

УДК 342.132(477)

НІКІТІН В.В.

### ВИДИ ТА ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНИХ РЕЄСТРАТОРІВ В УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті розкриті види та сформовані основні завдання публічних реєстраторів в Україні як суб'єктів публічної адміністрації. Доведено, що на публічних реєстраторів як суб'єктів публічної адміністрації у сфері державної реєстрації покладено завдання здійснення реєстраційних дій на основі власних чи делегованих законодавством повноважень з метою надання якісних адміністративних послуг та належного проведення реєстраційних дій, які забезпечують реєстраційні права фізичних і юридичних осіб, а також публічний інтерес держави.

**Ключові слова:** адміністративний обов'язок, державна реєстрація, завдання, повноваження, публічний інтерес, публічний реєстратор.

В статье раскрыты виды и сформированы основные задачи публичных регистраторов в Украине как субъектов публичной администрации. Доказано, что на публичных регистраторов как субъектов публичной администрации в сфере государственной регистрации возложена задача осуществления регистрационных действий на основе собственных или делегированных законодательством полномочий с целью предоставления качественных административных услуг и надлежащего проведения регистрационных действий, обеспечивающих регистрационные права физических и юридических лиц, а также публичный интерес государства.

**Ключевые слова:** административные обязанности, государственная регистрация, задание, полномочия, публичный интерес, публичный регистратор.

The article discussed types and formed the main objectives of public registers in Ukraine as of public administration. Public recorder as a subject of public administration in the civil registration exercise has the task of registration actions based on their own legislation or delegated authority. The aim is to provide quality administrative proper conduct registration actions that provide registration rights of individuals and legal entities, and the public interest of the state.

**Key words:** administrative duty, powers, public interest, public registrar, state registration, task.

**Вступ.** Забезпечення громадян якісною сферою публічного адміністрування є безпосереднім обов'язком органів державної влади. Проте в умовах довготривалої економічної та політичної кризи цей обов'язок виконаний не в повній мірі. Належна реєстраційна діяльність є запорукою забезпечення громадян якісними адміністративними послугами з боку суб'єктів публічної адміністрації. Основними виконавцями реєстраційної процедури є публічні реєстратори, адміністративний статус яких перебуває на етапі становлення. В умовах постійного оновлення законодавства види публічних реєстраторів також підлягали удосконаленню. Таким чином, дослідження видів та характеристика завдань публічних реєстраторів як суб'єктів публічної адміністрації є об'єктивно зумовленою необхідністю через проведення сучасної адміністративної реформи.

На проблематику встановлення видів та визначення завдань публічних реєстраторів звертали свою увагу науковці, серед яких найвагоміший вклад у досліджувану тему зробили В.Б. Авер'янов, С.М. Альфоров, К.Г. Волинка, М.П. Гурковський, О.О. Кулешов, А.Л. Сухорукова, В.В. Таран, К.І. Чижмарь, О.Н. Ярмиш.

Проте в умовах оновлення законодавства у сфері державної реєстрації зазначена проблематика потребує подальших ґрунтовних наукових досліджень.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі діючого законодавства України, а також позицій видатних теоретиків та практиків адміністративного права визначити види публічних реєстраторів як суб'єктів публічної адміністрації, а також дослідити їх основні завдання.

**Результати дослідження.** Для характеристики видів публічних реєстраторів як суб'єктів публічної адміністрації необхідно визначити поняття «вид», «вид права», «суб'єкт реєстраційної діяльності». Згідно з тлумачним словником вид – це окрема галузь роботи, заняття, різновид в ряді предметів, явищ і т. ін.; підрозділ, що об'єднує ряд предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу загальнішого вищого розділу [1]. Вид права – це складовий елемент законодавчої системи, який є сукупністю обумовлених норм. Вони контролюють суспільні відносини. Всі види відрізняються між собою за структурою і значенням. Але вони одночасно мають і тісний зв'язок. Формування нових видів права є наслідком соціально-політичних перетворень в країні і має певну закономірність. Деякі зміни в суспільних відносинах вимагають введення нових регуляторів правового і соціального характеру [3].

Як визначає М.П. Гурковський, суб'єктами реєстраційної діяльності є публічні органи управління (публічна адміністрація), які наділені владними повноваженнями та мають різний правовий статус, однак їх діяльність спрямована на задоволення загального публічного інтересу у сфері реєстрації [4, с. 87].

Отже, види публічних реєстраторів – це однакові за повноваженнями та різні за організаційно-правовим статусом суб'єкти реєстраційної діяльності, які надають специфічні адміністративні послуги щодо здійснення від імені держави реєстраційних дій.

Відповідно до Закону України від 15 травня 2003 р. № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», до суб'єктів державної реєстрації відносять: Міністерство юстиції України – у разі державної реєстрації політичних партій, всеукраїнських професійних спілок, їх об'єднань, всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців; відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій, представництв, філій іноземних благодійних організацій, постійно діючих третейських судів, засновниками яких є всеукраїнські громадські організації, всеукраїнських творчих спілок та їхньої символіки; територіальні органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі – у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних та республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, постійно діючих третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання; виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти – у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців [7].

Таким чином, законодавством про реєстрацію фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб визначено таку систему суб'єктів державної реєстрації: Міністерство юстиції України; інші суб'єкти державної реєстрації, до яких належать: територіальні органи Міністерства юстиції України; виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; нотаріуси; акредитовані суб'єкти.

Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» також визначає систему органів та суб'єктів, які здійснюють повноваження у сфері державної реєстрації прав. Цим нормативним актом визначено, що організаційну систему державної реєстрації прав становлять: 1) Міністерство юстиції України та його територіальні органи; 2) суб'єкти державної реєстрації прав: виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; акредитовані суб'єкти; 3) державні реєстратори прав на нерухоме майно. Статтею 10 цього ж Закону визначено, що державним реєстратором є: громадянин України, який має вищу освіту за спеціальністю правознавство, відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав; нотаріус; державний виконавець, приватний виконавець – у разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень відповідно до закону, а також у разі державної реєстрації припинення іпотеки у зв'язку з придбанням (передачею) за результатом прилюдних торгів (аукціонів) нерухомого майна, що є предметом іпотеки [6].

Отже, законодавство про реєстрацію прав визначає таку систему державних реєстраторів: Міністерство юстиції та його територіальні управління; суб'єкти державної реєстрації прав, до яких належать: виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; акредитовані суб'єкти; державні реєстратори прав на нерухоме майно, до яких належать: громадяни України, які перебувають у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації прав; нотаріуси; державні та приватні виконавці.

Таким чином, за різними критеріями публічні реєстратори поділяються:

– за публічним статусом: 1) Міністерство юстиції України; 2) інші суб'єкти державної реєстрації, до яких належать: територіальні органи Міністерства юстиції України; виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; нотаріуси; акредитовані суб'єкти; державні та приватні виконавці;

– за ступенем спеціалізації: 1) спеціалізовані суб'єкти державної реєстрації, тобто ті, які створені спеціально для проведення реєстраційних дій (акредитовані суб'єкти державної реєстрації); 2) неспеціалізовані суб'єкти державної реєстрації, тобто ті, які виконують обов'язки державних реєстраторів відповідно до передбачених завдань і не є спеціально створеними для проведення державної реєстрації (Міністерство юстиції України; територіальні органи Міністерства юстиції України; виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; нотаріуси; державні та приватні виконавці);

– за ієрархічним статусом: 1) центральні (Міністерство юстиції України); 2) місцеві (всі інші). Місцеві публічні реєстратори у свою чергу за формою права власності поділяються на: державні (Міністерство юстиції України; територіальні органи Міністерства юстиції України; державні виконавці; акредитовані суб'єкти державної реєстрації); комунальні (виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; акредитовані суб'єкти державної реєстрації); приватні (приватні виконавці та нотаріуси).

Тепер перейдемо до висвітлення основних завдань публічних реєстраторів. Відповідно до тлумачного словника української мови завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.; мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [2, с. 40]. Отже, завдання публічних реєстраторів варто розглядати окремо та відповідно до кожного суб'єкта державної реєстрації.

Положення «Про Міністерство юстиції України», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228, визначає основні завдання Міністерства юстиції України, зокрема одним із завдань є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [8].

Основними завданнями Головного територіального управління юстиції є: реалізація державної правової політики, державної політики з питань банкрутства, у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації; забезпечення реалізації державної політики у сферах організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); внесення на розгляд Мін'юсту пропозицій щодо формування та реалізації політики у зазначених сферах; забезпечення роботи нотаріату; експертне забезпечення правосуддя; здійснення міжнародно-правового співробітництва в межах повноважень [9].

Таким чином, основним завданням Міністерства юстиції України та його територіальних органів у сфері державної реєстрації є виконання публічних дій, пов'язаних із заявками державної реєстрації, шляхом здійснення реєстраційних операцій, а також інших повноважень, що реалізують державно-правову політику у площині державної реєстрації.

Щодо виконавчих органів міських, селищних, сільських рад, то О.О. Кулешов визначає виконавчі органи місцевих рад, селищних, сільських рад складовими системи місцевого самоврядування України, які реалізують повноваження держави на місцях. Загалом під виконавчим органом міських, селищних, сільських рад вчений розуміє відносно відокремлену частину ради, яку складає колектив громадян, що здійснює виконавчо-розпорядчі функції на підставі владних повноважень і діє за допомогою визначених форм організації та методів діяльності [5, с. 19].

Як визначив О.Н. Ярмиш, розвиток діяльності виконавчих органів за всіма напрямками є головним завданням, що має постати перед цими органами в практичній діяльності. Зіставлення функцій територіальної громади і місцевої ради з функціями виконавчих органів мають визначати останнім межі діяльності, спрямовувати їх розвиток [16, с. 200].

Таран В.В. у своєму дослідженні зазначає, що виконавчі органи місцевих рад в Україні визнаються як нижчий рівень органів виконавчої влади, що є функціонально інтегрованими в її систему. На місцевому рівні створюється комплексна система органів, що здійснюють функції виконавчої влади: система органів виконавчої влади та система виконавчих органів місцевих рад. При цьому залучення

виконавчих органів місцевих рад в цю систему відбувається залежно від галузі (сфери) діяльності. Такими галузями (сферами) діяльності на сьогодні є: соціально-економічний та культурний розвиток, планування та облік, бюджет, фінанси та ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торгівельне обслуговування; громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура та спорт; регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод та законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами. Розвиток діяльності виконавчих органів за всіма напрямками є головним завданням, що має постати перед цими органами в практичній діяльності. Зіставлення функцій територіальної громади і місцевої ради з функціями виконавчих органів мають визначити останнім межі діяльності, спрямовувати їх розвиток [14].

Таким чином, виконавчі органи міських, селищних, сільських рад як суб'єкти державної реєстрації – це органи місцевого самоврядування, які здійснюють свої реєстраційні повноваження у поєднанні з виконанням інших функцій.

Стаття 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає основні завдання місцевих державних адміністрацій, відповідно до яких місцеві державні адміністрації в межах адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [10].

Сухорукова А.Л. на підставі аналізу Закону України «Про місцеві державні адміністрації» виділяє такі три частини завдань (напрямів) їхньої діяльності: забезпечення виконання Конституції України, її законодавства та нормативних актів вищих органів виконавчої влади; реалізація економічних, природоохоронних та інших програм, виконання бюджетів і звітування про їх виконання; взаємодія з органами місцевого самоврядування та здійснення делегованих ними функцій [13].

Отже, завдання місцевих державних адміністрацій як суб'єктів державної реєстрації полягає у тому, що вони здійснюють реєстраційні повноваження як додаткові визначені для них законодавством повноваження.

Положення Закону України «Про нотаріат» визначають, що нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності [11].

Як визначає К.І. Чижмарь, через повноваження реєстратора Державного реєстру речових прав на нерухоме майно нотаріусу надається можливість оперативно отримувати інформацію та здійснювати реєстрацію речових прав на нерухоме майно фізичних та юридичних осіб одночасно з учиненням нотаріальної дії щодо цього майна шляхом отримання/внесення необхідних відомостей (записів) з/до вказаного реєстру. К.І. Чижмарь стверджує, що реалізація законодавства про реєстрацію спрямована на забезпечення оптимізації та спрощення процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Найважливішим здобутком на шляху до вдосконалення законодавства дослідниця вважає те, що нотаріуса визначено спеціальним суб'єктом, на якого покладаються функції державного реєстратора прав на нерухоме майно. Наділення нотаріуса певною частиною функцій державного реєстратора прав на нерухоме майно дозволить забезпечити належний рівень захисту гарантованих Конституцією України речових прав фізичних та юридичних осіб на нерухоме майно шляхом мінімізації кількості інстанцій, отримання інформації від яких потрібне для вчинення нотаріальних дій, та впроваджує принцип «єдиного вікна», коли нотаріус сам організовує роботу з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно шляхом отримання необхідних відомостей для вчинення нотаріальних дій з нерухомим майном та одночасним здійсненням процедури державної реєстрації речового права, що виникло внаслідок посвідчення ним правочинів чи видачею свідоцтва про право на спадщину, предметом яких є нерухоме майно. Зазначені обставини мають створити сприятливі умови для своєчасного та доступного надання фізичним та юридичним особам послуг в частині проведення реєстрації речових прав та їх обтяжень, чим гарантуватимуться права цих осіб, зокрема, на захист права власності, що дозволить зекономити час та кошти [15, с. 13].

Висновки. Таким чином, завдання нотаріуса як суб'єкта державної реєстрації полягає у здійсненні реєстраційних обов'язків з максимальним наближенням до місця знаходження осіб, що здійснюється шляхом засвідчення прав у державних реєстрах з метою надання фізичним та юридичним особам якісних, своєчасних та належних послуг у сфері реєстрації.

Законодавством про державну реєстрацію визначено, що акредитованим суб'єктом може бути юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три дер-

жavnі реєстратори [6; 8]. Отже, акредитований суб'єкт державної реєстрації – це спеціально створена юридична особа державної чи комунальної форми власності, основним завданням якої є здійснення публічних повноважень у сфері державної реєстрації для забезпечення реєстраційних прав громадян.

Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначає, що державний виконавець, приватний виконавець здійснює реєстраційні повноваження в разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень відповідно до закону, а також у разі державної реєстрації припинення іпотеки у зв'язку з придбанням (передачею) за результатом прилюдних торгів (аукціонів) нерухомого майна, що є предметом іпотеки [6].

Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» зазначає, що завданням органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом [12]. Внаслідок цього на державних та приватних виконавців як суб'єктів державної реєстрації покладено завдання здійснювати реєстраційні повноваження у випадках, які прямо передбачені законодавством з метою своєчасного виконання рішень відповідних органів державної влади.

Отже, на публічних реєстраторів як суб'єктів публічної адміністрації у сфері державної реєстрації покладено завдання здійснення реєстраційних дій на основі власних чи делегованих законодавством повноважень з метою надання якісних адміністративних послуг та належного проведення реєстраційних дій, які забезпечують реєстраційні права фізичних і юридичних осіб, а також публічний інтерес держави.

#### Список використаних джерел:

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства. К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 1. – 381 с.
2. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства. К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 3. – 744 с.
3. Вид – це що? Яким буває вид? Опис видів. FAQKRRU. 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://faqkr.ru/osvita/37227-vid-ce-shho-jakim-buvae-vid-opis-vidiv.html>.
4. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: [монографія]. Львів : ЛьвДУВС. – 2012. – 204 с.
5. Кулешов О.О. Питання організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад в системі державного управління / О.О. Кулешов // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – № 1. – С. 18–23.
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30.
7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
8. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1455.
9. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18.
11. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39.
12. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 29.
13. Сухорукова А.Л. Місцеві державні адміністрації як єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади. Їх завдання та функціональне призначення. Актуальні проблеми державного управління. / А.Л. Сухорукова // Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – № 1.
14. Таран В.В. Виконавчі органи місцевих рад та їх місце в системі державного управління / В.В. Таран [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2010\\_1\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2010_1_39).
15. Чижмарь К.І. Правовий статус нотаріуса у процесі державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень за законодавством України / К.І. Чижмарь // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 9. – С. 7–15.
16. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [підручник] / О.Н. Ярмиш. – Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 530 с.