

*Колесников М. О.,**здобувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Анотація. Стаття присвячена висвітленню особливостей процедури з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. З'ясовуються особливості реєстраційної системи речових прав на нерухоме майно в країнах континентальної й англосаксонської правових систем. Визначаються стадії державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та встановлюються особливості їх реалізації.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративна послуга, провадження з надання адміністративних послуг, державна реєстрація, речові права на нерухоме майно.

Постановка проблеми. Одним із важливих завдань адміністративної реформи є підвищення ефективності і якості здійснення функцій виконавчих органів державної влади, у тому числі функцій, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. Серйозними проблемами, що породжують низьку ефективність виконання функцій, є такі: включення до компетенції виконавчих органів державної влади надлишкових функцій; невизначеність показників результативності виконання функцій; невиправдано висока частка дискреційних повноважень; надмірна й іноді навмисна ускладненість адміністративних процедур, їх закритість, непрозорість громадянського суспільства і споживачів державних послуг, відсутність чітких критеріїв і механізмів оперативного внутрішнього контролю адміністративної діяльності. Це призводить, з одного боку, до зниження відповідальності виконавчих органів державної влади та їхніх посадових осіб, малої ефективності їхньої діяльності, корупції, витяганню адміністративної ренти, а з іншого – до порушень прав і свобод особистості, надмірних обтяжень і видатків (усіх видів ресурсів) для громадян і організацій. Ці проблеми багато в чому зумовлені слабким розвитком у вітчизняному законодавстві процедурних і процесуальних норм, що регулюють організацію виконання функцій виконавчих органів державної влади, і, відповідно, безсистемністю, невлаштованістю нормативних правових актів виконавчих органів державної влади, що встановлюють процедурні аспекти їхньої діяльності.

Нині, завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздової, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.О. Легези, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренка, Я.О. Пономарьова, В.П. Тимошука й інших науковців, досліджено низку особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг населенню. Але в наукових дослідженнях питання провадження з надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно майже не вивчалися.

Метою статті є визначення особливостей процедури надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та з'ясування його елементів, а також аналіз концепції його реформування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовою основою надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є Закони України: «Про адміністративні послуги» [1], «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [2] – та інші законодавчі акти. У ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державна реєстрація речових прав на нерухоме майно визначається як «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». При цьому, виходячи з нормативного визначення поняття «адміністративна послуга» (ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги») [2], адміністративні послугами у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно нами розуміються як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на офіційне визнання й підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом унесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Державна реєстрація, виходячи із легального визначення, є актом, що приймається органом державної влади в процесі виконання покладених на нього функцій. Отже, відносини, що складаються під час проведення державної реєстрації, як і сам акт державної реєстрації, мають публічно-правовий характер. Однак не варто забувати, що положення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно охоплюють комплекс цивільно-правових відносин, до них, зокрема, належать відносини між фізичними та юридичними особами з приводу набуття, зміни і припинення цивільних прав і обов'язків на нерухоме майно, а також відносини з приводу проведення державної реєстрації, що складаються між реєстраторами й учасниками цивільних правовідносин [3, с. 153].

Нині в Європі відбуваються реформи національних реєстрових систем з метою приведення кадастрово-реєстраційних систем до єдиних стандартів, якими є, зокрема, такі: ведення системи реєстрації прав на нерухомість на основі записів про земельні ділянки (земельна ділянка та нерухоме майно розглядаються як єдиний об'єкт нерухомості); реєстрація прав на земельні ділянки та нерухоме майно здійснюється в одному реєстрі прав; реєстрація прав і ведення кадастрових карт здійснюється однією установою; реєстра-

ція прав є адміністративною функцією (державна реєстрація прав повинна бути відокремленою від судових та (або) нотаріальних органів); послуги системи орієнтовані насамперед на користувача; система реєстрації прав повинна бути самокупною [4].

Англо-американська система реєстрації правочинів щодо об'єктів нерухомості полягає в унесенні запису в реєстр за вільним вибором учасників правочину. Цю систему доцільніше було б назвати системою обліку документів, оскільки реєстрація є технічною операцією. Власником, згідно з англо-американськими правилами, є останній добросовісний набувач нерухомого майна. Перехід права власності відбувається внаслідок укладання правочину та заволодіння об'єктом правонабувачем. У Сполучених Штатах Америки покупцю необхідно відновити весь ланцюг попередніх документів на придбання нерухомості. Правочин може бути визнаний недійсним, якщо особи, котрі входять або не входять у ланцюг правочинів, можуть пред'явити права на об'єкт нерухомості. Недостатність законодавчих засобів компенсують адвокати й страхові компанії, які спеціалізуються на перевірці прав продавця. Наразі у Сполучених Штатах Америки активно розвивається система страхування ризиків втрати власності.

Погоджуючись з Я.О. Пономарьовою, яка в монографічному дослідженні «Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» наголосила, що страхування має не замінювати реєстрацію прав, а слугувати інструментом захисту майнових прав. Зауважимо, що, якщо б доскональною не була система реєстрації, перехід права власності завжди буде операцією з різним ступенем ризику. Страхування титулу власника розвиватиметься і в Україні, але не замість системи реєстрації, а разом із цією системою реєстрації прав, створюючи додаткові гарантії прав добросовісних набувачів [5, с. 134].

Отже, світовий досвід дає підстави вважати, що для ефективного захисту прав на нерухомість як приватних власників, так і держави необхідно створити єдину формальну реєстраційну систему. Вона гарантуватиме надійність і гласність цивільного обороту нерухомості.

Отже, особливості процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно встановлюються Цивільним кодексом України, Земельним кодексом України, Водним кодексом України, Лісовим кодексом України, Законами України: «Про адміністративні послуги», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Державний земельний кадастр» тощо. Безпосередньо порядок реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень установлено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 17.10.2013 р. № 868, інструкціями, правилами.

На разі триває етап реформування системи органів публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Донедавна таким суб'єктом надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно була Державна реєстраційна служба України. Державна реєстраційна служба України (Укрдержреєстр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції, який реалізує державну політику з питань державної реєстрації актів цивіль-

ного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, договорів комерційної концесії (субконцесії), реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їхня реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [6].

Дані Державного реєстру прав мають зберігатися вечно, і всі поточні зміни стану прав, у тому числі зміна власників, користувачів майна, установа особливих прав третіх осіб тощо, а також припинення дії прав послідовно накопичуються в ньому. Поступово реєстрові записи набувають зростаючого правового та економічного значення, тому державою вживаються заходи щодо їх захисту, виключення несанкціонованого втручання та перекручення даних. Дані реєстру мають виступати єдиним офіційним підтвердженням держави правового становища об'єктів нерухомості.

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно проходить поетапно. Першою стадією є подання заяви від споживача адміністративної послуги – фізичної або юридичної особи. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 17.10.2013 р. № 868, заява може бути подано особисто споживачем, а також за допомогою поштового зв'язку та в електронній формі [7]. При цьому заявником під час подання заяви в електронній формі є державний виконавець і Державний кадастровий реєстратор (абз. 2 п. 30 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 17.10.2013 р. № 868) [7].

Другою стадією процедури надання адміністративних послуг у цій сфері є розгляд заяви й документів, необхідних для проведення державної реєстрації прав, у результаті якого державний реєстратор приймає рішення про державну реєстрацію прав або рішення про відмову в такій реєстрації (п. 20 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 17.10.2013 р. № 868) [7]. Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачено можливість прийняття державним реєстратором рішення про зупинення розгляду справи про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно (ч. 2 ст. 9) [2], при цьому нормами зазначеного Закону прямо не передбачено перелік підстав зупинення, а лише зазначається, що «у разі якщо документи для державної реєстрації прав та їх обтяжень подано не в повному обсязі, передбаченому нормативно-правовими актами, державний реєстратор ... приймає рішення про зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та їх обтяжень і письмово повідомляє про це заявника» (ч. 1 ст. 13) [2]. Це занадто суб'єктивне оцінювання терміна – «не в повному обсязі». Між тим, згідно навіть з інформацією, що міститься на офіційному Інтернет-ресурсі [8], прямо зазначається, що реєстрація новоствореного об'єкта будівництва здійснюється у спрощеному порядку навіть на підставі лише технічного паспорта. Тоді як на практиці рішення про призупинення розгляду справи про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно є приводом для особистого спілкування зі споживачем адміністративної послуги, під час якого держав-

ний реєстратор має можливість вимагати отримати хабара за зняття обмеження й прийняття позитивного рішення. По суті, це узаконена корупційна схема.

Державний реєстратор на підставі прийнятого рішення про державну реєстрацію прав уносить записи до Державного реєстру прав (п. 23 Постанови Кабінету Міністрів України від «Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» 17.10.2013 р. № 868) [7], що є третьою стадією державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Четвертою стадією процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є факультативна стадія судового оскарження рішення державного реєстратора.

Зокрема, у справі № 804/6395/14 предметом судового оскарження є дії Реєстраційної служби Дніпропетровського міського управління юстиції, пов'язані з неправомірною відмовою у здійсненні державної реєстрації права власності на частку домоволодіння [9]. По цій справі на стадії апеляційного оскарження рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду постановою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 27.01.2015 р. позов Особи 1 до Реєстраційної служби Дніпропетровського міського управління юстиції було повністю задоволено. Суд, виносячи постанову, виходив з такого. Відповідно до ч. 1 ст. 24 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», у державній реєстрації прав та їх обтяжень може бути відмовлено в такому разі: 1) заявлене право, обтяження не підлягає державній реєстрації відповідно до цього Закону; 2) об'єкт нерухомого майна, розміщений на території іншого органу державної реєстрації прав; 3) із заявою про державну реєстрацію прав та їх обтяжень звернулася неналежна особа; 4) подані документи не відповідають вимогам, установленим цим Законом, або не дають змоги встановити відповідність заявлених прав документам, що їх посвідчують; 5) заяву про державну реєстрацію прав, пов'язаних із відчуженням нерухомого майна, подано після державної реєстрації обтяжень, установлених щодо цього майна, крім випадків, установлених ч. 9 ст. 15 цього Закону; 5-1) заяву про державну реєстрацію обтяжень речових прав на нерухоме майно щодо попереднього правонабувача подано після державної реєстрації права власності на таке майно за новим правонабувачем; 5-2) заяву про державну реєстрацію речових прав, похідних від права власності, подано за відсутності державної реєстрації права власності, крім випадків, установлених ч. 9 ст. 15 цього Закону; 5-3) під час подання заяви про державну реєстрацію права власності на підприємство як єдиний майновий комплекс, житловий будинок, будівлю, споруду (їхні окремі частини), що виникло на підставі документа, за яким правонабувач набуває також права власності на земельну ділянку, не подано заяву про державну реєстрацію права власності на зе-

мельну ділянку; 5-4) після завершення п'ятиденного строку з дня отримання заявником письмового повідомлення про зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав не усунуено обставин, що були підставою для прийняття такого рішення; 5-5) заяву про державну реєстрацію прав та їх обтяжень під час учинення нотаріальної дії з нерухомим майном об'єктом незавершеного будівництва подано не до нотаріуса, який учинив таку дію; 5-6) заяву про державну реєстрацію прав та їх обтяжень в електронній формі подано особою, яка не є державним кадастровим реєстратором або державним виконавцем.

У ході судового розгляду справи встановлено, що підставою для відмови в державній реєстрації права власності на частку домоволодіння реєстратором визначена причина відсутності в судовому рішенні про визнання права власності загальної й житлової площі домоволодіння. Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд визначив таку причину «надуманою» й не передбаченою законодавством і, виходячи з цього, прийняв рішення про задоволення вимог позивача.

Висновки. Отже, вирішення проблем надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно вимагає комплексного підходу для формулювання ґрунтовних і об'єктивних пропозицій з приводу організації та правового регулювання їх процедури.

Література:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від від 01.07.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
3. Слободянюк С.О. Цивільно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / С.О. Слободянюк. – К., 2012. – 214 с.
4. Юсип'юк І. Яким бути земельному кадастру України? / І. Юсип'юк // Правовий тиждень. – 2007. – № 44 (65). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=114>.
5. Пономарьова Я.О. Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Я.О. Пономарьова. – Х., 2009. – 204 с.
6. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 219 // Урядовий кур'єр. – 05.07.2014. – № 119 (втратила чинність).
7. Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 р. № 868 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 96. – Ст. 3549.
8. Загальна інформація / Державна реєстраційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drsv.gov.ua/show/1818>.
9. Справа № 804/6395/14 : Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 27.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42578289>.

Колесников М. А. Особенности процедуры предоставления административных услуг в сфере регистрации прав на недвижимое имущество

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению особенностей процедуры предоставления административных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Выясняются особенности регистрационной системы прав на недвижимое имущество в странах континентальной и англосаксонской правовых систем. Определяются стадии государственной регистрации прав на недвижимое имущество и устанавливаются особенности их реализации.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, административное производство, административная услуга, производство по предоставлению административных услуг, государственная регистрация, вещные права на недвижимое имущество.

Kolesnikov M. Features of the procedures of administrative services in the field of registration of rights to immovable property

Summary. The scientific article is devoted to the peculiarities of the procedure of administrative services in the sphere of state registration of rights to immovable property. Determined by the characteristics of the registration of real estate rights in the countries of continental and Anglo-Saxon legal systems. Determined by the stage of state registration of rights to immovable property and installed especially for their implementation.

Key words: administrative procedure, administrative procedure, administrative procedure, administrative services, production for the provision of administrative services, state registration, real rights on real estate.