «Правове регулювання державної реєстрації некомерційних організацій» 2010 р. [43]; державну реєстрацію, як самостійну спеціальну функцію державного управління розглядає О.С. Лазаріди у праці «Державна реєстрація юридичних осіб (адміністративно-правові питання)» 2004 р. [53], 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.С. 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)[8].

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 [28]. 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 законодавства, тому виникає необхідність проводити нові дослідження проблем організації та функціонування органів реєстрації прав.

Світовий досвід показує, що для захисту прав на нерухомість – як приватних власників, так і держави, надання гарантій інвесторам необхідно створити дієву ефективну реєстраційну систему. Вона гарантує надійність і гласність цивільного обороту нерухомості, є доступною для її власників і містить в собі значний обсяг об'єктивної інформації про права на нерухомість. Крім того, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно є однією з найважливіших елементів правового режиму нерухомості. На сьогодні в світовій практиці існують дві системи державної реєстрації прав на нерухомість: титульна та актова [76].

Титульна система передбачає реєстрацію прав на об'єкти нерухомості, а актова – реєстрацію правочинів з нерухомістю. Переважна більшість країн дотримується саме титульної системи реєстрації, коли предметом реєстрації є саме право, а також його обмеження та обтяження. Ця система базується на принципі «без реєстрації немає права». Актова система (реєстрація правочинів) більше характерна для країн із англо-американською системою права. Основним принципом, який тут діє, є принцип «без реєстрації немає правочину». З іншого боку, реєстраційні правовідносини пропонується розглядати з урахуванням того правового результату, досягненню якого вони слугують – виникнення цивільних прав та обов'язків. Щодо такого правового результату правовідносини державної реєстрації мають організаційний характер та виконують обслуговуючу роль для формування цивільних правовідносин. 1 липня 2004 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [83].

Тим самим, було зафіксоване проходження важливого, рубіжного етапу на шляху формування в Україні нової, цивілізованої системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. З 1 січня 2013 р. в Україні функціонує

класична титульна система реєстрації прав на нерухомість та її обтяжень. Правочини з нерухомістю не реєструються, проте реєстрації підлягають речові права на нерухомість та їх обтяження. Відтепер вся інформація, яка вносилась до Державного реєстру іпотек, Державного реєстру обтяжень, Реєстру прав власності на нерухоме майно, Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна та Державного реєстру земель, вноситься до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Під державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно розуміється юридичний факт 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. Права на нерухоме майно та їх обтяження, які підлягають державній реєстрації, виникають з моменту такої реєстрації. Права на нерухоме майно та їх обтяження, що виникли до набрання чинності Новою редакцією Закону про реєстрацію, визнаються дійсними у разі відсутності їх державної реєстрації. Державна реєстрація похідних речових прав на нерухоме майно здійснюється лише після державної реєстрації права власності на таке майно. Як відомо, виникнення або перехід права власності на нерухоме майно відбувається внаслідок укладення цивільно-правових договорів купівлі-продажу нерухомого майна, договорів дарування, обміну, або в результаті успадкування, отримання свідоцтва про право власності на нерухоме майно у разі новоствореного майна. Але держава чітко встановлює, що момент настання права власності залежить від такого важливого кроку, як державна реєстрація права власності. Відповідно до ст. 331 Цивільного кодексу України [134].

«Набуття права власності на новостворене майно та об'єкти незавершеного будівництва» та ст. 334 Цивільного кодексу України «Момент набуття права власності за договором», а також Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» реєстрація майна, у тому числі об'єктів нерухомості та земельних ділянок, є обов'язковою. Державна реєстрація є єдиним підтвердженням існування зареєстрованого

права. Зареєстроване право на нерухоме майно може бути оскаржене тільки в судовому порядку. У законодавстві і юридичній практиці не вирішено багато проблем, серед яких головними є питання мети та правових принципів реєстрації речових прав на нерухоме майно. Їх відсутність позбавляє правового регулювання у сфері нерухомості необхідного впорядкування і ефективності. Аналіз законодавства говорить про те, що зміни в законодавстві в основному спрямовані на вирішення конкретних проблем і не носять системний характер. Відсутня концепція розвитку адміністративного законодавства, яка б визначала основні положення, спрямовані на удосконалення адміністративно-правових норм, що в свою чергу забезпечило б створення правового інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Правовою основою становлення інституту і розвитку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є основний закон – Конституція України [48], якою встановлено основні засади права власності. В Україні існує приватна, державна, комунальна власність. Статтею 41 Конституції України визначено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право власності набувається в порядку визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватись об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до Закону. Окрім Цивільного кодексу України та Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» можна виділити інші законодавчі акти, які спрямовані на реалізацію державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Господарський кодекс України, Кодекс України про надра, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон України «Про Державний земельний кадастр» та інші.

Безпосередньо порядок реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. №1127 «Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [84]. Реєстрація речового права на нерухоме

майно надає впевненості учасникам цивільного обороту в дійсності своїх прав і прав інших учасників ринку нерухомості. Будучи актом визнання державою зареєстрованого права, реєстрація надає певну ступінь впевненості в стабільності прав на нерухомість. Саме гарантування державою прав на нерухомість має особливе значення для нашої країни. У сучасних умовах нерухомість (земельні ділянки, будинки, квартири та ін.), у багатьох випадках, практично є одним з основних або, навіть, єдиним надбанням громадян. Для багатьох громадян, нерухомість є єдиним (або основним) джерелом доходу. Реєстрація речових прав на нерухоме майно є складовою частиною правового режиму нерухомості, виступаючи одночасно її основною особливістю. Таким чином, мета захисту майнових прав учасників обороту нерухомості виступає не тільки головною метою реєстрації речових прав на нерухомість, але і всього правового регулювання обороту нерухомості.

Сучасний стан адміністративно-правового регулювання у цій сфері характеризується неповнотою відомостей про права на нерухоме майно, які виникли до 2013 року. Окремі аспекти державної реєстрації не набули належного врегулювання, вимагають подальшого удосконалення та наукового обґрунтування. Метою системи реєстрації повинно стати попередження і припинення правопорушень і злочинів у сфері відносин, пов'язаних з нерухомістю. У першу чергу, соціальної профілактики правопорушень. Оскільки у сфері нерухомості особливо важливо розрізняти дії, пов'язані з неправильною поведінкою учасника цивільного обороту, за яку передбачена цивільно-правова відповідальність та умисною дією, за яку передбачено відповідальність кримінальним законодавством. Аналізуючи зміст правовстановлюючих документів з точки зору їх відповідності цивільному законодавству, орган реєстрації може виявити і попередити кримінальне правопорушення. Державна реєстрація прав на нерухомість є складовою правоохоронної функції держави. Діюча сьогодні система державної реєстрації повинна бути зорієнтована не тільки на добросовісних учасників ринку, але й на боротьбу зі злочинними проявами у цій сфері. Це має знайти відображення

як в нормах, що встановлюють порядок реєстрації, так і в організації взаємодії між органами реєстрації та правоохоронними органами.

Однією з вагомих ланок державного управління в сфері державної реєстрації на нерухоме майно є здійснення в Україні широкомасштабної земельної реформи. До основних елементів її належать реформування державного земельного кадастру та державна реєстрація прав на землю та інше нерухоме майно. Для ефективного управління нерухомістю, об'єктивного оподаткування та підвищення якості моделей прогнозування соціально-економічних явищ кадастр нерухомості повинен містити моніторингову інформацію. Така інформація дозволить внести певні корективи в процеси управління територіями та надати об'єктивну економічну та екологічну оцінку процесам, які розвиваються на даній території.

На жаль, в Україні до останнього часу не приділялося належної уваги створенню ринково орієнтованої системи державної реєстрації прав на нерухомість. Незважаючи на розпочату в 1992 р. приватизацію земель та формування ринкової інфраструктури у сфері земельних відносин, у країні фактично існує система державної реєстрації, яка сформувалася до початку приватизації земель. Земельним кодексом України, який було прийнято 25 жовтня 2001 р., та введено у дію з 1 січня 2002 р., передбачається що Державна реєстрація земельних ділянок здійснюється у Державному земельному кадастрі в порядку, встановленому Законом[33].

Виникає питання, як співвідносяться між собою ведення державного земельного кадастру та державна реєстрація прав на нерухомість. Зокрема, що має бути первинним: включення відомостей про земельну ділянку (реєстрація) до Державного земельного кадастру чи реєстрація прав на цю земельну ділянку у Державному реєстрі прав на нерухоме майно?

Окрім того, слід мати на увазі, що Державний реєстр прав на нерухоме майно та Державний земельний кадастр є принципово відмінними за своїм змістом. Так, згідно зі ст. 12 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Державний реєстр прав містить записи про



зареєстровані речові права на нерухоме майно, об'єкти незавершеного будівництва, їх обтяження, про об'єкти та суб'єктів цих прав, відомості та електронні копії документів, поданих у паперовій формі, або документи в електронній формі, на підставі яких проведено реєстраційні дії, а також документи, сформовані за допомогою програмних засобів ведення Державного реєстру прав у процесі проведення таких реєстраційних дій. Справа полягає в тому, що Державний реєстр прав дає відповідь лише на одне питання: хто є суб'єктом прав на дану земельну ділянку й якого роду (змісту) ці права, тому внесення до Державного реєстру прав інших відомостей про земельну ділянку лише інформаційно обтяжує його і не є необхідним. На відміну від Державного реєстру прав у Державному земельному кадастрі має бути відображено значно більший обсяг даних про земельну ділянку. Крім розміру та місцезнаходження ділянки, у кадастрі мають відображатися дані про грошову оцінку земельної ділянки, про категорію земель за цільовим призначенням земельної ділянки, відомості щодо власників або користувачів земельної ділянки, а також інші дані, передбачені нормативно-правовими актами з питань Державного земельного кадастру.

Як бачимо, у Державному земельному кадастрі відображається багато даних, які можуть часто змінюватися. Наприклад, за незмінних розміру, місця розташування та власника (користувача) земельної ділянки її цільове призначення, грошова оцінка та деякі інші характеристики можуть часто змінюватися. Особливо це стосується грошової оцінки земельної ділянки, величина якої залежить від прокладення до (чи повз) ділянки нових комунікацій (доріг, засобів зв'язку тощо), облаштування території, які роблять її місце розташування більш вигідним для ринкової кон'юнктури. Якщо включати всі ці дані до Державного реєстру прав, доведеться вносити до нього зміни ледь не щорічно. Все це робить зазначений реєстр нестабільним, а головне – вищезазначені додаткові відомості не впливають на характер прав власників чи користувачів конкретних земельних ділянок.

Ще однією суттєвою метою реєстрації речових прав на нерухоме майно є забезпечення контролю за надходженням до державного бюджету коштів від оподаткування нерухомості. Функції держави відносно захисту прав громадян і юридичних осіб завжди співвідносяться з функцією контролю виконання ними своїх повноважень. Одним з основних обов'язків як фізичних, так і юридичних осіб є сплата податків. У свою чергу, дохід держави від податків, які пов'язані з володінням і розпорядженням нерухомістю, складають значну частину державного прибутку. Але для того, щоб збирати податки в повному обсязі, держава в особі податкових органів повинна володіти вичерпною інформацією як про власників (користувачів) об'єктів нерухомості, так і про факти розпорядження цими об'єктами, пов'язаними з отриманням доходу. Відомо, що нині значна кількість власників об'єктів нерухомості володіють ними без державної реєстрації. Не отримуючи дані про ці об'єкти, податкові органи не нараховують відповідні податки на такі об'єкти.

Керуючись вищевикладеним можна зробити висновок, що єдина системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні потребує вдосконалення з урахуванням світового досвіду. Розвиток системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні має бути направлено на підвищення інвестиційної активності в країні і становлення інфраструктури цивілізованого ринку нерухомості. Таким чином необхідно сформулювати концепцію системи правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, забезпечення умов ефективного використання і розвитку в інтересах задоволення вимог громадськості, а також правового захисту цих інтересів.

Таким чином стан дослідження проблеми державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно є досить актуальною і не в повній мірі розкритою темою, що надає можливість для її повного вивчення.

## **1.2. Зміст основних понять державної реєстрації речових прав на нерухоме майно**

Термін «реєстрація» походить від слова «реєстр», яке з'явилося в українській мові через польське «rejestr», від латинського «regestrum» – внесене, записане [129, 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 [124, с. 742]. Схоже визначення дає Ю.М. Козлов, який під державною реєстрацією розуміє акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів [42, 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 [44] та В.П. Тимошук [3, 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 [75, 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, реєстри, кадастри різних фактів, що мають юридичне значення, матеріальних об'єктів, нерухомості, юридичних актів,

підприємств провадиться з метою обліку [120, с. 104]. Д.М. Бахрах вважає, що реєстрація полягає у перевірці законності фактів, їхньому офіційному визнанні і наступному обліку [11, 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 [52, с. 17].

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 № 1952IV 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» [48].

Із нормативного визначення державної реєстрації прав можна сформулювати 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 [95], прав на них (ЗК ст. 125; ЦК ст. 182 [33; 134]) та правочинів із земельними ділянками, 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 слід погодитися з думкою тих науковців, які вважають, що вона має застосовуватися саме щодо прав на майно, а не щодо правочинів.

Відповідно до ст. 3 Закону України № 1952-IV[83] 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 права 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» [134]. 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 [83]).

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 [4, 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 [141, с. 12].

В юридичній літературі державні органи, що здійснюють реєстраційні процедури, класифікують на: держателів (розпорядників) державних реєстрів і реєстраторів державних реєстрів [62, 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 [42], інші – об'єкти майнових та немайнових відносин [6]. 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 [74, 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 [49, 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 [45, 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 [11, с. 608].

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.

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 заяви; 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 [87] 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 [25]. 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 указанного 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 органів 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. Для державної реєстрації прав заявник подає оригінали документів, необхідних для відповідної реєстрації, та документ, що підтверджує сплату адміністративного збору за державну реєстрацію прав.

У разі коли оригінали документів, необхідних для державної реєстрації прав, відповідно до законодавства залишаються у справах державних органів, органів місцевого самоврядування, що їх видають, заявник подає копії документів, оформлені такими органами відповідно до законодавства.

У разі коли особа, речові права, обтяження речових прав якої підлягають державній реєстрації, звільнена від сплати адміністративного збору за державну реєстрацію прав, документ, що підтверджує сплату адміністративного збору за державну реєстрацію прав, не подається.

У такому разі заявник пред'являє документ, що підтверджує право на звільнення від сплати адміністративного збору за державну реєстрацію прав, з якого державним реєстратором, уповноваженою особою виготовляється копія, що додається до документів, поданих для державної реєстрації прав.

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 стадією 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). [83]

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 зможе дослідити 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.

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 [46, с. 83].

Варто зазначити, що до моменту прийняття рішення щодо державної реєстрації прав заявник має можливість змінити хід справ та відкликати заяву шляхом подання органів державної реєстрації прав відповідної заяви, форму та вимоги до заповнення якої встановлює Міністерство юстиції. 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 [83]) 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».

Наступна 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 [91]. 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 [102]. 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 витягу про державну реєстрацію прав або їх обтяжень; 3) друку витягу про державну реєстрацію прав;

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 праволоділець, 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.

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 [61 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» [99] 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 [34].

Загалом державна реєстрація речових прав на нерухоме майно як діяльність має бути розглянута у вузькому і в широкому значеннях.

Отже встановлено, що поняття державної реєстрації прав в сфері державного управління – 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.

Методологічні засади дослідження проблеми державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно дають змогу зробити наступні висновки. Необхідно зазначити, що окремі проблемні питання у сфері

державної реєстрації речових прав на нерухоме майно були предметом наукових розробок як українських, так і зарубіжних учених, серед яких: М.В. Шульга, Р. А. Майданик, Т. В. Малярчук, Я. О. Пономарьова, Г. Г. Харченко, С. І. Шимон, М. М. Бахуринська, П. Ф. Кулинич та інші.

Перш за все, хочеться назвати працю М.В. Шульги «Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах» 1998 р.

Монографія І.Б. Коліушко – «Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні» 2002 р. розкриває основні теоретикоприкладні проблеми, пов'язані з функціонуванням системи органів виконавчої влади.

С.В. Лихачов у праці «Дозвільне провадження у адміністративному процесі» аналізує дозвільні повноваження ряду ЦОВВ України, у тому числі Міністерства юстиції.

Проблема визначення поняття та сутності дозвільної системи в Україні була предметом дослідження О.В. Харитонова у праці «Дозвільна система в Україні»

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; Є.Ю. Ширінської – «Цивільно-правове регулювання державної реєстрації прав на нерухоме майно і угод з ними в Російській Федерації» 2005 р.

Всі ці роботи досить цікаво розкривають дослідження проблеми державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно.

На жаль, в Україні до останнього часу не приділялося належної уваги створенню ринково орієнтованої системи державної реєстрації прав на нерухомість.

Світовий досвід показує, що для захисту прав на нерухомість – як приватних власників, так і держави, надання гарантій інвесторам необхідно створити дієву ефективну реєстраційну систему.

Єдина система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні потребує вдосконалення з урахуванням світового досвіду. Розвиток системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні має бути направлено на підвищення інвестиційної активності в країні і становлення інфраструктури цивілізованого ринку нерухомості. Таким чином необхідно сформулювати концепцію системи правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, забезпечення умов ефективного використання і розвитку в інтересах задоволення вимог громадськості, а також правового захисту цих інтересів.

### **1.3. Принципи і методи дослідження державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно**

Кожне дослідження має свою систему принципів і методів, які є необхідні для детального дослідження даної тематики. Для повного дослідження заданої тематики ми вважаємо за необхідне спочатку дати визначення поняттю «методологія».

Методологія трактується як «вчення про систему методів наукового пізнання, учення про використання принципів, категорій, законів науки в процесі пізнання і практики в інтересах здобуття нових знань. Тут також можна знайти таке визначення як система визначених засобів та прийомів, що використовуються у різних сферах діяльності» [40, с. 13].

У загальнонауковому визначенні метод – це система прийомів, принципів, вимог, яка орієнтує суб'єкта пізнання на вирішення конкретного науково – практичного завдання та досягнення результату у будь – якій сфері людської діяльності.

Процес нашого дослідження повинен відповідати принципу об'єктивності. Об'єктивність наукового підходу до фактів, що вивчаються, досягається спеціально організованим дослідницьким процесом.

Принцип об'єктивності передбачає загальний обхват явища, що досліджується, є метою виявлення його сутності і різноманіття взаємних зв'язків, опір на досягнутий рівень наукового знання з урахуванням тих точок зору, що висунуті з даної проблематики, творчий підхід до дослідження, що «досягається, з однієї сторони, застосуванням всієї сукупності різних методів для отримання із джерел максимально різної і широкої інформації в минулому, з іншої, намаганням іти уперед відповідно до нових суспільних запитів і успіхів, що досягнуті в інших галузях науки» [40, с. 23].

Принцип об'єктивності ми використовували протягом всього дослідження. Керуючись ним, ми в нашому дослідженні орієнтувались на об'єктивні та найбільш достовірні наукові дані про феномен лідерства. Цей принцип передбачає орієнтацію дослідника на отримання інформації, що характеризує об'єкт, що вивчається (особливості прояву лідерства в органах місцевого самоврядування), без врахування бажань суб'єкта, що пізнає, його світоглядних, політичних, моральних і інших орієнтирів.

До базових методологічних принципів соціального пізнання багато вчених відносять також принцип розвитку, або діалектичний принцип, який розглядає будь-яке явище соціального життя, той чи інший процес в розвитку з точки зору основних законів діалектики: заперечення, єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні.

Використовуючи цей принцип, дослідник виявляє джерела і причини розвитку, умови, фактори, середу, а також типовість, неповторність і різноманіття форм лідерства. Разом з тим, у процесі розвитку принципів соціального пізнання діалектичний принцип виокремився у складну сукупність більш простих принципів, які стали предметом соціальної галузі наукового знання – діалектичної логіки.

Також нами буде застосований принцип системності. Принцип системності спрямовує мислення на перехід від явищ до їх сутності, до пізнання цілісності системи, а також необхідних зв'язків предмету із оточуючими предметами, процесами.

Також нами буде застосовуватися принцип комплексності, який передбачає найбільш повне дослідження всіх сторін. При цьому він враховує взаємозалежності і взаємовпливи різних характеристики лідерства.

Крім того, комплексний підхід орієнтує на використання ідей додатковості, тобто опису і осмислення феномена лідерства з усіх позицій.

Системний підхід або принцип системності вимагає розмежування зовнішньої й внутрішньої сторін матеріальних систем, сутності і її проявів, виявлення різних сторін предмета, розкриття форми й змісту, елементів і структури, випадкового і необхідного й т.д.

Цей принцип направляє мислення на перехід від явищ до їхньої сутності, до пізнання цілісності системи, а також необхідних зв'язків розглянутого предмета з навколишніми його предметами, процесами.

У даному дослідженні застосовуватиметься принцип всеоглядності – необхідність охоплення найбільш важливих, необхідних сторін, відносин лідерства у органах місцевого самоврядування та відокремлення з їх сукупності визначальної, інтегративної сторони.

Єдиним для всього дослідження є діалектичний метод, в ході якого ми будемо спиратися на діалектичні принципи і закони: принцип історизму, об'єктивності, загального зв'язку, законів єдності і боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні, заперечення заперечення [40, 43].

Ще одним з головних методів є абстрагування.

Це процес уявного виділення, розчленовування окремих цікавлячих нас у контексті дослідження ознак і властивостей феномену лідерства у органах місцевого самоврядування й одночасне відволікання від інших властивостей, ознак, відносин, які в даному контексті не істотні.

Паралельно з абстрагуванням, використовувався метод індукції.

Індукція – це прийом вивчення, характерний для дослідницьких наук. При використанні цього методу думка рухається від знання фактів часткового до загального знання законів. Індуктивні висновки ніби «натякають» на відкриття загальних закономірностей.

Цей метод, який ґрунтується як на вже наявних знаннях, так і на отриманих шляхом абстрагування, був використаний для загального осмислення проблематики роботи і виділення основних напрямків дослідження. У буквальному значенні індукція означає наведення.

У дедуктивному умовиводі рух думки йде від знання загального до знання частки. Дедуктивні умовиводи дають достовірні знання за умови, що таке знання втримувалося в посилках.

Аналіз – це прийом мислення, пов'язаний з розкладанням досліджуваного об'єкта на складові частини, сторони, тенденції розвитку й способи функціонування з метою їх щодо самостійного вивчення. Аналіз використовувався під час уточнення змісту основних понять.

Для написання висновків застосовувався метод синтезу. Синтез – це метод дослідження явищ шляхом зведення в єдине ціле даних, які були отримані в результаті аналізу.

Синтез використовувався під час написання висновків розділам та підрозділам.

Загальнонаукові та теоретичні принципи і методи дають можливість дослідити об'єкт і предмет дипломної роботи як цілісне соціальне явище, його сутність і визначальні характеристики.

Нарешті, важливе достоїнство методу – широта охоплення різних сфер соціальної практики. Здається, немає таких проблем у житті сучасного суспільства, про які соціолог не міг би одержати інформацію, звернувшись із опитувальником до різних верств населення. У зв'язку із цією останньою особливістю пізнавальні можливості методу часто здаються соціологам майже універсальними. Однак необхідно враховувати, що інформація, отримана



соціологом від респондентів, відбиває досліджувану реальність у тому виді, як вона «переломилася» у свідомості опитуваних.

Тому не завжди можна ставити знак рівності між об'єктивною реальністю, що виступає предметом дослідження й даними, що відбивають думки людей про факти їхнього поведінки й свідомості, про події, явища. Варто завжди враховувати можливі зсуви, пов'язані з особливостями відбиття соціальної практики у свідомості людей, а також напрямку й розміри цих зсувів.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

#### **2.1. Державне регулювання майнових прав в Україні в радянський період**

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 [2, с. 91]. Декрет про землю 1917 р. відміняв право приватної власності на землю, заборонялася оренда землі [36, с. 555]. Усі угоди, предметом яких була земля, визнавалися недійсними [68, с. 61]. Постановою І 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» [68, 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 [118, с. 14]. Жовтнева революція стала також підставою для реформування нотаріату, який набуває статус державного. 20.04.1923 р. РНК УРСР прийняв «Положення про державний нотаріат» [72], 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. [109], «Про зміну і доповнення Нотаріального положення УРСР» від 03.12.1949 р. [101], «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. [88], «Про затвердження Положення про державний нотаріат УРСР» від 26.12.1956 р. [89].

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 [23, с. 146], серед яких зустрічається накладення заборони відчуження жилого будинку, які зараз накладаються Відділом. Усі нотаріальні дії реєструвалися в реєстрах нотаріальних дій [82]. 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. [106]. 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 [127].

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» [66]. Постановою Всеукраїнського Центру

Виконавчого Комітету (далі – ВУЦВК) від 23.10.1925 р. затверджується «Положення про земельні розпорядки у смузі міст і містечок» [65], відповідно до якого усі без винятку земельні й лісові ділянки 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 управлінні державою, ВУЦВК РНК УРСР було прийнято Постанову «Про розширення прав місцевих органів влади і спрощення порядку управління» від 27.06.1927 р. [113], за якою до повноважень сільрад належало: реєструвати поділ господарств (дворів); реєструвати договори на оренду земель; реєструвати під час переходу земельної ділянки від одного землекористувача до іншого; вести подвірні списки землекористувачам, установляти фактичне законодамірне 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 [123, с. 4].

У 1966 р. Держжитлокомунгосп приймає «Інструкцію про порядок реєстрації будинків та домоволодінь у містах і селищах міського типу УРСР» [38]. 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 ділянками, 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» [34]. 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 [34]. Форми актів встановлювалися Радою Міністрів СРСР. Розрізняється 2 види тимчасового землекористування: короткострокове та довгострокове [97]. 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 [37].

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.) [135]. 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 [77]. 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. [92] у питанні видачі свідоцтв про право власності, які надаються членам кооперативів, які повністю виплатили свій пайовий внесок, трансформувались у документ (довідку), який повинен подати заявник до Відділу.

Виходячи з вищенаведеного слід зробити наступні висновки. Процес удосконалення законодавчої бази у весь період радянської України у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно був досить активним процесом, а тому й надалі це питання викликатиме інтерес як у представників наукової спільноти, так і у носіїв речових прав.

## **2.2. Формування моделі державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно в пострадянській Україні.**

Новим етапом вже в пострадянській Україні у розширенні кола власників об'єктів нерухомості став Декрет Кабміну від 26.12.1992р. «Про приватизацію земельних ділянок» [110]. 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 [119]. 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» [33].

Становлення інституту державної реєстрації прав на землю в незалежній Україні пов'язаний із прийняттям ЗК України від 18.12.1990 р. [32] в редакції від 13.03.1992 р. [80] та Постанови ВР УРСР «Про земельну реформу» [100]. У цих документах міститься сукупність кардинальних і одночасно революційних змін. Норми землекористування було значною мірою підвищено, запроваджено оренду земель, введено їх нові категорії [64, 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. [115] затверджувалося 3 форми державних актів. Цією Постановою зобов'язували Раду Міністрів УРСР до 15.04.1991 р. винести 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» [107] Указом Президента України № 1194/95 від 30.12.1995 р. [81] 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. [105], 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» [111] 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). 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. [112] розширив коло суб'єктів, які здійснюють реєстрацію прав на землю – державними органами земельних ресурсів [15].

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. [33]. 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» [31, 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 [15]. 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 [90]. 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. У незалежній Україні державна реєстрація таких об'єктів нерухомості, до 13.12.1995 р. здійснювалася на підставі Інструкції від 1966 р. Зрозуміло, що Інструкція з 30-річним стажем не задовольняла потреб тогочасного суспільства, тому законодавцем розробляється Концепція розвитку житлово-комунального господарства [104]. 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. [93], 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 [83]. 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) [71].

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» [87]. 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» [67, 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 [134]. 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 [94] було запроваджено Державний реєстр прав на нерухомість, держателем якого визначено Міністерство юстиції. 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) [98] Кабмін постановив підтримати пропозицію Держкомзему та Міністерства юстиції 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 [98].

До цього часу, а саме до 01.01.2005 р., Міністерство юстиції 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» Міністерства юстиції. Постановою Кабміну від 17.07.2003 р. «Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі ДЗК» 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 і скасовував надані раніше Міністерства юстиції повноваження щодо реєстрації речових прав та ведення Державного реєстру прав, у супереч цьому, Міністерство юстиції 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 26.05.2004 р. Постановою Кабміну № 671 [96] було створено Державний реєстр правочинів, держателем якого визначено Міністерство юстиції, адміністратором – ДП «Інформаційний центр» Міністерства юстиції. 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. 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. Систему органів державної реєстрації прав склали 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 [30]. 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» [85]. 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. [108] знову повернуті Міністерства юстиції. 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 [29, 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 [29, 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 було Міністерство юстиції; 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 було Міністерство юстиції.

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 унеможливити

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 [50]. 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 [79], 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 органу, 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 передбачалося створити Укрдержреєстр, поклавши на нього функції Міністерства юстиції 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 у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства, що впливають із цього Указу. 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». 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 покращити 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. [114].

Аналіз процесу формування моделі державного управління у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно дає підстави для таких висновків.

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.. 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 укомплектування Відділу мало здійснюватися за рахунок додаткової чисельності працівників [114]. Державні реєстратори є державними службовцями, і тому на них поширював свою дію Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [86]. 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.

У висновку, 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.

## РОЗДІЛ 3

### ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

#### **3.1. Стан державного управління сферою регулювання прав на нерухоме майно в Україні**

Дослідження організаційної структури державного управління в сфері регулювання прав на нерухоме майно в Україні 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» [16], а в енциклопедичному словникові – це «поєднання однорідного знання в одне ціле, виходячи з якої-небудь ідеї» [14, 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 [63, с. 27]. О. Уємов зазначає, що система – це інтегрована сукупність елементів, яка призначена для кооперативного вирішення заздалегідь визначеної функції [128, с. 117].

Інша група вчених зосереджує свою увагу на основному призначенні системи та її складових – досягненні спільної мети [57, с. 78; 224, с. 38]. Отже, система – це безліч пов'язаних між собою елементів, які становлять цілісне утворення [130, 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» [13, с. 49]. Головним суб'єктом виконавчої влади є апарат державного управління. Під цим поняттям слід розуміти – «систему взаємопов'язаних виконавчорозпорядчих 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» [58].

Вірно зазначали М.В. Цвік та І.В. Процюк, що виконавча гілка влади характеризується складною структурою [133, 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.С. Караханова, «це дійовий прояв цілісної системи» [39, 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» [20, с. 33]. Ключове місце у змісті будь-якої нормативної моделі відношень одиниць належить схемам розподілу цілей, завдань, функцій і повноважень, їх називають «схемами взаємодії» [24].

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 [22, с. 6].

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. 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) [1, с. 70]. За характером наявних прав і обов'язків суб'єктів (учасників) управлінські відносини, як правило, поділяються на: вертикальні і горизонтальні. Прикладом вертикальних відносин є передбачена ст. 6 Закону № 1952-IV [83] система органів реєстрації прав, яку до квітня 2015 р. становили: 1) Міністерство юстиції; 2) ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації прав (раніше Укрдержреєстр); 3) органи державної реєстрації прав, утворені Міністерством юстиції 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 [114]; «органи державної реєстрації прав», про які йдеться в Законі України № 1952-IV [83], 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 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 II Закону № 1952-

IV (у редакції від 05.04.2015 р.) під назвою «органи державної реєстрації прав» закріплювалася система цих органів, яку становили: Міністерство юстиції, ЦОВВ, що реалізовує державну політику у цій сфері та (знову ж таки!) органи державної реєстрації прав, утворені Міністерством юстиції 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 Міністерства юстиції України, які забезпечують реалізацію його повноважень та є органами реєстрації прав. Як видно, у ч. 1 ст. 6 Закону № 1952-IV Міністерство юстиції прямо не визначалося 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 – Міністерству юстиції). 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. Посилаючись на Указ № 1085/2010, 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 Міністерство юстиції не здійснювало реєстрацію прав, а лише забезпечував реалізацію державної політики у цій сфері, тому його прямо і не вказано у системі органів реєстрації прав. 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 – Міністерство юстиції. У найзагальнішому вигляді державну політику визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Західний дослідник Л. Пал визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем». В. Холопов зазначає, що державна політика – це система взаємопов'язаних, послідовних управлінських впливів, які об'єднані єдиною метою, об'єктом і принципами діяльності [132, 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...» [21, 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 Міністерство юстиції 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 розвитку 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. 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. Міністерство юстиції та свого часу Укрдержреєстр разом з іншими міністерствами та ЦОВВ склали 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». 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)». Виконавча вертикаль мусить забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу 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».

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 [103]. 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». 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. , а інше – Постановою Кабміну № 219 у 2014 р. 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 він призначається та звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозиції Міністра юстиції (14.01.2011 р. Головою було призначено Л.Єфіменка, а 20.02.2013 р. – Д.М. Ворону).

На відміну від зазначеного Указу повноваження щодо призначення та звільнення Голови Укрдержреєстру у Постанові переходять від Президента України до Кабміну. Зазначеній нормі кореспондує ч. 1 ст. 19 Закону «Про ЦОВВ» в редакції від 27.02.2014 р., 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 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. перебуваючи на посаді Голови усього два тижні.

Як зазначає В.Є. Чіркін, серед основних принципів державного і муніципального управління не останнє місце посідає принцип «постоянство управленческого персонала» [136, 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 Міністерства юстиції щодо можливості забезпечення здійснення покладених на Міністерство функцій і повноважень Укрдержреєстру на підставі Постанови № 150 [70]. У зв'язку із цим Уряд припиняє дію Постанови № 219, якою затверджувалося Положення про Укрдержреєстр (хоча Указ Президента № 401/2011 продовжує свою дію!).

Окрім нормотворчої діяльності саме Кабміну належать повноваження щодо спрямування і координації роботи Міністерства юстиції, як різновиду ЦОВВ, на якого покладено обов'язок реалізовувати державну політику у сфері державної реєстрації прав. Міністерство юстиції у всій своїй діяльності відповідальний перед Урядом, підзвітний і підконтрольний 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 – Міністерство юстиції, 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».

Міністерство юстиції є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та з квітня 2015 р. реалізує державну політику з питань державної реєстрації прав. 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. «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».

Міністерство юстиції очолює Міністр юстиції України, який є членом Кабміну та через якого в Уряді вирішуються питання діяльності Міністерства юстиції. Основні завдання Міністерства юстиції, як органу, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері реєстрації прав, є: забезпечення нормативноправового регулювання, (наприклад, Наказ Міністерства юстиції «Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб»); 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», «Методичні рекомендації стосовно державної реєстрації права користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами»); узагальнення практики застосування законодавства, розроблення

пропозицій щодо його удосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів на розгляд Президентів України та Кабміну; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні тощо. Зазначені завдання знайшли своє відображення у компетенції Міністерства юстиції, яка закріплюється ст. 7 Закону № 1952-IV [83].

А після внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України від 21.01.2015 р. основними завданнями Міністерства юстиції 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 указанного 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.

Після ліквідації Укрдержреєстру 08.04.2015 р. у складі Міністерства юстиції запрацював Департамент державної реєстрації. Цікаво, що станом на квітень 2015 р. на офіційному сайті Міністерства юстиції 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 Міністерства юстиції 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 Міністерству юстиції.

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 [55, с. 148]. Він виокремлював вертикальну координацію – управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами виконавчої влади (наприклад, Кабмін і Укрдержреєстр; Міністерство юстиції і Головні територіальні управління юстиції), і горизонтальну координацію, яка виникає між двома і більше органами що перебувають на одному організаційному рівні системи органів [55, с. 148] (Міністерство юстиції 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, однак варто розглянути їх у залежності від їх функціональної спрямованості.

1. Реєстраційні: Укрдержреєстр здійснював реєстрацію прав; забезпечував ведення та функціонування Державного реєстру прав, а відповідно до «Положення про державну реєстраційну службу України», затверджену Указом Президента, 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; 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»; 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.).

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 існують як структурні підрозділи головних управлінь юстиції Міністерству юстиції в АРК, в областях, м. 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. 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 Міністерством юстиції до нижчого – безпосередньо з реєстраційними службами та їх Відділами. У результаті остаточної ліквідації Укрдержреєстру питання координації, нагляду та контролю переходять у відання Міністерства юстиції. 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, м. Києві та Севастополі підпорядковуються Міністерству юстиції України та є його територіальними органами. 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: організувало роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; організувало 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 Міністерству юстиції 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 реалізуються 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.

Після вищезазначених 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). 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 управлінні 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 внутрішньоапаратні 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 – Міністерство юстиції (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 [117, 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 Міністерством юстиції 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. та затверджено «Регламент надання на запити державного реєстратора прав на нерухоме майно інформації про земельні ділянки».

Підсумковуючи вищезазначене виникає низка не лише теоретичних, але й практичних проблем державного управління сферою регулювання прав на нерухоме майно в Україні, які вирішуються досить повільно, а деякі взагалі не вирішено.

Враховуючи значні зусилля законодавця сформувавши 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 завантажуються 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.

### **3.2. Шляхи вдосконалення державного управління у сфері регулювання прав на нерухоме майно.**

Протягом усієї історії людства незалежно від суспільно-економічної формації нерухоме майно залишається одним із центральних інститутів цивільних та господарських відносин. Більше того, на сьогодні об'єкти нерухомості є одним із основних засобів збереження та накопичення капіталу. Як слушно зауважує Р. А. Майданик, в умовах необхідності формування в Україні стабільного та ефективного цивільного обороту в сфері нерухомості додаткової актуальності набувають питання міжгалузевих зв'язків у цивільному вітчизняному праві щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Тому важливим є створення більш ефективної системи державної реєстрації зазначених прав шляхом врахування передових міжнародних зразків подібного правового регулювання цивільного обороту на ринку нерухомого майна[56].

Як відомо, система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно у нашій державі протягом останніх десятиліть перебуває на стадії модернізації, яка своєю чергою зумовлена здебільшого тим, що Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо реформування та адаптації вітчизняного законодавства відповідно до стандартів держав Європейського Союзу, які повинні відбуватися в рамках офіційної політики «Європейського вибору». Водночас необхідно констатувати, що постійне реформування системи державної реєстрації речових

прав та зміна напрямів у правовому регулюванні державної реєстрації речових прав на нерухоме майно створює перешкоди в реалізації на практиці механізмів закріплення цивільних прав на об'єкти нерухомості, у здійсненні та створенні системи гарантій прав суб'єктів речових прав, не говорячи вже про їх охорону та захист, що, безумовно, негативно впливає на цивільно-правовий обіг нерухомості. Попри загалом позитивний характер нововведень, запроваджених протягом останніх декількох років у сфері реформування інституту державної реєстрації прав на нерухомість, зокрема, розширення повноважень нотаріусів у сфері державної реєстрації речових прав, забезпечення відкритого доступу до відомостей про об'єкти нерухомості та інше, варто констатувати, що такі зміни зумовили більш сприятливі умови для протиправного заволодіння нерухомим майном через несанкціоноване втручання в роботу Державного реєстру. Йдеться про активізацію діяльності так званих «чорних нотаріусів». Адже розширення доступу до інформації Реєстру створило ситуацію, коли нотаріуси та відповідні працівники в органах місцевого самоврядування, маючи доступ до державних реєстрів та дізнавшись персональні дані власника нерухомого майна, отримали можливість вносити зміни щодо власників підприємств чи майна.

Також слід зазначити, що у зв'язку із запровадженням низки законодавчих новел виникла ще й проблема забезпечення безпеки та схоронності Державного реєстру прав. При чому проблема набула організаційно-технічного характеру, адже зросла загроза втрати відомостей, що містяться у Державному реєстрі, зокрема, через можливе пошкодження обладнання, яке забезпечує безперервний доступ до Реєстру. Із зазначеного вище вбачається, що нововведення щодо розширення повноважень нотаріусів у сфері здійснення державної реєстрації речових прав на нерухомість, відкритий доступ до даних Реєстру та інші законодавчі зміни не лише стали позитивним поштовхом на шляху вдосконалення інституту державної реєстрації речових прав у нашій державі, а й створили цілий плацдарм для різноманітних маніпуляцій та зловживань з боку недобросовісних суб'єктів державної реєстрації речових

прав на нерухомість. Водночас відсутність суворої адміністративної та кримінальної відповідальності нотаріусів як спеціальних суб'єктів державної реєстрації сприяла виникненню випадків, пов'язаних із рейдерством та незаконним переоформленням прав на майно.

Стосовно запровадження електронного обігу інформації, що підтверджує речові права, слід зауважити, що, безумовно, такі прогресивні для нашої правової системи зміни сприймаються доволі позитивно, адже надзвичайно важливим на сьогодні є перейняття від європейських країн ефективних механізмів правового регулювання державної реєстрації речових прав. Водночас вважаємо, що вказані новели з практичної точки зору характеризуються суперечливістю, адже громадяни в нашій державі звикли до паперової форми документів на нерухоме майно, які повинні бути оформлені письмово на відповідних бланках державного зразка зі ступенями захисту, містити печатку та підпис органу, уповноваженого видавати такий документ. Однак з 1 січня 2016 р. речові права почали підтверджуватися лише записами в Державному реєстрі, що у свою чергу створило ситуацію, при якій цілком достатньо змінити інформацію в Державному реєстрі – і в законного власника не буде жодного документа на підтвердження його права[121].

З огляду на низку проблем, спричинених надмірною лібералізацією системи державної реєстрації речових прав на нерухомість, органами державної влади було вжито оперативних заходів щодо усунення їх наслідків. Зокрема, 12 січня 2016 р. Міністерством юстиції України було створено Комісію з розгляду скарг на дії державних реєстраторів, а 12 вересня 2016 р. спільно з Національною поліцією України було підписано Меморандум про взаємодію з метою протидії протиправному позбавленню права власності, недопущення використання схем і методів рейдерського захоплення суб'єктів господарювання.

Крім того, 6 жовтня 2016 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав



власності», який набув чинності 2 листопада 2016 року[78]. На нашу думку, доцільно провести аналіз законодавчих змін з огляду на їх важливу роль у вдосконаленні системи державної реєстрації речових прав. Зокрема, внесено зміни у абз. 1 ч. 5 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»[83], якими скасовується принцип так званої «генеральної» екстериторіальності, тобто здійснення державної реєстрації речових прав у межах України незалежно від місцезнаходження нерухомого майна. Натомість вводиться принцип «локальної» екстериторіальності, тобто державна реєстрація здійснюватиметься незалежно від місцезнаходження нерухомого майна виключно в межах Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя.

Згідно з положеннями ч. 1 ст. 9 цього ж Закону відтепер зберігання реєстраційних справ у паперовій формі здійснюється виключно виконавчими органами міських рад, міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київською, Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, за місцезнаходженням відповідного майна. Вбачається, що вказані зміни є цілком закономірним продовженням попереднього нововведення в контексті ведення Державного реєстру речових прав, при цьому повноваження інших суб'єктів державної реєстрації речових прав щодо зберігання реєстраційних справ є законодавчо обмеженими. Більше того, чітко встановлено строк зберігання реєстраційної справи протягом 10 років.

Згідно зі змінами, внесеними до ст. 14 Закону, державна реєстрація на новостворений об'єкт нерухомості тягне за собою закриття розділу Державного реєстру прав, відкритого на цю нерухомість, як об'єкт незавершеного будівництва. Йдеться про те, що у цьому випадку відповідний розділ та реєстраційна справа щодо об'єкта незавершеного будівництва закриваються, реєстраційний номер такого об'єкта скасовується. Натомість для новоствореного об'єкта нерухомого майна відкривається новий розділ у Державному реєстрі прав та формується нова реєстраційна справа, а також

присвоюється новий реєстраційний номер такому об'єкту. Таким чином законодавець унеможливив відкриття паралельних розділів Державного реєстру і ліквідував один зі способів рейдерства щодо нерухомості, пов'язаний з існуванням кількох розділів реєстру на один і той самий об'єкт нерухомого майна.

Особливої уваги в контексті вдосконалення системи державної реєстрації речових прав та протидії незаконним діям щодо нерухомого майна заслуговує ст. 20 Закону в новій редакції, згідно з положеннями якої про подання/отримання заяви на проведення реєстраційних дій державний реєстратор повинен невідкладно повідомити власника нерухомого майна, щодо якого подано заяву. При цьому Порядок подання заяв у сфері державної реєстрації прав та повідомлення власника об'єкта нерухомого майна про подані заяви визначається Кабінетом Міністрів України в Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень. На важливість цього нововведення вказує той факт, що саме відсутність інформації у власників щодо операцій з їхнім майном, у тому числі й щодо його перереєстрації на інших осіб, сприяла розвитку та поширенню рейдерства в Україні. Адже на момент, коли власникові майна стало відомо про маніпуляції, об'єкти нерухомості вже перебували у власності інших осіб. На виконання такого обов'язку Порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень було доповнено п. 111, згідно з яким повідомлення власника об'єкта нерухомого майна здійснюється державним реєстратором у разі наявності в Державному реєстрі прав відомостей про електронну адресу власника як адреси для зворотного зв'язку шляхом надсилання на таку електронну адресу інформації в електронній формі про тип заяви, її реєстраційний номер, дату та час подання, прізвище, ім'я та (за наявності) по батькові заявника з накладенням власного електронного цифрового підпису.

З приводу цього нововведення хотілося б зазначити, що успішне виконання обов'язку державного реєстратора щодо повідомлення власника про вчинення реєстраційних дій залежить від того, чи вказав власник нерухомості

свою електронну адресу реєстратору, адже саме на її підставі до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно вносяться відомості про засіб зв'язку з власником. Тому цілком очевидним є те, що таке повідомлення неможливе, поки в реєстрі не з'явиться електронна адреса власника.

Крім того, варто зауважити, що згідно з абз. 3 п. 111 вищезазначеного Порядку повідомлення про реєстраційні дії не надходить, коли державна реєстрація прав відбувається за безпосередньої участі власника об'єкта нерухомого майна. Разом із тим слід констатувати, що в переважній більшості випадків незаконні реєстраційні дії здійснюються нібито власниками, від імені яких діють підставні особи, з огляду на що дієвість та доцільність такого превентивного заходу ставляться під сумнів. Варто зазначити й те, що законодавець повернув можливість власникам мати належно оформлені правопідтверджуючі документи на об'єкти нерухомості у паперовій формі. Так, згідно зі змінами, внесеними до ст. 21 Закону, витяги з Державного реєстру прав про проведену державну реєстрацію прав надаються в електронній та за бажанням заявника в паперовій формі. При цьому витяг у паперовій формі надається з проставленням підпису та печатки державного реєстратора.

Аналізуючи вказані зміни, слід оцінити їх доволі позитивно з огляду на те, що рівень довіри до державних органів у нашій країні є доволі низький, у тому числі й щодо гарантування захисту відомостей, які містяться та зберігаються в державних реєстрах в електронній формі. Тому вважаємо, що факт здійснення державної реєстрації речових прав на об'єкти нерухомості повинен бути підтверджений як в електронній, так і в паперовій формах. Таким чином, відчуття захищеності належних громадянам речових прав на нерухомість буде вищим.

Аналізуючи положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності», окрему увагу необхідно приділити й такому важливому заходу протидії незаконним діям у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно, як посилення відповідальності нотаріусів.

Так, нормами Закону внесено зміни до ст. 166-23 Кодексу України про адміністративні правопорушення, згідно з якими порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 3400 до 6800 гривень. Повторне протягом року вчинення вказаного порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу від чотирьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 5100 до 8500 гривень.

Вказаним Законом також було змінено низку норм у Кримінальному кодексі України, що стосуються кримінальних правопорушень у сфері державної реєстрації речових прав. Зокрема, Законом внесено зміни до ст. 206 КК України «Протидія законній господарській діяльності», згідно з якими злочином вважатиметься діяння у вигляді знищення майна або захоплення цілісного майнового комплексу, його частини, будівель, споруд, земельної ділянки, об'єктів будівництва, інших об'єктів та незаконне припинення або обмеження діяльності на цих об'єктах та обмеження доступу до них. Змінено положення ч. 1 ст. 358 КК України, згідно з якими підроблення посвідчення або іншого офіційного документа, який видається чи посвідчується підприємством, установою, організацією, громадянином-підприємцем, нотаріусом, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації прав чи іншою особою, яка має право видавати чи посвідчувати такі документи, і який надає права або звільняє від обов'язків, з метою використання його підроблювачем чи іншою особою або збут такого документа, а також виготовлення підроблених печаток, штампів чи бланків підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності, інших офіційних печаток, штампів чи бланків з тією самою метою або їх збут, караються штрафом до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до двох років.

Крім того, внесено низку змін до статей КК України, що стосуються вчинення злочинів у сфері службової діяльності. Також важливо підкреслити, що законодавець у вищезазначеному Законі вдався і до запровадження механізму позбавлення нотаріусів права на заняття нотаріальною діяльністю за порушення порядку вчинення реєстраційних дій як державного реєстратора. Зокрема, відповідні положення містяться у п. «е» ст. 12 Закону України «Про нотаріат», «Анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю». При цьому слід зауважити, що досі нотаріуси відповідали лише за законність вчинення нотаріальних дій, до яких реєстраційні дії з нерухомістю чи суб'єктами господарювання не належать. Вважаємо, що такий превентивний захід можна визнати важливим інструментом боротьби у сфері протидії правопорушенням щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Підсумовуючи вдосконалення державного управління сферою регулювання прав на нерухоме майно необхідно зазначити, що в ході реформування системи державної реєстрації речових прав розширено повноваження Міністерства юстиції України. Зокрема, Міністерство юстиції України уповноважене здійснювати контроль у сфері державної реєстрації прав, у тому числі, шляхом моніторингу реєстраційних дій в Державному реєстрі прав з метою виявлення порушень порядку державної реєстрації прав державними реєстраторами, уповноваженими особами суб'єктів державної реєстрації прав, за результатом якого у разі виявлення порушень порядку державної реєстрації прав державними реєстраторами, уповноваженими особами суб'єктів державної реєстрації прав Міністерством юстиції України проводяться перевірки державних реєстраторів чи суб'єктів державної реєстрації прав.

Загалом, оцінюючи зміни та нововведення, запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності», необхідно зазначити, що переважна більшість із них може бути інтерпретована як крок назад у сфері вдосконалення та реформування інституту державної

реєстрації речових прав на нерухомість, адже відбулось зниження рівня лібералізації самої процедури здійснення реєстрації прав. З одного боку, простежується суттєва непослідовність та нелогічність дій державних органів у процесі здійснення реформування системи державної реєстрації речових прав. Не кажучи вже й про те, що часті законодавчі зміни призводять до неможливості учасників реєстраційних відносин при звичаїтись до нових правил, а українських судів – сформувати усталену практику вирішення справ у цій сфері. З іншого боку, як показує досвід останніх років, надмірне спрощення бюрократичних процедур та посилення диспозитивних засад у цій сфері призвело до значного зростання протиправних маніпуляцій із об'єктами нерухомості та порушення речових прав громадян. Таким чином реформування інституту державної реєстрації прав, у тому числі запровадження нововведень та зниження контролю державних органів у цій сфері, повинні відбуватись поступово і обов'язково з урахуванням рівня адаптації до відповідних змін населення.

## ВИСНОВКИ

В кваліфікаційній роботі на підставі аналізу досягнень юридичної науки і чинного законодавства вирішено завдання з розробки питань, які стосуються регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як проблеми державного управління, сутності і змісту правового статусу органів реєстрації прав в Україні, удосконалення законодавства, що регламентує правовий статус цих органів, наведено обґрунтовані пропозиції щодо підвищення ефективності їх діяльності.

У результаті 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 державного управління в сфері 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; 3) регулювання діяльності державного управління в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно 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 покладался обов'язок реалізовувати відповідну державну політику в межах держави, на місцевому – територіальні органи Міністерства юстиції, 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. 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.

4. 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 Міністерства юстиції, що протирічить функціональному принципіві побудови системи ЦОВВ; 2) постійна змінність керівника ЦОВВ з питань реєстрації прав украї 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; тощо).

5. 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.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янова В. Державне управління в Україні : навч. посіб. – Київ : КНУ, 1999. 320 с.
2. Аверьянов В. Аппарат государственного управления : содержание деятельности и организационные структуры. Киев : Наук. думка, 1990. 148 с.
3. Акчурин А. 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. Саратов, 2001. 191 с.
4. Александров Н. Законность и правоотношения в советском обществе. Москва : Орфей, 1955. 176 с.
5. Алексеев В. Недвижимое имущество : правовой режим и государственная регистрация прав : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2003. 583 с.
6. Антонова Е. Правовое регулирование формирования и использования реестровой информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Екатеринбург, 2012. 28 с.
7. Антошкіна В. Договірне регулювання відносин подружжя : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2006. 30 с.
8. Барц Я. Адміністративно-правові основи реєстрації права власності на нерухоме майно : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 219 с.
9. Бахрах Д. Административное право : учебник. Москва : Норма, 2007. 816 с.
10. Бахрах Д. Административное право России : учебник для вузов. Москва : Норма, 2000. 623 с.
11. Біла Л. Види державних посад : проблеми теорії та правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 2. С. 49–53.
12. Боряк Г. Реєстр Розсекречених архівних фондів України : міжнародний довідник. Київ : Літера, 2007. 542 с.

13. Брокгауз Ф. Энциклопедический словарь. Современная версия. Москва : Эксмо, 2005. 672 с.
14. Бусел В. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
15. Бусуйок Д. Правові аспекти державної реєстрації прав на землю та їх обтяжень. *Науковий вісник НУБіП України*. 2010. № 1. С. 5
16. Волчецкая Г. Правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Санкт-Петербург, 2002. 171 с.
17. Воронин И. Административно-правовой механизм государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации : эффективность функционирования и правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2011. 227 с.
18. Галуцько В. Адміністративне право України : навч. посіб. Херсон : ХМТ, 2011. 320 с.
19. Герц А. Ипотека підприємства як єдиного майнового комплексу : автор. дис. ... канд. юрид. наук спец. : 12.00.03. Луганськ, 2006. 230 с.
20. Головач А. Адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України : дис. ... д. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 535 с.
21. Гринчишина Д. Короткий тлумачий словник української мови : словник. Київ : Рад. школа, 1988. 320 с.
22. Данилова С. Совершенствование форм, методов и приемов взаимодействия органов предварительного следствия с периодической печатью, теле- и радиовещанием : методические рекомендации. Москва : ВНИИ МВД России, 2004. 12 с.
23. Денисяк Н. Історія виникнення, розвиток та реформування інституту нотаріату в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 5. С. 145–147.

24. 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. Дата оновлення: 01.01.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2015-п> (дата звернення: 20.09.2019).

25. Дискин Е. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество на основании судебных актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2013. 25 с.

26. Добров А. Институт регистрации в административном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2003. 173 с.

27. Доркина А. 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.

28. Железняк Н. Проблеми реформування органів юстиції та правові засади їх діяльності. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 2. С. 77–88.

29. Завальна І. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно : проблеми та перспективи розвитку. URL: <http://www/minjust.gov.ua/0/3668> (дата звернення: 31.09.2019).

30. Земельний Кодекс України : Закон України від 18.12.1990 р. № 561-ХІІ. Дата оновлення: 01.01.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12> (дата звернення: 29.09.2019).

31. Земельний Кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІІ. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 29.09.2019).

32. Земельний кодекс УРСР : Закон УРСР від 08.07.1970 р. № 2874-07. Дата оновлення: 01.01.1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2874a-07>.

33. Ильченко А. Государственная регистрация прав и сделок с недвижимостью как средство государственного регулирования

предпринимательской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2005. 243 с.

34. Исаев И. История государства и права России : учебник. Москва : Юристь, 2004. 797 с.

35. Івершенко Л. Конституційне право людини і громадянина на приватну власність в Україні та забезпечення його реалізації органами внутрішніх справ : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2006. 38 с.

36. Інструкція про порядок реєстрації будинків та домоволодінь у містах і селищах міського типу УРСР : Інструкція Держжитлокомунгоспу України від 31.01.1966 р. № 1303-66. Дата оновлення: 19.01.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001303-66> (дата звернення: 01.10.2019).

37. Караханов В. Проблемы теории и социологии управления органами внутренних дел. Москва : Папирус, 1992. 64 с.

38. Карлин А. Проблемы правового регулирования государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество : дис. ... д. юрид. наук : 12.00.03., 12.00.14. Москва, 2007. 506 с.

39. Киндеева Е. Приобретение вещных прав на вновь созданные объекты недвижимости: правовое регулирование и государственная регистрация : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2009. 240 с.

40. Козлов Ю. Административные правоотношения. Москва : Юридическая литература, 1976. 560 с.

41. Кокорева О. Правовое регулирование государственной регистрации некоммерческих организаций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2010. 28 с.

42. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.

43. Колпаков В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 799 с.

44. Конопльов В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... д. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 414 с.
45. Константинов М. Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним как субъект гражданских правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Таганрог, 2003. 245 с.
46. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2020. 96 с.
47. Кот О. Служба з майбутнього: Створення державної реєстраційної служби внесе суттєві зміни у діючу систему реєстрації прав на нерухомість, і не тільки на неї. *Юрист*. 2011. – № 9. С. 12
48. Кучерук К. Договір купівлі-продажу земельної ділянки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2002. 193 с.
49. Лазарев И. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14. Москва, 2002. 20 с.
50. Лазариди А. Государственная регистрация юридических лиц (административно-правовые вопросы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2004. 15 с.
51. Лихачов С. Дозвільне провадження у адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук спец. : 12.00.07. Харків : НУВС, 2001. 177 с.
52. Лунев А. Теоретические проблемы государственного управления. Москва : Наука, 1974. 247 с.
53. Майданик Р. Цивільне право і державна реєстрація речових прав на нерухоме майно. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/72062-tsivlne-pravo-derjavna-restratsya-rechovih-prav-na-neruhomemayno.html> (дата звернення: 01.12.2019).

54. Малиновский А. Основные понятия и определения теории систем. Системные исследования : методологические проблемы. Москва : Наука, 1980. 90 с.
55. Малиновський В. Державне управління. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
56. Мальцев Д. Застава як спосіб забезпечення банківського кредиту за цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2005. 26 с.
57. Мироненко І. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. Київ, 2008. 16 с.
58. Мовчан Д. Стадії реєстраційного провадження органів державної виконавчої влади. URL: <http://www.nbuv.gov.ua> (дата звернення: 08.09.2019).
59. Мовчан Д. Щодо систематизації державних органів, які здійснюють реєстраційне провадження. *Проблеми законності*. 2009. № 103. С. 159–166.
60. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
61. Новаковська І. Форми власності на землю та закономірності їх розвитку. *Продуктивні сили і регіональна економіка*. 2008. № 1. С. 296–304.
62. О земельных распорядах в полосе городов и городков : Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета, Совета Народных Комиссаров УССР от 23.09.1925 г. № . Дата обновления: 23.10.1925. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/info/KP250003.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/info/KP250003.html) (дата звернення: 31.11.2019).
63. 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.
64. Овчарук С. Організаційно-правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 185 с.

65. Петров Г. Советские административно-правовые отношения. Москва : Изд-во Ленинград. ун-та, 1972. 158 с.
66. Пионтковский С. Гражданская война в России (1918 – 1921) : хрестоматия. Москва : Коммунистический университет им. Я.М. Свердлова, 1925. 708 с.
67. Писаренко Г. Адміністративні послуги в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2006. 36 с.
68. Питання Міністерства юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 р. № 150. Дата оновлення: 19.09.2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/b9/page268> (дата звернення: 30.08.2019).
69. Положення про Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України : Указ Президента України від 09.12.1997 р. № 1342-97. Дата оновлення: 09.12.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/773/97> (дата звернення: 25.08.2019).
70. Положення про державний нотаріат : Постанова РНК УРСР від 20.04.1923 р. № 255 Дата оновлення: 23.03.1925. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP230001.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP230001.html) (дата звернення: 02.09.2019).
71. Пономарьова Я. Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Харків, 2009. 204 с.
72. Попов С. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Митна справа*. 2012. № 1(79). С. 162–166.
73. Попова В. Советское административное право : учебник. Москва : Юридическая литература, 1998. 319 с.
74. Порівняння актової та титульної систем реєстрації нерухомого майна. URL: [http://lsej.org.ua/6\\_2017/61.pdf](http://lsej.org.ua/6_2017/61.pdf) (дата звернення: 06.08.2019).



75. Про власність в СРСР : Закон СРСР від 06.03.1990 р. № 1305-1. Дата оновлення: 06.03.1990. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1305400-90> (дата звернення: 01.09.2019).

76. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності : Закон України від 06.10.2016 р. № 1666-19. Дата оновлення: 07.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1666-19> (дата звернення: 01.09.2019).

77. 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. Дата оновлення: 13.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-19> (дата звернення: 01.09.2019).

78. Про внесення змін і доповнень до Земельного Кодексу Української РСР : Закон України від 13.03.1992 р. № 2196-XII. Дата оновлення: 01.01.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2196-12> (дата звернення: 20.09.2019).

79. 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. Дата оновлення: 27.01.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95> (дата звернення: 20.09.2019).

80. Про державний нотаріат : Закон Верховної Ради УРСР від 25.12.1974 р. № 3377-VIII. Дата оновлення: 01.01.1994. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3377-08> (дата звернення: 20.09.2019).

81. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 25.12.2015 р. № 1952. Дата оновлення: 23.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-п> (дата звернення: 20.09.2019).

82. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. Дата оновлення: 29.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> (дата звернення: 20.09.2019).

83. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. Дата оновлення: 02.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.01.2019).

84. 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. Дата оновлення: 06.08.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0399-98> (дата звернення: 05.12.2019).

85. Про затвердження Положення про державний нотаріат і Переліку документів, на підставі яких вчиняються нотаріальні виконавчі написи на стягнення грошей та майна : Постанова РНК УРСР від 09.08.1944 р. № 1016. Дата оновлення: 29.06.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-76-п> (дата звернення: 05.12.2019).

86. Про затвердження Положення про державний нотаріат Української РСР : Постанова РНК УРСР від 26.12.1956 р. № 1536. Дата оновлення: 31.08.1964. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1536-56-п> (дата звернення: 05.12.2019).

87. 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. Дата оновлення: 01.01.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1021-2009-п> (дата звернення: 05.12.2019).

88. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1141. Дата оновлення: 23.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1141-2011-п> (дата звернення: 06.12.2019).

89. 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. Дата оновлення: 11.02.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-2011-п> (дата звернення: 06.12.2019).

90. Про затвердження правил державної реєстрації об'єктів нерухомого майна, що знаходяться у власності юридичних та фізичних осіб : Наказ Державного комітету України по житлово-комунальному господарству від 13.12.1995 р. № 56. Дата оновлення: 06.08.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0031-96> (дата звернення: 06.12.2019).

91. 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. Дата оновлення: 01.01.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0157-02> (дата звернення: 07.12.2019).

92. Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель : Наказ Держкомзему від 02.07.2003 р. № 174. Дата оновлення: 20.08.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0641-03> (дата звернення: 07.12.2019).

93. Про затвердження Тимчасового порядку державної реєстрації правочинів : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 671. Дата оновлення: 01.01.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2004-п> (дата звернення: 07.12.2019).

94. Про затвердження форми акту на право довгострокового тимчасового користування землею : Постанова Ради Міністрів УРСР від 01.10.1974 р. № 473. Дата оновлення: 01.10.1974. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-74-п> (дата звернення: 07.12.2019).

95. 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. Дата оновлення: 15.09.2003. URL:

[https://ips.ligazakon.net/document/view/U134\\_03?an=671&ed=2003\\_09\\_15](https://ips.ligazakon.net/document/view/U134_03?an=671&ed=2003_09_15) (дата звернення: 07.12.2019).

96. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393-96. Дата оновлення: 02.06.2016. URL: <https://www.pfu.gov.ua/zt/1415-zakon-ukrayiny-pro-zvernennya-gromadyan/> (дата звернення: 08.12.2019).

97. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради Української РСР від 18.12.1990 р. № 563-XII. Дата оновлення: 22.09.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12> (дата звернення: 08.12.2019).

98. Про зміну і доповнення Нотаріального положення УРСР : Постанова РНК УРСР від 03.12.1949 р. № 1615. Дата оновлення: 01.01.1954. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-91-п> (дата звернення: 08.12.2019).

99. Про ідентифікацію об'єктів нерухомого майна для державної реєстрації прав на них : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 1117. Дата оновлення: 22.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2010-п> (дата звернення: 08.12.2019).

100. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 05.12.2019. URL: [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T140794.html](https://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T140794.html) (дата звернення: 09.12.2019).

101. Про концепцію розвитку житлово-комунального господарства : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 р. № 150. Дата оновлення: 30.11.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-95-п> (дата звернення: 09.12.2019).

102. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280-97. Дата оновлення: 13.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 09.02.2020).

103. Про обов'язкове нотаріальне посвідчення договорів про відчуження будівель у сільських місцевостях : Постанова Ради Міністрів УРСР від 18.11.1948 р. № 2712. Дата оновлення: 26.12.1956. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2712-48-п> (дата звернення: 09.12.2019).

104. 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. Дата оновлення: 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр> (дата звернення: 10.12.2019).

105. Про передачу цілісного майнового комплексу державного підприємства «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті по земельних ресурсах» до сфери управління Міністерства юстиції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.05.2006 р. № 295-р. Дата оновлення: 26.05.2006. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/38352152> (дата звернення: 10.12.2019).

106. Про поліпшення організації державного нотаріату УРСР : Постанова РНК УРСР від 27.12.1940 р. № 1761. Дата оновлення: 09.08.1944. URL: [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/КР401761.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР401761.html) (дата звернення: 10.12.2019).

107. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. № 15-92. Дата оновлення: 04.10.2006. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/15-92> (дата звернення: 10.12.2019).

108. Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності : Указ Президента України від 12.07.1995 р. № 608-95. Дата оновлення: 20.07.2007. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/u608\\_95?an=1](https://ips.ligazakon.net/document/view/u608_95?an=1) (дата звернення: 11.12.2019).

109. Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення : Указ Президента України від 19.01.1999 р. № 32-99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 3. Ст. 11.

110. Про розширення прав місцевих органів влади і спрощення порядку управління : Постанова ВУЦВК РНК УРСР від 27.06.1927 р. № 736. Дата

оновлення: 28.03.1980. URL: [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP270010.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270010.html)  
(дата звернення: 11.12.2019).

111. Про структурні підрозділи територіальних органів юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру та з питань банкрутства : Наказ Міністерства юстиції України від 07.09.2011 р. № 2074-5. Дата оновлення: 19.06.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v2074323-11>  
(дата звернення: 11.12.2019).

112. 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-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 17. Ст. 204.

113. Пустовалова Е. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество на современном этапе развития гражданского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2012. 185 с.

114. Ратышевский Ю. Организационно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с органами налоговой полиции с учетом региональных особенностей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 1998. 18 с.

115. Розенталь М. Философский словарь. Москва : Политиздат, 1968. 544 с.

116. Романюк Я. На допомогу судді. Державна реєстрація правочинів: її суть та правове значення. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. № 5. С.12–15.

117. Рябко А. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории) : монографія. Ростов-на Дону: РЮИ МВД России, 1999. 352 с.

118. Самбірський М. «Слабкі місця» державного реєстру речових прав. URL: <https://www.pressreader.com/ukraine/yurydychna-gazeta/20160816/281861527904925>

119. Семичка В. Аграрне законодавство України : проблеми ефективності. Київ : Наук. думка, 1998. 243 с.

120. Слободянюк С. Цивільно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2012. 180 с.
121. Сморгунова Л. Государственная политика и управление : учебник. Москва : Российская политическая энциклопедия, 2006. 384 с.
122. Тимошук В. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. – 496 с.
123. Тихомирова Л. Юридическая энциклопедия. Москва : Перо, 2006. 972 с.
124. Токарева А. 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. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2005. 194 с.
125. Трихонюк Е. Правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц : проблемы теории и судебной практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2007. 25 с.
126. Трофименко Є. Минуле та сучасність в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2001. № 10. С. 231–237.
127. Уемов А. Системный подход и общая теория систем. Москва : Мысль, 1978. 272 с.
128. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. Москва : Прогресс, 1987. 832 с.
129. Харитонов О. Дозвільна система в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 348 с.
130. Холопов В. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособ. Ростов-на Дону : Феникс, 2010. 364 с.
131. Цвік М., Процюк І. Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 1. С. 51–61.

132. Цивільний Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.
133. Цивільний кодекс УРСР : Закон УРСР від 18.07.1963 р. № 1540-VI. Дата оновлення: 01.01.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06> (дата звернення: 01.11.2019).
134. Чиркин В. Государственное и муниципальное управление : учебник Москва : Юристъ, 2003. 320 с.
135. Чуряев А. Административно-правовое регулирование государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Орел, 2009. 189 с.
136. Ширинская Е. Гражданско-правовое регулирование государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2005. 212 с.
137. Шмалый О. Регистрация как форма государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Ростов-на Дону, 2004. 186 с.
138. Шульга М. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : автореф. дис. ... д. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 1998. 25 с.
139. Шульга М. Земельне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
140. Юшкевич О. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб підприємців : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.