

маційного права України: реалізація права на інформацію : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. Марценюк. – К., 2009. – 266 с.

3. Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації : матеріали засідання міжнародного круглого столу. – К., 2001. – 69 с.

4. Баранов О. Інформаційне право України: стан, проблеми, перспективи / О. Баранов. – К. : СофтПрес, 2005. – 316 с.

5. Красноступ Г. Організаційно-правові аспекти необхідності реформування сучасного інформаційного законодавства / Г. Красноступ // Право України. – 2005. – № 9. – С. 81–83.

6. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України : Наказ Міністерства Юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

7. Про інформацію : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

8. Ліпкан В. Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / [В. Ліпкан, В. Залізняк] ; за заг. ред. В. Ліпкана. – К. : О.С. Ліпкан, 2012. – 304 с.

9. Лилак Д. Колізії наукових поглядів на поняття «законодавство» і практичну необхідність його нормативної легалізації / Д. Лилак // Право України. – 2001. – № 8. – С. 48–51.

10. Шемшученко Ю. Безпека національна / Ю. Шемшученко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–. – Т. 1. – 1998. – С. 210–211.

11. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміна «законодавство») // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. – К. : Юрінком Інтер, 1997–2001. – Кн. 1 / відповід. редакт. П. Євграфов, 2001. – С. 272–276.

12. Кохановська О. Цивільно-правові аспекти регулювання відносин у сфері використання інформаційних систем : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О. Кохановська. – К., 1998. – 199 с.

13. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / за заг. ред. Ю. Шемшученка, І. Чижя. – К. : Юридична думка, 2006. – 384 с.

14. Гетманцев Д. До питання про інформаційне право як самостійну галузь права України / Д. Гетманцев // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 3. – С. 88–91.

15. Максименко Ю. Теоретико-правові засади забезпечення інформаційної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Ю. Максименко. – К., 2007. – 188 с.

16. Ліпкан В. Засади розвитку інформаційної деліктології / В. Ліпкан, Ю. Максименко // Право України. – 2013. – № 12. – С. 125–127.

УДК 342.92

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Коваленко Н.В., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

У статті досліджено окремі проблеми, що мають місце під час реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, при цьому сама реєстрація визначається як адміністративна послуга. Досліджено проблеми в сервісному обслуговуванні населення під час реєстрації речових прав на нерухоме майно. Запропоновано виокремити адміністративно-правовий режим реєстрації прав на нерухоме майно з огляду на поєднання багатьох норм різних галузей права, що є необхідною передумовою виникнення права власності на нерухоме майно. Окрему увагу приділено нетривалій роботі Державної реєстраційної служби, визначено недоліки й позитивні напрацювання в її роботі. Доведено, що державна реєстрація прав на нерухоме майно та їх обтяжень є однією з функцій держави, спрямованою насамперед на захист прав особи, яка має майнові права на нерухомість у нашій країні. Проаналізовано низку технічних заходів, які в автоматичному режимі перевели функцію держави до адміністративної послуги.

Ключові слова: реєстрація прав, державний реєстр, адміністративна послуга, процедура, адміністративний режим, нерухоме майно.

В статье исследованы отдельные проблемы, имеющие место при регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений, при этом сама регистрация определяется как административная услуга. Исследованы проблемы в сервисном обслуживании населения при регистрации прав на недвижимое имущество. Предложено выделить административно-правовой режим регистрации прав на недвижимое имущество, учитывая сочетание многих норм различных отраслей права, которые являются необходимым условием возникновения права собственности на недвижимое имущество. Особое внимание уделено непродолжительной работе Государственной регистрационной службы, определены недостатки и положительные наработки в ее работе. Доказано, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество и их обременений является одной из функций государства, направленной в первую очередь на защиту прав лица, имеющего имущество на недвижимость в нашей стране. Проанализирован ряд технических мероприятий, которые в автоматическом режиме перевели функцию государства в административную услугу.

Ключевые слова: регистрация прав, государственный реестр, административная услуга, процедура, административный режим, недвижимое имущество.

Kovalenko N.V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGISTERING RIGHTS TO REAL ESTATE

The article explored some problems that occur in the registration of rights to immovable property and their encumbrances, with the same sign is defined as administrative services. The problems in the service of the population in registration of rights to immovable property. A single out the administrative and legal regime of registration of rights to immovable property, given the combination of



many different branches of law rules, which is a necessary prerequisite of ownership of real property. Special attention is given short stint State Registration Service identified deficiencies and positive developments in the work. It is proved that the state registration of rights to immovable property and their encumbrances is one of the functions of the state, aimed primarily at protecting the rights of persons having real rights on real estate in our country. Analyzed a number of technical measures which are automatically transferred to the function of the state administrative services.

Key words: registration rights, civil registry, administrative services, procedures, administrative regime, immovable property.

Якщо розуміти під правовим режимом адміністративного права форму функціонування відносин, які складають предмет адміністративного права та забезпечуються особливим поєднанням правових способів, типів і методів адміністративно-правового регулювання, що створюють відповідний рівень динаміки цих відносин та визначають мету адміністративно-правового регулювання [1, с. 23], то можна виокремити адміністративно-правовий режим реєстрації прав на нерухоме майно з огляду на поєднання багатьох норм різних галузей права, що є необхідною передумовою виникнення права власності на нерухоме майно.

Розкриття теми потребує аналізу правової бази й теоретико-правових напрацювань у таких напрямках, як адміністративний режим, адміністративні послуги, реєстрація прав на нерухоме майно. Відповідно, було опрацьовано роботи таких фахівців, як В.Б. Авер'янов, С.С. Алексеев, К.К. Афанасьєв, В.К. Бабаєв, В.М. Баранов, Б.Я. Бляхман, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Ж.В. Завальна, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, В.М. Корельський, Д.Д. Коссе, О.В. Малько, М.І. Матузов, Т.П. Мінка, Л.А. Морозова, О.І. Миколенко, К.В. Николаєнко, В.Г. Перепелюк, В.Д. Перевалов, О.С. Родіонов, А.С. Спаський, О.Ф. Скакун, Е.Ф. Шамсумова та інші.

Метою статті є з'ясування сутності адміністративного режиму реєстрації прав на нерухоме майно.

Слід вказати на наявність спеціальних елементів адміністративно-правового режиму реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а саме: особливих адміністративно-правових засобів встановлення й форм виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальних форм тощо, до яких слід віднести акти, скарги, службову або функціональну підпорядкованість, контроль чи нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність тощо [2]. У самому терміні «адміністративні послуги у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно» міститься дихотомія, що об'єднує управлінські адміністративні методи із сервісними цивільно-правовими.

Державна реєстрація прав на нерухоме майно та їх обтяжень є однією з функцій держави, спрямованою насамперед на захист прав особи, яка має майнові права на нерухомість у нашій країні. Запроваджено низку технічних заходів, які в автоматичному режимі перевели функцію держави до адміністративної послуги.

Розглянемо низку інших ознак, які прямо відносять здійснення державної реєстрації

прав на нерухоме майно до розряду адміністративних послуг. Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [3]. Відповідно, ознаками адміністративних послуг є такі:

1) ініціювання фізичною (юридичною) особою виникнення правовідносин за участю органу публічної адміністрації;

2) результатом розгляду такої ініціативи є рішення індивідуальної дії;

3) обмежене й визначене коло суб'єктів надання адміністративних послуг;

4) для надання адміністративної послуги в суб'єкта повинні бути владні повноваження;

5) наявність спеціального законодавства, відповідно до якого надається послуга.

Запроваджено плату за доступ до Державного реєстру.

На нашу думку, не менш важливим, ніж ознаки, є розуміння того, що адміністративна послуга – це не новий різновид адміністративних відносин, це зміна змісту вже наявних відносин та переорієнтування їх з управлінського, владного характеру на сервісний.

Реєстрація прав на нерухоме майно із часів набуття незалежності Україною здійснювалась органами Бюро технічної інвентаризації (далі – БТІ), органами земельних ресурсів. У 2014 р. створено центральний орган виконавчої влади – Державну реєстраційну службу України (далі – Укрдержреєстр) [4]. Основними напрямками роботи Укрдержреєстру визначено такі:

1) державну реєстрацію актів цивільного стану;

2) державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

3) державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, договорів комерційної концесії (субконцесії);

4) реєстрацію (легалізацію) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачається законами, статуту територіальної громади м. Києва;

5) державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

Відповідно до напрямів роботи на Укрдержреєстр покладался обов'язок із ведення відповідних реєстрів. До 2014 р. три з п'яти видів наведених реєстрів вели органи Міністерства юстиції України. Найбільшого супротиву набуло питання передання до компетенції ново-

створеного органу ведення реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, яке раніше здійснювалось органами БТІ та частково органами земресурсів (сьогодні – Державного агентства земельних ресурсів). Хоча держателем самого Реєстру прав власності на нерухоме майно залишалося Міністерство юстиції України.

Отже, реєстрація прав на нерухоме майно та їх обтяжень до 2014 р. здійснювалась комунальним підприємством «Бюро технічної інвентаризації» та органами земресурсів.

Які позитивні зміни відбулися (повинні були відбутись) після створення Державної реєстраційної служби України як окремого органу виконавчої влади? Адміністрування самого реєстру спростилося. Створено єдиний перелік документів, необхідних для відповідної реєстрації на всій території країни, розроблялися технологічні й інформаційні картки надання адміністративних послуг із внесення інформації до державного реєстру. Реєстраційну службу створено за зразками європейських країн та європейського урядування. Було поєднано інформацію з двох реєстрів (частини реєстру земресурсів щодо земельних ділянок та реєстру БТІ щодо об'єктів нерухомості), під час відкриття реєстру Укрдержреєстру вже є інформація і щодо будинку, і щодо землі, на якій він розташовується. Це зручно насамперед для споживачів відповідних адміністративних послуг.

Цікаво дослідити короткий досвід функціонування органів Укрдержреєстру. Найбільш важливим чинником, що гальмував процес становлення й налагодженої роботи служби на місцях, став, як не дивно, спротив корумпованих чиновників місцевої влади. Адже БТІ було комунальним підприємством, яке здійснювало реєстрацію прав на нерухоме майно та, відповідно, знаходилося у підпорядкуванні місцевих органів влади. Це не був орган державної влади, скарги на дії БТІ розглядалися лише органами прокуратури, справи, у яких відповідачем виступало б БТІ, вкрай рідко розглядалися адміністративними судами. Така собі «скарбничка з грошима», ключі від якої перебував у руках місцевої корумпованої влади. Передача прав здійснювати реєстрацію прав на нерухоме майно центральному органу виконавчої влади, який не підпорядковується місцевим органам публічної адміністрації, стала сильним ударом по корупції у вказаній сфері.

Однак ефективність роботи Державної реєстраційної служби України не можна оцінити високо, і для цього є низка об'єктивних причин.

По-перше, Укрдержреєстр створювався новим органом виконавчої влади в 2014 р. в умовах тотального скорочення державного апарату, можна сказати, з нуля. Фактично орган, що взяв на себе повноваження БТІ, частково органів земельних ресурсів та безпосередньо функції органу Міністерства юстиції України (щодо реєстрів актів цивільного стану, реєстрації об'єднань громадян, засобів масової інформації тощо), був у десятки разів меншим за штатом, ніж його попередники. Наприклад, у відділі реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень Державної ре-

єстраційної служби Дніпропетровського району м. Дніпропетровська згідно зі штатним розписом працювало 6 фахівців, при цьому один із них перебував на посаді провідного спеціаліста без права здійснювати реєстрацію та один – начальника служби. Натомість до 2014 р. таку реєстрацію прав на нерухоме майно здійснювало БТІ по Дніпропетровському району зі штатом 25 фахівців, а реєстрація прав на земельні ділянки здійснювалась органами земресурсів зі штатом 30 фахівців. Банальним браком фахівців-реєстраторів пояснювались черги громадян у відділах Укрдержреєстру, оскільки ті самі фахівці служби, крім прийому громадян і безпосереднього ведення реєстру, займалися прийняттям документів від нотаріусів, веденням архіву, прийняттям поштової кореспонденції тощо.

По-друге, основна частина документації БТІ знаходиться на паперових носіях. Коли було створено Укрдержреєстр, фактично було створено новий реєстр прав, БТІ без бажання й ентузіазму передавали інформацію, необхідну для наповнення реєстру. Тому одержувачів адміністративної послуги з реєстрації прав на нерухоме майно в 2014 р. часто відправляли поневіряти до БТІ, земресурсів, щоб адресно знаходити необхідні документи. Взаємодія трьох вказаних органів була низькою.

По-третє, спостерігається низька юридична обізнаність населення. Часто люди, які бажали внести до реєстру своє право на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, не були готові до самостійного збору документів. Співробітники Укрдержреєстру, які є реєстраторами, а не консультантами, приділяли багато часу розтлумачуванню громадянам, які саме потрібні документи; часто громадяни просили консультацію з таким змістом: «Якщо у Вас червоний державний акт, то <...>, а якщо зелений державний акт <...>». Звичайно, це створювало черги в реєстраційних службах.

По-четверте, незважаючи на надану громадянам можливість надсилати документи для реєстрації прав на нерухоме майно поштою, кількість таких звернень була невеликою, що пояснюється недовірою населення до якості послуг поштового зв'язку.

По-п'яте, у 2013 р. було створено штучний ажіотаж на реєстрацію прав на нерухоме майно у зв'язку з ліквідацією БТІ. Так, проголошувалося: «БТІ закривається – більше своїх прав не зареєструвати».

Варто повернутися до 2015 р. У межах децентралізації приймається рішення про ліквідацію нещодавно створеної реєстраційної служби [7], запроваджуються так звані приватні БТІ з порівняно усіченими повноваженнями. Як приватні, так і державні БТІ на сьогодні здійснюють лише технічне обстеження приміщень, а внесення відомостей до реєстру не входить сьогодні до їх компетенції.

Згідно із чинним законодавством [5] повноваження державного реєстратора з прийому й видачі документів щодо прав на нерухоме майно та їх обтяжень сьогодні можуть виконувати посадові особи органів місцевого самоврядування, адміністратори центрів надання адміністративних послуг, нотаріуси.



Безпосередньо саму державну реєстрацію прав шляхом внесення записів до Державного реєстру прав проводять орган державної реєстрації прав і нотаріус. Відкрито частину Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, а саме щодо об'єкта нерухомості (можна без звернення до державного реєстратора отримати інформацію щодо обтяжень за об'єктом). Однак при цьому банки мають привілейоване право доступу до реєстру [6]. Крім того, державні виконавці також мають право доступу до реєстру.

З огляду на те, що Державну реєстраційну службу України ліквідовано, її функції в повному обсязі взяло на себе Міністерство юстиції України. Територіальні підрозділи Міністерства юстиції України здійснюють державну реєстрацію прав на нерухоме майно. Власником реєстру прав на нерухоме майно та їх обтяжень залишається Міністерство юстиції України. Не прописано належно розмежування компетенції щодо ведення реєстру між органами Міністерства юстиції України та Центрами надання адміністративних послуг.

Правовий режим реєстрації прав на нерухоме майно – це складна правова конструкція, у якій посередництвом нормам адміністративного права закріплюються фактично цивільні права. Є низка недоліків у функціонуванні такого режиму. Наприклад, невирішеною залишається ситуація, коли право власності на такий об'єкт реєструється не забудовником, а особою, яка придбала його в забудовника, проте ніколи не отримувала дозволу на будівництво. Заплутаною для споживачів адміністративної послуги є можливість внесення в реєстр змін на підставі скасованого заочного рі-

шення суду (про це йтиметься в подальших публікаціях). Спостерігається несприйняття населенням державної реєстрації як адміністративної послуги (мається на увазі невисокий рівень сервісу від держави під час здійснення державної реєстрації, що пояснюється браком коштів і штатних працівників, низьким рівнем взаємодії адміністраторів державних реєстрів тощо). При цьому саме завдяки тому, що держава залишає за собою право власності на реєстр прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також інших реєстрів, гарантується передбачене Конституцією України право власності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мінка Т.П. Правовий режим у теорії адміністративного права / Т.П. Мінка // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2. – С. 23–29.
2. Адміністративне право [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1728092445189/pravo/administrativno-pravovi_rezhimi#39.
3. Про адміністративні послуги : Закон України // Голос України. – 2012. – № 188.
4. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 219 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 119.
5. Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 р. № 868 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 229.
6. Про деякі питання доступу банків до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Наказ Міністерства юстиції України від 24.11.2011 р. № 3380/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 95. – С. 201. – Ст. 348.
7. Питання Міністерства юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 р. № 150 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 63.