

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE-LEGAL PRINCIPLES OF THE CREATION OF THE SYSTEM OF STATE REGISTRATION OF RIGHTS IN UKRAINE

Лукавий Ю.П., аспірант 1-го року навчання 2023–2024 н.р.
Національний авіаційний університет

Дана стаття розкриває правові засади створення та становлення системи державної реєстрації прав в Україні, як один з провідних напрямків правової реформи та організації децентралізації окремих процесів реєстраційного провадження в розрізі адміністративно-правових відносин. Окремими положеннями статті визначені особливості правового та нормативного регулювання створення системи державної реєстрації прав в Україні, акцентовано увагу на статусі та повноваженнях відповідних суб'єктів у сфері державної реєстрації прав, процедурні складові, що включені до їх повноважень та зміни які відбувались протягом всього періоду становлення системи державної реєстрації прав в Україні. Окрема увага акцентована на окремих дискреційних повноваженнях, якими держава наділила Міністерство юстиції України та його територіальні органи, а також ті, що були визначені законодавством та змінювались протягом певного періоду часу становлення системи державної реєстрації прав, зокрема щодо повноважень контролю над реєстраційним провадженням та вчиненням публічно-правових дій. Додатково звернуто увагу на загально-теоретичні принципи, які застосовувались до правових засад створення системи державної реєстрації прав в Україні, в тому числі до суб'єктів державної реєстрації прав, як суб'єктів адміністративно-правових відносин, та роль цих принципів під час становлення та розвитку, у тому числі через зміни, сфери державної реєстрації прав. Окремо визначено, зміни, які відбувались під час становлення адміністративних, публічних, розпорядчих та організаційних дій, що спрямовані на становлення системи державної реєстрації прав в Україні, також нормативно-правовий та технічний розвиток та становлення інформаційної системи (реєстр) у сфері державної реєстрації прав – Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. Також визначається особливості адміністративно-правового регулювання правових засад становлення системи державної прав в адміністративно-правових відносинах та безпосередньо у взаємодії учасників (суб'єктів) публічно-правових відносин. Додатково звернуто увагу на завданнях, які поставлені перед усією системою державної реєстрації прав в Україні та залежать від сучасних реалій, цілей та пріоритетів, які в першу чергу ставить перед собою держава, серед яких можна відокремити потреби та інтереси суспільства, його економічні можливості, професіоналізм суб'єктів державної реєстрації прав, дотримання законності під час здійснення реєстраційного провадження, мінімізація корупційних ризиків та виключення негативної практики, що може дискредитувати систему державної реєстрації прав та її учасників, як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: суб'єкт адміністративного права, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правові засади, суб'єкт адміністративно-правових відносин, Міністерство юстиції України, державна реєстрація прав, нотаріус, державний реєстратор, реєстраційне провадження, система державної реєстрації прав.

This article reveals the legal basis for the creation and formation of the system of state registration of rights in Ukraine, as one of the leading directions of legal reform and the organization of decentralization of individual processes of registration proceedings in the context of administrative and legal relations. Separate provisions of the article define the peculiarities of the legal and normative regulation of the creation of the system of state registration of rights in Ukraine, attention is focused on the status and powers of the relevant subjects in the field of state registration of rights, procedural components included in their powers and changes that occurred during the entire period of formation of the system state registration of rights in Ukraine. Special attention is focused on individual discretionary powers, which the state has granted to the Ministry of Justice of Ukraine and its territorial bodies, as well as those that were determined by legislation and changed during a certain period of time when the system of state registration of rights was being formed, in particular, regarding the powers of control over registration proceedings and the execution of public legal actions. In addition, attention was paid to the general theoretical principles that were applied to the legal basis of the creation of the system of state registration of rights in Ukraine, including to the subjects of state registration of rights as subjects of administrative-legal relations, and the role of these principles during the formation and development, including through changes, of the sphere of state registration of rights. The changes that took place during the formation of administrative, public, managerial and organizational actions aimed at the formation of the system of state registration of rights in Ukraine, as well as regulatory and technical development and formation of the information system (register) in the field of state registration of rights – State register of property rights to immovable property. In addition, attention was paid to the tasks that are set before the entire system of state registration of rights in Ukraine and depend on modern realities, goals and priorities that the state first of all sets for itself, among which the needs and interests of society, its economic opportunities, the professionalism of sub entities of state registration of rights, observance of legality during registration proceedings, minimization of corruption risks and exclusion of negative practices that can discredit the system of state registration of rights and its participants as subjects of administrative and legal relations.

Key words: subject of administrative law, administrative-legal relations, administrative-legal principles, subject of administrative-legal relations, Ministry of Justice of Ukraine, state registration of rights, notary, state registrar, appeal against the actions of the state registrar of rights, out-of-court appeal.

Вступ. Одним з головних завдань української влади на сьогодні є забезпечення прав та свобод кожного громадянина України відповідно до норм Конституції України та через призму стандартів Європейського Союзу. Також важливою складовою правового життя кожного суб'єкта правовідносин є дотримання норм законодавства та виключне прийняття рішень відповідно до Конституції України та нормативно-правових актів прийнятих відповідно до неї.

Варто відзначити, що одну з важливих складових правової системи України становить сфера державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Напрямок формування та реалізації державної правової полі-

тики в даному питанні законодавчо закріплений за Міністерством юстиції України. Питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень настільки важливі та багатофункціональні, що кожне з них потребує окремого наукового дослідження, зокрема становлення, розвиток та створення системи державної реєстрації прав. Важливим є визначення правових засад створення системи державної реєстрації прав за часи незалежності України, визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державної реєстрації прав, їх місце та роль, а також і їх розвиток та зміна складових повноважень через зміни у законодавстві, що регулює сферу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень в Україні потребують глибоких наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення через аналіз законодавства та праці вітчизняних науковців. Так тематика реєстраційного провадження та державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень зокрема, звертали свою увагу вчені, серед них найбільший вклад у досліджувану тему зробили В. Авер'янов, Я. Барц, В. Галуцько, О. Дрозд, Д. Журавльов, А. Кірмач, Т. Коломоєць, М. Кравчук, В. Маліков, О. Нелін, В. Нікітін, О. Поляк, В. Тимошук, В. Черниш, В. Чумак, М. Шаргородський, С. Шестаков, Н. Янюк, Л. Ясінська та ін.

Водночас, питання правових засад створення, розвитку та становлення системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень в Україні в достатній мірі не вивчалось та не було належним чином звернуто увагу на беззаперечний причинний зв'язок з реформами євроінтеграційного спрямування.

Постановка завдання полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних положень адміністративного права, позицій вчених з адміністративного права та інших галузей науки, чинного законодавства у сфері державної реєстрації прав розглянути створення, розвиток та становлення системи державної реєстрації прав в Україні за часи незалежності.

Результати дослідження. Протягом останніх років головним та визначальним у багатьох сферах розвитку суспільного життя України є напрямком повноцінних євроінтеграційних процесів, що передбачають ефективність впровадження реформ та можливість реалізації громадянами своїх прав та обов'язків у всіх сферах національного суспільного життя задля узгодження важливих інституцій з вимогами та стандартами, встановленими країнами Європейського Союзу. Особливе прагнення України побудувати з Європейським Союзом відносини не лише на ґрунті партнерства і повного співробітництва, але і створити асоціативну складову взаємозв'язків та здійснити економічну, правову та фінансову інтеграції, що включає в себе повну адаптацію та внутрішні реформи.

В умовах таких трансформаційних процесів, що мають на меті впровадження цілого ряду реформ, на євроінтеграційному шляху важливе місце займає нормативно-правовий аспект функціонування системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та безпосередньо адміністративно-правові засади створення, існування та розвитку вказаної системи правовідносин.

Окремо треба відзначити, що термін «адміністративно-правові засади» застосовується у сучасній юридичній науковій літературі для визначення регламентованого, чіткого та визначального формулювання відповідних напрямків або шляхів реалізації науково-практичних досліджень, зокрема щодо адміністративно-публічної діяльності під час створення, функціонування, розвитку, зміни та навіть припинення відповідних системних правовідносин, а також визначає основи діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень чи суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Як зазначає доктор юридичних наук Нікітін В.В. під засадами, в першу чергу, передбачається основа чогось важливого, те на чому ґрунтується чи базується що небудь, що має позачергове значення; по друге – розуміється як головне положення, основний принцип та модель поведінки; і в третє – відповідний спосіб досягнення мети через відповідний метод здійснення чи застосування чогонбудь.

Якщо проаналізувати поняття адміністративно-правових засад в загальному розумінні, то можливо зробити охарактеризувати, як певна сукупність адміністративно-правових норм (певних правил поведінки), які визначають основні принципи, завдання, форми та методи розвитку

нормотворчої і розпорядчої діяльності суб'єкта владних повноважень [1].

Комплексний підхід до визначення адміністративно-правових засад створення системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень вимагає розглянути історичні витоки становлення вказаної системи та її трансформація за часи незалежності України.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 року № 150 схвалено Концепцію розвитку житлово-комунального господарства України. Відповідно до якої житлово-комунальне господарство повинне забезпечувати задоволення першочергових потреб населення і створення необхідних умов для функціонування народного господарства. В цій галузі зосереджена майже четверта частина основних фондів країни.

Основними напрямками розвитку житлово-комунального господарства до згаданої Концепції визначено, зокрема:

- реформування економічних відносин у галузі з метою прискорення інтеграції в ринкову економіку, проведення радикальних змін в існуючому порядку фінансування, кредитування, оподаткування та ціноутворення;

- поступовий перехід (у міру реформування системи оплати праці) до самоокупності в користуванні житлом і комунальними послугами та до адресних субсидій окремим категоріям громадян для компенсації їх витрат на комунальні послуги;

- формування багатоукладної економіки житлово-комунального господарства на основі створення підприємств різних форм власності, впровадження в практику недержавних джерел інвестування розвитку галузі;

- докорінне реформування житлової політики з метою послідовного нарощування обсягів будівництва житла всіх форм власності шляхом економічного та фінансового стимулювання, підвищення рівня його комфортності, всебічного сприяння громадянам у розв'язанні їх житлових проблем;

- забезпечення житлом за рахунок державного житлового фонду громадян, що потребують соціального захисту;

- забезпечення умов для прискорення роздержавлення житлового фонду з метою створення ринку житла, що сприятиме поліпшенню громадянами своїх житлових умов;

- впровадження державної системи реєстрації, обліку та оцінки вартості нерухомого майна, а також системи нагляду і контролю за його використанням та утриманням [2].

Таким чином вперше в Україні було закріплено засаду структурованої перебудови та конкретизованих організаційних перетворень житлово-комунального господарства, та безпосередньо введено систему державної реєстрації права власності на окремі об'єкти нерухомості.

Варто відмітити, що у період з 1991 по 1995 роки державна реєстрація права власності на приватизовані чи кооперативні квартири здійснювалась в окремих регіонах України за відсутності достатньої правової бази та визначення основних правил проведення такої реєстрації.

У свою чергу, встановлення правового регулятора, а саме прийняття відповідного нормативного акту для регулювання правовідносин у сфері речових прав на нерухоме майно було нагальною потребою того часу, оскільки стрімкий розвиток приватизаційних процесів, що було закладено в основу економічної реформи, стрімко розвивався. Вказане стосувалася питання, що були визначені у Законі України «Про власність», зокрема набуття та припинення права власності на нерухоме майно. В той же час, згаданий закон втратив чинність після введення в дію Цивільного кодексу України.

18 лютого 1998 року на своєму засіданні Кабінет Міністрів України приймає постанову «Про заходи щодо створення системи державної реєстрації прав на нерухоме

та рухоме майно». У свою чергу на виконання вказаної постанови Уряду 9 червня 1998 року було затверджено Інструкцію про порядок державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності юридичних та фізичних осіб.

Згідно положень вказаної Інструкції, зокрема було визначено:

державній реєстрації в бюро технічної інвентаризації підлягають об'єкти нерухомості, розташовані на всій території України (населених пунктах, військових містечках, військових частинах, аеропортах, річкових і морських портах, заповідниках, заказниках, на дорогах, полігонах і т.п.);

державну реєстрацію права власності на об'єкти нерухомого майна здійснюють комунальні підприємства – бюро технічної інвентаризації;

державна реєстрація права власності на об'єкти нерухомого майна в бюро технічної інвентаризації є обов'язковою для власників, незалежно від форми власності;

державній реєстрації підлягають тільки ті об'єкти нерухомості, будівництво яких закінчено та які прийняті в експлуатацію у встановленому порядку незалежно від форм їхньої власності й при наявності матеріалів технічної інвентаризації, підготовлених тим бюро технічної інвентаризації, яке проводить державну реєстрацію права власності на ці об'єкти.

До об'єктів нерухомого майна, що підлягають державній реєстрації, відносяться:

а) житлові і нежитлові будинки, садові будинки, дачі, гаражі, будівлі виробничого, господарського, соціально-побутового та іншого призначення, розташовані на окремих земельних ділянках вулиць, площ і провулків під окремими порядковими номерами;

б) вбудовані в житлові будинки нежитлові приміщення (як частини цих будинків);

в) квартири багатоквартирних будинків.

Належні до вказаних об'єктів допоміжні будівлі та споруди реєструються у складі цих об'єктів.

Не підлягають реєстрації тимчасові споруди, а також споруди, не пов'язані фундаментом із землею [3].

Послідовно на заміну згаданій Інструкції, Міністерством юстиції України було прийнято наказ від 7 лютого 2002 року № 7/5 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації права власності на нерухоме майно», зареєстроване у Міністерстві юстиції України 18 лютого 2002 року за № 157/6445.

Це Тимчасове положення про порядок реєстрації прав власності визначало порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно в Україні і спрямоване на забезпечення визнання та захисту цих прав, створення умов для функціонування ринку нерухомого майна, активізації інвестиційної діяльності.

Реєстрація прав власності на нерухоме майно (далі – реєстрація прав) – це внесення запису до Реєстру прав власності на нерухоме майно у зв'язку з виникненням, існуванням або припиненням права власності на нерухоме майно, що здійснюється БТІ за місцезнаходженням об'єктів нерухомого майна на підставі правостановлювальних документів, за рахунок коштів особи, що звернулася до БТІ [4].

Варто відмітити, що вказаним наказом Міністерство юстиції України, шляхом застосування адміністративно-правових засад намагалось впливати на роботу бюро технічної інвентаризації, що відносились до сфери управління органів місцевого самоврядування.

Проте через відсутність єдиної законодавчої бази у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, виникла ситуація з прийняттям локальних нормативних актів органів місцевого самоврядування, що самостійно встановлювали правила та процедурні аспекти

проведення державної реєстрації права власності. Вказана ситуація призвела до неоднозначного застосування окремих положень законодавства щодо оформлення права власності, а саме оформлення та видача документів, що встановлюють факт виникнення, зміни та припинення права власності на об'єкти нерухомого майна.

У свою чергу, правову основу створення та функціонування системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень було започатковано у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України 16 січня 2003 року та набув чинності 1 січня 2004 року. Положеннями статті 182 Цивільного кодексу України вперше було законодавчо закріплено та легалізовано державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та фактично закладено єдиний системний підхід до реєстраційного провадження та визначення відповідного кола суб'єктів, що здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та виступають повноцінними суб'єктами адміністративно-правових відносин у визначеній правовій сфері.

Задля забезпечення належного процесу проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень Верховною Радою України 1 липня 2004 року прийнято Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон). У первинній редакції цей Закон визначав правові, економічні, організаційні засади створення у складі державного земельного кадастру єдиної системи державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно, обмежень цих прав. Закон спрямований на забезпечення визнання та захисту державою речових прав на нерухомість, створення сприятливих умов для забезпечення розвитку ринкових відносин, активізації інвестиційної діяльності, збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів [5].

Також Закон став регулятором відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно всіх форм власності, їх обмежень та правочинів щодо нерухомості.

Також варто відмітити, що положеннями вказаного Закону державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень (далі – державна реєстрація прав) – офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, що супроводжується внесенням даних до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обмежень.

А також положеннями Закону запроваджено єдину інформаційну систему (реєстр), до якого вноситься інформація про об'єкти та суб'єктів цих прав, а саме Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень – (в редакції Закону від 1 липня 2004 року, проте станом на 1 січня 2013 року назву змінено на Державний реєстр речових прав на нерухоме майно) – єдина державна інформаційна система, яка містить відомості про речові права на нерухоме майно, їх обмеження, суб'єктів речових прав, технічні характеристики об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд тощо), кадастровий план земельної ділянки, а також відомості про правочини, вчинені щодо таких об'єктів нерухомого майна.

Позитивно варто відмітити створення єдиної системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, чітко визначеного суб'єктів, що проводять державну реєстрацію прав, а також загальні вимоги до реєстраційного провадження. Проте вказаний Закон остаточно набув чинності лише 1 січня 2013 року, що фактично є відправною датою в історії державної реєстрації прав як початок функціонування єдиного підходу до державної реєстрації виникнення, зміни та припинення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

З урахуванням впровадження правових реформ, націлених на євроінтеграційні процеси, продовжують відбуватись зміни у законодавстві, у тому числі у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а тому процес розвитку системи державної реєстрації прав триває та підкріплює свої позиції, шляхом подолання колізій у законодавстві, запровадження електронного обігу документів, спрощення процедурних складових реєстраційного провадження.

Висновок. Підсумовуючи все вищевикладене варто зазначити, що за результатами проведення короткого історико-правового аналізу системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, можна

дійти висновку що визначення періодів становлення залежить від головної засади, яка закладена в основу.

До складових структури адміністративно-правових засад становлення системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень необхідно віднести наступні ключові елементи: нормативно-правова база, що встановлює певні правила для процедурних складових реєстраційного провадження; принципи (засади) здійснення повноважень суб'єктів державної реєстрації; процедура прийняття рішень та їх реалізації, за результатами розгляду документів, що подаються на проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Нікітін В.В. Адміністративно-правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень у період воєнного стану // *Юридичний вісник*: [Повітряне і космічне право, м. Київ, Національний авіаційний університет, 22 березня 2023 р.] – Ст. 55–62.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 року № 150 «Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-95-%D0%BF?find=1&text=%D1%80%D0%B5%D1%94%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86#w1_1
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1998 року № 192 «Про заходи щодо створення системи державної реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-98-%D0%BF#Text>
4. Наказ Міністерства юстиції України було прийнято наказ від 7 лютого 2002 року № 7/5 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації права власності на нерухоме майно», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 18 лютого 2002 року за № 157/6445. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0157-02#Text>
5. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>