

Болгар О. В.,*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу факультету підготовки фахівців
для органів досудового розслідування
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті досліджено особливості інституту державної реєстрації як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Зазначено, що розкриття поняття і призначення реєстраційного провадження передусім необхідно здійснювати через розгляд цілей і завдань інституту державної реєстрації, його ознак, принципів та їхньої правової природи. Визначено, що реєстраційне провадження – це процедура прийняття юридичного акту, що являє собою підставу для виникнення, зміни або припинення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які визначають зміст регульованих правовідносин, а отже, державна реєстрація відноситься до правових засобів, що входять у систему механізму правового регулювання. Обґрунтовано, що завданнями реєстраційного провадження є: дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб; єдність та уніфікація обліку суб'єктів і об'єктів державної реєстрації; забезпечення та охорона майнових і особистих немайнових прав громадян та юридичних осіб; авторизація осіб як суб'єктів цивільних правовідносин; закріплення належності об'єкта цивільних прав на майно певній особі; легалізація підприємницької діяльності; встановлення підстав для виникнення, зміни або припинення правовідносин із приводу нерухомості; здійснення заходів щодо попередження правових деліктів. Наголошено, що реєстраційне провадження відноситься до контролю-наглядової функції державних органів виконавчої влади, причому контролю-наглядовий характер проявляється в обов'язках і праві суб'єктів реєстрації перевірки законності підстав реєстрації та вчинених раніше дій щодо об'єктів реєстрації як в інтересах заявників або правовласників, так і в інтересах третіх осіб, у тому числі і держави. Констатовано, що особливе місце реєстраційних процедур зумовлено легітимацією суб'єктів права або інших юридично значущих фактів, до яких відносяться: державна реєстрація юридичних осіб та підприємств, яка забезпечує реалізацію громадянами суб'єктивного права на здійснення підприємницької та корпоративної некомерційної діяльності; обов'язковість державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним; обов'язок державної реєстрації транспортного засобу (рухомого майна); державна реєстрація основоположних актів цивільного стану; легалізація (за допомогою реєстрації) місця проживання громадян, що є необхідною умовою здійснення цивільних прав і реалізації законних інтересів у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування; державна реєстрація безробітних громадян. Зроблено висновок, що реєстраційне провадження є важливим елементом правового регулювання суспільних відносин, що поєднує в собі як взаємопов'язані ознаки цивільно-правового методу (засобу), правової форми контролю-наглядової діяльності (зовнішнього вираження діяльності органів

реєстрації), так і адміністративної процедури його здійснення та реалізації.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, державна реєстрація, правовий інститут, публічне адміністрування, адміністративно-правова реформа, правовий механізм, адміністративні процедури, правовий облік, контроль, орган реєстрації, акти реєстрації.

Постановка проблеми. Реалізація проголошеного Конституцією України пріоритету прав і свобод особистості зажадала створення ефективного механізму їх реалізації та захисту, що визначило найважливіші напрями державно-правових перетворень. Із проголошенням соціальної держави в суспільстві робиться заявка на рішучий крок до переходу від принципу «рівності можливостей» до принципу «рівності результатів». Створення умов для реалізації проголошених Конституцією прав і свобод особистості вимагає її активної участі у соціальних і економічних процесах, що зумовлює потребу в радикальному системному оновленні правових форм, що опосередковують державно-владний вплив на інститути громадянського суспільства. Проведена в умовах трансформації економічної і політичної систем адміністративно-правова реформа не може бути зведена до оптимізації та адаптації існуючих правових механізмів державного управління стосовно нових умов, бо в основі її лежать принципово інші підходи до побудови нової системи взаємовідносин виконавчої влади та особистості, заснованої на ідеї забезпечення розумного балансу публічних і приватних інтересів. Різке скорочення сфер, що допускають можливість використання прямих адміністративних методів за істотного збагачення функціональної ролі держави, призвело до появи нових правових форм державного управління. На тлі структурно-функціонального реформування системи виконавчої влади особливої актуальності набула одна з форм її реалізації – державна реєстрація, яка знайшла своє застосування в усіх сферах державного управління (економіка, соціальна та адміністративно-політична сфери). Незважаючи на це, сутність і правова природа державної реєстрації як форми реалізації виконавчої влади досі не стали предметом детального дослідження в юридичній літературі. Усе вищезазначене зумовлює актуальність вибраної тематики статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Певним аспектам теоретико-правового дослідження державної реєстрації приділялася увага науковців різних галузей знань. Серед учених-адміністративістів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи таких науковців, як:

В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Вишняков, В. Галунько, А. Головач, І. Голосніченко, І. Задоя, С. Ківалов, В. Колпаков, Ю. Тихомиров, О. Шмалій, М. Шульга та ін.

Ураховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного права, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обгрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням державної реєстрації на основі новітніх теоретико-правових засад.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження особливостей інституту державної реєстрації як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. У сучасній концепції розвитку цивільного законодавства України відзначається важлива роль, пов'язана зі зміцненням цивільних прав та обов'язків громадян, наданням їм відкритого характеру, виконується інститутом державної реєстрації. Реєстрація в низці випадків є одним з елементів виникнення цивільних прав та обов'язків [2, с. 78].

Разом із тим інститут державної реєстрації містить значний елемент публічності, зумовлений присутністю адміністративно-правових норм у його регулюванні, оскільки одним з учасників реєстраційних відносин виступає уповноважений відповідно до закону державний орган виконавчої влади, що здійснює той чи інший вид державної реєстрації [5, с. 230].

В. Колпаков справедливо вказував «що державна реєстрація є одним з елементів публічно-правового регулювання майнових відносин, форма позначення, забезпечення та захисту публічних інтересів у сфері дії цивільного права» [5, с. 239].

На жаль, українське законодавство не містить легального визначення терміна «реєстраційне провадження». Законодавство оперує поняттями «державна реєстрація юридичних осіб, підприємств», «державна реєстрація прав на нерухоме майно», «державний кадастровий облік», «реєстрація місця проживання» тощо або термінами типу «державна реєстрація нормативно-правового акта», визначаючи при цьому його складові елементи і встановлюючи правила реалізації [9].

Розкриття поняття і призначення реєстраційного провадження в першу чергу необхідно здійснювати через розгляд цілей і завдань інституту державної реєстрації, його ознак, принципів та їхньої правової природи.

Аналіз норм адміністративного та цивільного законодавства, а також нормативно-правової бази реалізації законів, спеціальної літератури і наукових досліджень у розглянутій нами сфері суспільних відносин дає змогу сформулювати низку загальних положень щодо завдань, ознак і принципів державної реєстрації та реєстраційного провадження.

Як стверджує А. Красовська, із формулювання «державна реєстрація» випливає, що вона здійснюється лише державою, від імені якої виступають органи державної влади. Це пояснюється ставленням держави до значення державної реєстрації, її важливості для соціально-економічної ситуації в країні, забезпечення публічного правопорядку [7].

На думку О. Задахайла, що не втратила актуальності і сьогодні, «реєстраційна діяльність покликана служити офіційним легальним визнанням правоздатності юридичних і фізич-

них осіб, законності їхніх дій, а також сприяти обліку повної і достовірної інформації про учасників діяльності»[3].

Д. Мовчан цілями державної реєстрації називає:

- фіксацію юридично значущих фактів та їх облік;
- контроль у тій галузі, у якій здійснюється державна реєстрація;

- посвідчення зареєстрованих фактів [8].

Завданнями реєстраційного провадження є:

- дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- єдність та уніфікація обліку суб'єктів і об'єктів державної реєстрації;
- забезпечення та охорона майнових і особистих немайнових прав громадян та юридичних осіб;
- авторизація осіб як суб'єктів цивільних правовідносин;
- закріплення належності об'єкта цивільних прав на майно певній особі;
- легалізація підприємницької діяльності;
- установлення підстав для виникнення, зміни або припинення правовідносин із приводу нерухомості;
- здійснення заходів щодо попередження правових деліктів.

Поряд із конституційними принципами верховенства права, законності, пріоритету особистості та її інтересів, гласності, національної мови, взаємної відповідальності загальними принципами державної реєстрації виступають принципи єдності державної реєстрації (загальні положення реєстрації суб'єктів цивільних правовідносин і майнових прав, єдині для різних об'єктів), перевірки законності підстав реєстрації, публічності реєстру, презумпції достовірності заявлених і реєстрових відомостей.

До нових принципових положень реєстраційного провадження, продиктованих сучасними реаліями, належать:

- організаційний принцип можливості подання заяв про державну реєстрацію та надання відомостей заявникам у режимі «єдиного вікна» та за правилами електронного документообігу;
- ведення державних реєстрів на електронних носіях відповідно до єдиних організаційних, методологічних і програмно-технічних принципів, що забезпечують сумісність та взаємодію державних реєстрів з іншими інформаційними системами і мережами.

Реєстраційне провадження – це процедура прийняття юридичного акту, що являє собою підставу для виникнення, зміни або припинення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які визначають зміст регульованих правовідносин. Отже, державна реєстрація відноситься до правових засобів, що входять у систему механізму правового регулювання.

По-друге, це державно-владна діяльність тому здійснюється посадовими особами, наділеними державними повноваженнями в межах своєї компетенції.

По-третє, це завжди підзаконна діяльність уповноважених суб'єктів, здійснювана в процесуальній формі за допомогою реалізації відповідних матеріальних правових норм інституту державної реєстрації різної галузевої належності.

Реєстраційне провадження відноситься до контрольно-наглядової функції державних органів виконавчої влади.

Контрольно-наглядовий характер проявляється в обов'язках і праві суб'єктів реєстрації перевірки законності підстав

реєстрації та вчинених раніше дій щодо об'єктів реєстрації як в інтересах заявників або правовласників, так і в інтересах третіх осіб, у тому числі й держави.

В. Галунько при цьому виділяє «контроль за законністю дій, надання факту законності, облік, об'єднання інформації, охорону прав зацікавлених осіб» [1, с. 120].

Правовстановлююче значення мають факт прийняття рішення про державну реєстрацію, внесення запису до відповідного державного реєстру та видачі відповідного державного свідоцтва, іншого документа, визначеного нормативним актом, або вчинення відповідного посвідчувального напису, а право-припиняюче значення – факт виключення запису про державну реєстрацію у відповідному державному реєстрі.

Таким чином, реєстраційне провадження являє собою сукупність переважно адміністративно-процесуальних дій, здійснюваних уповноваженими законом органами реєстрації.

До його основних різновидів слід віднести:

- провадження щодо державної реєстрації нормативно-правових актів;
- реєстраційні провадження, що легалізують та забезпечують правоздатність юридичних та фізичних осіб;
- окремі реєстраційні провадження в адміністративній та правоохоронній діяльності (пов'язані з виникненням або обмеженням права і дієздатності суб'єктів правовідносин або їх індивідуалізацією, наприклад реєстрація громадян за місцем проживання, реєстрація виданих дозволів на зброю).

Особливе місце реєстраційних процедур зумовлено легітимністю суб'єктів права або інших юридично значущих фактів, до яких відносяться:

- державна реєстрація юридичних осіб та підприємств, яка забезпечує реалізацію громадянами суб'єктивного права на здійснення підприємницької та корпоративної некомерційної діяльності;
- обов'язковість державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним;
- обов'язок державної реєстрації транспортного засобу (рухомого майна);
- державна реєстрація основоположних актів цивільного стану;
- легалізація (за допомогою реєстрації) місця проживання громадян, що є необхідною умовою здійснення цивільних прав і реалізації законних інтересів у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- державна реєстрація безробітних громадян.

Визначаючи іманентність правовій природі різних видів державної реєстрації, ми виходимо з визнання даного правового інституту правом та його відображення в законодавстві (ідентифікація походження).

Сьогодні набули поширення правила державної реєстрації щодо:

- включення в предмет регулювання відносин між особами, які здійснюють підприємницьку діяльність, або за їх участю, особами, зареєстрованими у цій якості в установленому законом порядку, у тому числі право громадянина займатися підприємницькою діяльністю без утворення юридичної особи від моменту державної реєстрації як підприємця;
- державної реєстрації прав на майно;
- реєстрації актів цивільного стану;
- державної реєстрації юридичних осіб;

- державної реєстрації нерухомості;
- державної реєстрації сервітутів (право обмеженого користування чужою земельною ділянкою);
- державної реєстрації правочинів (у випадках, передбачених законом), а також наслідків ухилення від нотаріального посвідчення або державної реєстрації таких правочинів;
- державної реєстрації договорів;
- державної реєстрації та обліку застави;
- державної реєстрації випуску або видачі цінних паперів у випадках, установлених законом;
- державної реєстрації результатів інтелектуальної діяльності та засобів індивідуалізації тощо.

Основним законом, що регулює відносини, які виникають у зв'язку державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним, державного кадастрового обліку нерухомого майна, а також веденням державного реєстру нерухомості та наданням відомостей, що містяться в ньому, є Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV [10].

Основоположні засади державної реєстрації становлять норми Конституції України [6], Цивільного кодексу України, частково Житлового кодексу України, Земельного кодексу України та Сімейного кодексу України. Прийняті згідно з ними закони визначають порядок тих чи інших видів державної реєстрації та уповноважені органи реєстрації [9].

Наступним видом нормативного регулювання в розглянутій нами сфері є наділення відповідною компетенцією органів реєстрації та їхніх посадових осіб. Це статутні нормативні акти, що визначають компетенцію (завдання, основні напрями діяльності (функції), права та обов'язки, застосування заходів державного примусу, заборони та обмеження), і нормативно-правові акти, що встановлюють (конкретизують) адміністративно-правовий статус та організаційну побудову суб'єктів державної реєстрації [4].

Окремим видом нормативних актів у сфері відомчого нормативно-правового регулювання є інструкції виконання державних функцій або надання державних послуг у сфері реєстраційного провадження або міжвідомчої взаємодії.

Пріоритетним напрямом удосконалення заходів правового регулювання інституту державної реєстрації є формування інституційного середовища, що сприяє зростанню і розширенню свободи підприємницької діяльності, інноваційного розвитку ринків землі та нерухомості згідно зі Стратегією розвитку України на період до 2030 р. [11].

Основні напрями правового регулювання даної сфери суспільних відносин визначаються концептуальними актами розвитку законодавства України, соціально-економічного розвитку, у тому числі розвитку єдиної державної системи реєстрації прав та кадастрового обліку нерухомості, а їх ресурсне забезпечення міститься у відповідних державних цільових програмах.

Виникнення прав та обов'язків людини і громадянина завжди пов'язане з їх офіційним визнанням за допомогою реєстрації уповноваженими на те суб'єктами. Зокрема, реєстрація актів цивільного стану як елемента індивідуалізації учасників цивільного обороту; державна реєстрація юридичних осіб та підприємств – виникнення правосуб'єктності; державна реєстрація нерухомості та інших об'єктів цивільних прав – законність правоволодіння; державна реєстрація нормативних правових актів – легітимність використання виникаю-

чих суб'єктивних прав або виконання приписаних юридичних обов'язків учасником регульованих правовідносин.

Висновки. Реєстраційне провадження відноситься до контролю-наглядової функції державних органів виконавчої влади. Матеріальні норми інституту державної реєстрації встановлюються переважно цивільним законодавством, а здійснення реєстраційного провадження здійснюється адміністративно-процесуальними нормами. Реєстраційне провадження являє собою сукупність переважно адміністративно-процесуальних дій, здійснюваних уповноваженими законом органами реєстрації. Таким чином, реєстраційне провадження є важливим елементом правового регулювання суспільних відносин, що поєднує у собі як взаємопов'язані ознаки цивільно-правового методу (засобу), правової форми контролю-наглядової діяльності (зовнішнього вираження діяльності органів реєстрації), так і адміністративної процедури його здійснення та реалізації.

Література:

1. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х т. Т. 1. Загальне адміністративне право / В.В. Галуцько та ін. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2017. 320 с.
2. Грушинський І.М., Кравчук В.М., Пограничний С.П. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності : науково-практичний посібник. Львів : Престиж-Інформ, 2000. 268 с.
3. Задохайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 379–384.
4. Засць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ, 1999. 247 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 799 с.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Красовська А. Державна реєстрація як умова реалізації права на підприємництво в Україні. *Адміністративне право*. 2002. № 7. С. 62–64.
8. Мовчан Д.В. Щодо систематизації державних органів, які здійснюють реєстраційне провадження. *Проблеми законності*. 2009. № 103. С. 159–166.
9. Попов С.Ю. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Митна справа*. 2012. Ч. 2. Кн. 1. № 1(79). С. 162–166.
10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.
11. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 41. Ст. 320.

Bolgar O. Institute of state registration as an object of administrative and legal regulation

Summary. The article examines the features of the Institute of state registration as an object of administrative and Legal

Regulation. It is noted that the disclosure of the concept and purpose of registration proceedings should first be carried out through consideration of the goals and objectives of the Institute of State Registration, its features, principles and their legal nature. It is determined that registration proceedings are a procedure for adopting a legal Act, which is the basis for the emergence, modification or termination of subjective rights and legal obligations that determine the content of regulated legal relations, and therefore, state registration refers to legal means included in the system of the legal regulation mechanism. It is proved that the tasks of registration proceedings are: respect for the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities; unity and unification of accounting of subjects and objects of state registration; ensuring and protecting the property and personal non-property rights of citizens and legal entities; authorizing persons as subjects of civil legal relations; securing the ownership of an object of civil rights to property to a certain person; legalizing business activities; establishing grounds for the emergence, modification or termination of legal relations regarding real estate; implementing measures to prevent legal torts. It is noted that registration proceedings relate to the control and supervisory function of state executive authorities, and the control and supervisory nature is manifested in the duties and rights of registration entities to check the legality of registration grounds and actions performed earlier in relation to registration objects both in the interests of applicants or copyright holders, and in the interests of third parties, including the state. It is stated that the special place of registration procedures is due to the legitimization of subjects of law or other legally significant facts, which include: state registration of legal entities and entrepreneurs, which ensures the exercise by citizens of the subjective right to carry out entrepreneurial and corporate non-commercial activities; mandatory state registration of rights to immovable property and transactions with it; the obligation of state registration of a vehicle (movable property); state registration of fundamental acts of civil status; legalization (through registration) of the place of residence of citizens, which is a necessary condition for the exercise of civil rights and the realization of legitimate interests in legal relations with state authorities and local self-government; state registration of unemployed citizens. It is concluded that registration proceedings are an important element of the legal regulation of Public Relations, combining both interrelated features of the civil law method (means), the legal form of control and supervisory activities (external expression of the activities of registration bodies), and the Administrative Procedure for its implementation and implementation.

Key words: administrative law, administrative legislation, state registration, legal institution, public administration, administrative and legal reform, legal mechanism, administrative procedures, legal accounting, control, registration authority, registration acts.