

*Кеча А. С.,**головний спеціаліст**Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно
реєстраційної служби Суворовського районного управління юстиції у місті Херсон*

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІДДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Анотація. Стаття присвячена питанням визначення видів та розкриття змісту основних принципів організації та функціонування Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Ключові слова: принципи, принципи державного управління, державне управління, державний орган, орган виконавчої влади, орган реєстрації прав, Відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державна реєстрація прав, речові права.

Постановка проблеми. Усі органи виконавчої влади для ефективної реалізації поставлених перед ними завдань, для якісного державно-управлінського впливу на різні сфери життєдіяльності суспільства повинні діяти відповідно до основних засад, тобто на основі своїх принципів. Визначення змісту принципів організації та функціонування Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно реєстраційних служб управління юстиції (далі – Відділ) необхідне для повної характеристики діяльності вказаного структурного підрозділу. Без аналізу основних ключових ідей, на яких базується функціонування будь-якого державного органу, неможливо зрозуміти характер його діяльності. Для розуміння місця і ролі реєстраційних служб (відділів у їх складі) у системі органів виконавчої влади виникає потреба в теоретичному осмисленні найбільш важливих, ключових ідей і положень, які виступають основою для створення та функціонування цієї системи.

В юридичній науці проблемі принципів організації та практичної діяльності органів державної влади присвячено дуже багато праць. Ті чи інші аспекти вказаної проблеми розглядаються у дослідженнях таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.К. Залюбовська, М.І. Козюбра, В.В. Лазарев, В.М. Марчук, І.В. Мартиненко, Я.О. Пономарьова А.А. Пухтецька, М.С. Сміртюков, С.В. Соловійова, Ю.В. Шабанова та ін. Не дивлячись на це, проблема принципів організації та функціонування Відділу являється новою, та науковцями в юридичній літературі це питання ще не досліджувалося. Тому основною метою вказаного дослідження є визначення та аналіз основних принципів, які виступають основним базисом для організації та функціонування Відділу під час надання ним адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Принцип (з лат. Principium), як філософська категорія, означає першооснову, керівну ідею, основне правило поведінки [1; с. 382]. За визначенням В.М. Марчука принципи державного управління виражають найбільш узагальнені засади оптимальної побудови і функціонування системи державного управління; це основоположні ідеї, які дозволяють науково, відповідно до конкретних умов суспільства та історичних особливостей, здійснювати державно-управлінський вплив [2; с. 14–15]. Відповідно, під принципами організації та діяльності Відділу треба розуміти «найбільш важливі ідеї та положення, що лежать в основі його побудови та функціонування» [3; с. 66].

Усі принципи, які використовуються в процесі управлінської діяльності органів реєстрації прав, складовим елементом яких виступає Відділ, можна поділити на: 1) загальносистемні – які «формується на підставі закономірностей управлінської та процесуальної діяльності» [4; с. 4], яку здійснюють органи реєстрації прав під час реалізації державної політики; вони використовуються усіма елементами системи органів реєстрації прав та є основою для їх функціонування; 2) організаційні – відображають об'єктивні закономірності, характер та специфіку побудови й організації усієї системи вказаних органів; мають місце під час практичної реалізації функцій вказаними органами та їх посадовими особами.

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

Принцип верховенства права пов'язаний із розумінням права не просто як сукупності правових норм, а як системи правил належного і справедливого, правил поведінки, що визнані та легітимовані суспільством [5; с. 132]. Варто зазначити, що цей принцип передбачає не лише визнання основних прав людини, а й обов'язковість їх додержання й забезпечення державою, з чого випливає, що діяльність як держави, так і її органів повинна мати правовий характер. Принцип верховенства права повинен бути визначальним чинником у діяльності Відділу під час практичної реалізації завдань та функцій держави.

Принцип пріоритетності прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до ст. 3 Конституції України – права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [6], а відповідно, і її органів. Тому управлінська діяльність реєстраційних служб та їх посадових осіб повинна бути направлена, перш за все, на реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Надання якісних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам являється першоосною для функціонування вказаного структурного підрозділу.

Принцип законності полягає у необхідності суворого підпорядкування усієї діяльності Відділу вимогам законів, інших нормативно-правових актів, перш за все Конституції. Стаття 92 Основного Закону прямо закріплює, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади [6]. Чітке і добре розвинене законодавство, яке відповідає потребам сьогодення, вкрай необхідне як для зміцнення принципу законності під час практичної реалізації функцій держави, так і для утворення режиму законності у суспільстві [7; с. 43]. Законність, як принцип адміністративної

діяльності органів реєстрації прав безпосередньо впливає з підзаконного виконавчо-розпорядчого характеру цієї діяльності. Реєстраційні служби, їх відділи повинні виконувати свої завдання та функції відповідно до Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів.

Принцип публічності полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків про явища і процеси політико-правової системи [8; с. 58]. «Публічність, – зазначав Г. Гегель, – важливий формуючий засіб для державних інтересів... Через публічність утверджується, перш за все, момент загальної обізнаності» [9; с. 351]. Принцип публічності реалізується Відділом у таких напрямках: право осіб на отримання інформації як з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, так і про діяльність вказаних органів; відкритість роботи реєстраційних служб, їх відділів; обов'язок органів реєстрації прав регулярно вивчати громадську думку та враховувати її при прийнятті владних управлінських рішень; обов'язок вказаних органів інформувати населення про стан реалізації своїх завдань та функцій.

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

Принцип самостійності та незалежності у прийнятті рішень. Враховуючи те, що реалізація державної політики у сфері державної реєстрації прав становить виняткову компетенцію вказаного структурного підрозділу, це неможливо здійснити без реалізації принципу самостійності та незалежності у прийнятті рішень. Сутність цього принципу проявляється у тому, що забороняється будь-яке безпідставне втручання в діяльність органів реєстрації прав як ззовні, тобто з боку інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, певних підприємств, установ, організацій, так і в процесі внутрішньо-апаратних відносин. Вищий орган реєстрації прав чи його посадова особа мають право перевіряти діяльність нижчестоящих органів лише у формах та в порядку, який чітко передбачений законодавством. Це, в свою чергу, «підсилює роль персональної відповідальності посадових осіб за прийняті ними рішення, що позитивно впливає на законність та обґрунтованість таких рішень» [10; с. 7].

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

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

Поєднання **принципів територіальності та функціональної екстериторіальності.** Принцип територіальності полягає у створенні розгалуженої системи реєстраційних служб (та їх відділів) з урахуванням адміністративно-територіального поділу України. Така система має забезпечувати максимальну ефективність здійснення ними повноважень на чітко визначених територіях, з урахуванням економічного потенціалу цих територій. Надання можливості посадовим особам реєстра-

ційних служб здійснювати певні функції поза межами певної адміністративно-територіальної одиниці, тобто з урахуванням принципу екстериторіальності, направлене на підвищення взаємодії між вказаними органами шляхом такої взаємодопомоги.

Якщо говорити про територіальну сферу дії повноважень Відділу та її взаємозв'язок із повноваженнями Укрдержреєстру, то необхідно проаналізувати Наказ Мін'юсту України № 607/5 від 2 квітня 2013 р. «Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб» [11] (далі – Наказ № 607/5). Він регулює процедуру взаємодії системи органів державної реєстрації прав та державних реєстраторів під час проведення державної реєстрації права власності та/або інших речових прав на нерухоме майно, та встановлює 7 випадків, у разі настання яких державним реєстратором, який буде здійснювати державну реєстрацію прав, виступає державний реєстратор Укрдержреєстру.

Дане положення суперечить ч. 7 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон), яка зазначає, 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 (певний Відділ реєстраційної служби), крім державної реєстрації прав власності, реєстрація яких проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, під час вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва та державної реєстрації прав у результаті вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва [12].

Згідно з п. 2 Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень [13] (далі – Порядок), орган державної реєстрації прав (під ним розуміється Укрдержреєстр та структурні підрозділи територіальних органів Мін'юсту, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру) проводить державну реєстрацію права власності та інших речових прав на нерухоме майно за місцем розташування такого майна. Якщо нерухоме майно розміщене у межах території, на якій діє два і більше органів державної реєстрації прав, державна реєстрація речових прав проводиться одним із таких органів, обраним заінтересованою особою або уповноваженою нею особою.

Відповідно до ст. 19 Конституції України [6], правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Як бачимо, підзаконний акт порушує не лише норму Закону, Порядку, а й Основний Закон нашої держави, і одну із основних засад, на яких базується державна реєстрація прав, а саме, принцип територіальності.

Відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону [12], державний реєстратор самостійно приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень або відмову в такій реєстрації, і втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у діяльність державного реєстратора, пов'язану з проведенням державної реєстрації прав, забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом. Цікаво, що дана норма хоча і закріплює можливість притягнення особи до юридичної відповідальності, однак, яку саме відповідальність особа буде нести за вказані діяння, законодавством не передбачено.

А якщо звернутися до п. 4 Наказу № 607/5, то він передбачає, що орган державної реєстрації прав у день прийняття

відповідної заяви, у випадках, передбачених цим Наказом, за допомогою програмного забезпечення Державного реєстру прав передає таку заяву на розгляд Укрдержреєстру [11]. Тобто Укрдержреєстр фактично втручається у діяльність структурних підрозділів Мін'юсту, на які покладено обов'язок реалізувати повноваження Укрдержреєстру на місцях (реєстраційні служби), чим порушує принцип самостійності державних реєстраторів при прийнятті їх рішень.

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

Екстериторіальна сфера дії повноважень Відділу знайшла своє відображення у Наказі Мін'юсту України від 28 травня 2014р. № 845/5 «Про заходи щодо державної реєстрації прав на землі сільськогосподарського призначення» [14]. Цей нормативний акт передбачає, що державна реєстрація прав на землі с/г призначення проводиться державними реєстраторами відділів як за місцем розташування земельної ділянки, так і державними реєстраторами інших відділів, які діють у межах відповідної області.

Можливість змінювати територіальну сферу дії повноважень працівниками Відділу виникла ще з прийняттям Наказу Мін'юсту України «Про покладення обов'язків державних реєстраторів» від 1 серпня 2013р. № 1582/5 [15], який був прийнятий з метою якісного і своєчасного надання адміністративних послуг, забезпечення безперервного процесу державної реєстрації у разі виникнення виробничої необхідності у зв'язку із значним навантаженням або тимчасовою відсутністю державного реєстратора речових прав на нерухоме майно – покладання їх обов'язків на працівників реєстраційної служби іншого територіального органу юстиції в межах АРК чи області, у посадових інструкціях яких передбачено виконання функцій державного реєстратора речових прав на нерухоме майно відповідно до законодавства.

Як бачимо, даний підзаконний акт має високу мету, однак треба, щоб ним не зловживали посадові особи та відправляли державних реєстраторів у такі відрядження виключно з функціональних потреб, враховуючи дійсну можливість певного Відділу відправити свого працівника у відрядження, тобто з урахуванням ступеня його завантаженості, щоб таке відрядження не призвело до погіршення стану і в цьому Відділі.

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

Принцип оперативності управлінської діяльності полягає у швидкості вирішення поставлених перед органом завдань як у внутрішніх відносинах, так і в процесі реалізації зовнішніх питань. Специфіка адміністративних послуг, які надаються органами реєстрації прав, обумовлена тим, що їх отримання потребують тисячі громадян кожного дня, тому процес їх надання

повинен бути максимально швидким, ефективним та зручним. Затягування прийняття рішень під час управлінської діяльності завжди призводить до негативних наслідків.

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

За загальним правилом юридична відповідальність розглядається як передбачений правовими нормами обов'язок суб'єкта права зазнати несприятливих для нього наслідків правопорушення, та встановлена державою міра державного примусу за вчинене правопорушення [16; с. 425]. Види юридичної відповідальності, до якої можуть притягуватися посадові особи Відділу, передбачені ст. 30 Закону, це: дисциплінарна, цивільно-правова та кримінальна відповідальність. Далі зазначається, що дії або бездіяльність державного реєстратора можуть бути оскаржені в суді. Вважаємо, що передбачений вказаною нормою судовий порядок захисту прав необхідно доповнити можливістю оскаржувати дії та бездіяльність державного реєстратора до вищестоящего органу. Усі акти, які приймаються посадовими особами Відділу, повинні бути направлені на реалізацію його основних завдань і функцій в межах і на підставі законодавчо закріплених за ними повноважень.

Висновки. Відділ, як і будь-який інший структурний підрозділ органу виконавчої влади під час практичної реалізації функцій та завдань держави використовує певні принципи. Основні засади його діяльності повинні не лише закріплюватися, а чітко дотримуватися всіма суб'єктами вказаних правовідносин, оскільки послідовна й непохитна реалізація принципів є необхідною умовою для підвищення ефективності управлінської діяльності усієї системи органів реєстрації прав. Звичайно, в даному дослідженні розглянуто не всі можливі принципи, які закладають основу діяльності вказаного підрозділу, а тому дослідження розглянутого питання повинно тільки продовжуватися.

Література:

1. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М., 1986. – 590 с.
2. Марчук В.М. Административно-правовой аспект научной организации государственного управления: Автореф. Дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 1977. – С.14–15.
3. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навч. посіб. / Автор-упоряд. М.В. Кравчук. – 3-е вид., змін. і доп. – Т., 2002. – 66 с.
4. Приймаченко Д.В. Принципи адміністративної діяльності митних органів України // Митна справа. – 2005. – № 5. – С. 3–10.
5. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. – К., 1999. – 132 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Мартиненко І.В. Принцип організації та функціонування державного апарату // Право і суспільство. Теорія та історія держави і права. – 2009. – № 1. – С. 41–45.
8. Тодика Ю.М., Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник АПР України – 1998. – № 1. – 58 с.
9. Гегель Г. Философия права. – М., 1990. – 351 с.
10. Приймаченко Д.В. Принципи адміністративної діяльності митних органів України // Митна справа. – 2005. – № 5. – С. 3–10.
11. Про заходи щодо взаємодії органів державної реєстрації прав та їх посадових осіб: Наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2013 року №607/5 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 26. – Ст. 343.
12. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

13. Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень: постанова Кабінету Міністрів від 22.06.2011р. № 703 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – 80 с.
14. Про заходи щодо державної реєстрації прав на землі сільськогосподарського призначення: Наказ Міністерства юстиції України від 28.05.2014 № 845/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 42. – 246 с.
15. Про покладення обов'язків державних реєстраторів: Наказ Міністерства юстиції України від 01.08.2013 № 1582/5 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1582323-13>.
16. Лазарев В.В. Теория государства и права / 3-е изд., испр. и доп. / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М.: Спартак, 2004. – 528 с.

Кеча А. С. Принципы организации и функционирования Отдела государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество

Аннотация. Статья посвящена вопросам определения видов и раскрытия сущности основных принципов организации и функционирования Отдела государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество.

Ключевые слова: принципы, принципы государственного управления, государственное управление, государственный орган, орган государственной власти, орган регистрации прав, Отдел государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество, государственная регистрация прав, вещные права.

Kecha A. Principles of organization and functioning of the Department of state registration of rights to real estate

Summary. The article is dedicated to the issues of determination and disclosure of the basic principles of organization and functioning of the Department of state registration of rights to real estate.

Key words: principles, principles of public administration, public administration, state agency, state jurisdiction, rights registration authority, Department of state registration of rights to real estate, state registration of rights, property rights.