

Проблеми та перспективи розвитку

законодавства України в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно



Я. Є. Барц

заступник керівника з юридичних та загальних питань Запорізького міжміського бюро технічної інвентаризації

Статтю присвячено аналізу чинного законодавства та адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Визначаються недоліки наявної реєстраційної системи та формулюються пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

Ключові слова: нерухоме майно, реєстрація нерухомого майна, бюро технічної інвентаризації, Реєстр прав власності на нерухоме майно.

Статья посвящена анализу действующего законодательства и административно-правовых отношений в сфере государственной регистрации вещественных прав на недвижимое имущество и их обременений. Определяются недостатки соответствующей регистрационной системы и формулируются предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: недвижимое имущество, регистрация недвижимого имущества, бюро технической инвентаризации, Реестр прав собственности на недвижимое имущество.

The article is devoted the analysis of current legislation and administrative-law relations in the field of state registration of laws of estate on the real estate and their burdening. The lacks of the proper registration system are determined and formulated suggestion on perfection of legislation.

Keywords: *real estate, registration of immovable property, bureau of the technical taking of inventory, Register of ownership rights on the real estate.*

Необхідність створення системи, яка дозволяла б отримати та узагальнити базову інформацію для оперування нерухомістю, зумовила появу специфікації прав власності шляхом їх державної реєстрації. Новий Цивільний кодекс (далі – ЦК) України 2003 р. у ст. 182 встановив, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації.

Державна реєстрація прав на нерухоме майно є важливим чинником гарантування і захисту прав власників, забезпечення офіційного визнання та юридичного закріплення державою прав фізичних і юридичних осіб на нерухоме майно. Вона також забезпечує учасників угод всією необхідною інформацією про формування прав, їх перехід, різні варіанти обмежень та обтяжень, припинення або призупинення повноважень. При цьому, що дуже важливо, ця інформація носить стандартизований, систематизований та загальнодоступний характер [1, с. 41] і здійснюється відповідним органом, який зобов'язаний надавати інформацію про реєстрацію та зареєстровані права в порядку, встановленому законом.

Питання про речові права на нерухоме майно та їх реєстрацію було предметом

досліджень В. Б. Авер'янова, Б. С. Бачура, М. В. Домашенка, П. Ф. Козьмука, А. П. Лізунової, М. Г. Лихогруда, О. В. Мартинюка, С. С. Овчарука, С. С. Осадчука, С. В. Петкова, Я. О. Пономарьової, В. В. Сенчука та інших вчених. Проте сучасний стан правового регулювання реєстрації нерухомого майна і прав на нього в Україні характеризується множинністю реєстраційних процедур та розгалуженістю системи органів, що їх здійснюють, а порядок реєстрації визначається численними нормативно-правовими актами. Отже, проблема комплексного, системного дослідження широкого кола питань, що лежать у площині адміністративних правовідносин, які складаються з приводу нерухомого майна, сьогодні дуже актуальна.

Метою статті є аналіз чинного законодавства та адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень для подальшої розробки пропозицій щодо реформування законодавства, яке регулює адміністративно-правові засади обліку і реєстрації нерухомого майна, та вдосконалення діяльності органів державної виконавчої влади.

Серед нормативно-правових актів, що визначають порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, провідне місце належить Цивільному кодексу України, Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1.07.2004 р. [2] та «Тимчасовому положенню про порядок державної реєстрації права власності та інших речових прав на нерухоме майно», затверджену Наказом Міністерства юстиції України 7.02.02 р. №7/5, з відповідними змінами та доповненнями [3].

Державна реєстрація прав, відповідно до п. 1.2 Тимчасового положення, є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення права власності та інших речових прав на нерухоме майно, а також права власнос-

ті на об'єкти незавершеного будівництва. Вона здійснюється шляхом внесення відповідного запису до Реєстру прав власності на нерухоме майно. Проте існуючу реєстраційну систему ще не можна назвати стабільною і чітко налагодженою. Далі розглянемо основні недоліки цієї системи та сформулюємо пропозиції щодо їх вирішення.

1. Розгалуженість нормативно-правових актів та органів, що здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Останніми роками створювалась система реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна (крім земельних ділянок), найголовнішим структурним елементом якої є бюро технічної інвентаризації (далі – БТІ), які здійснюють функції з реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна, що розташовані на земельних ділянках, проводять підготовчу роботу (а саме технічну інвентаризацію) для подальшого оформлення права власності на об'єкти нерухомого майна та безпосередньо здійснюють реєстрацію прав на нерухоме майно, вносять дані до електронного Реєстру прав власності на нерухоме майно, згідно з Тимчасовим положенням.

Однак сьогодні реєстрацію прав на земельні ділянки здійснюють органи по земельних ресурсах. Реєстрацію прав власності на нерухоме майно, що знаходиться на земельних ділянках, проводять БТІ. Реєстрацію заборон та арештів на відчуження, іпотеки нерухомого майна – нотаріуси [4]. Дійсно, залишена Україні в спадок відомча підпорядкованість органів управління та реєстрації документів на земельні ділянки, об'єктів нерухомого майна та прав на них відповідно в органах земельних ресурсів, БТІ та органах юстиції значно ускладнює ефективність усього реєстраційного процесу.

Сьогодні в Україні окремо функціонують фрагменти системи реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Реєстри прав на земельні ділянки, інше нерухоме майно,

обтяжень прав на нерухоме майно є неспівставними за змістом і малоефективними. Реєстраційні відомості формуються в них за різними процедурами, повнотою та юридичною технікою. Тому, з практичної точки зору, така система незручна для населення, оскільки при відчуженні, наприклад, присадибної земельної ділянки, на якій розташований будинок, потрібно окремо зареєструвати перехід права власності на земельну ділянку і окремо перехід права власності на будинок у різних державних органах і установах.

Узагалі, сьогодні адміністративно-правові норми містяться в численних нормативних актах різної юридичної сили (загальнодержавного, відомчого та місцевого характеру), що ускладнює їх застосування, а нормотворчість в сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень характеризується високим рівнем динамічності.

На сьогодні кодифіковані адміністративно-деліктні норми, всі інші містяться в численних нормативно-правових актах різної юридичної сили. Т. О. Коломоець [5, с. 62] пропонує провести повну кодифікацію адміністративно-правових норм і створити Адміністративний кодекс України як сукупність кількох «кодексів», «томів», «книг», серед яких будуть Кодекс України про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс поведінки державних службовців та ін.

Упорядкування адміністративно-правових норм має здійснюватися, на думку В. Б. Авер'янова, шляхом поетапної кодифікації за окремими інститутами адміністративного права (за прикладом інституту адміністративної відповідальності) з наступною підготовкою та прийняттям Зводу адміністративного законодавства України [6, с. 150-151]. Отже, одним з етапів такої кодифікації має стати узагальнення норм законодавства в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

2. Створення органами місцевого самоврядування своїх підприємств з реєстрації прав власності на нерухоме майно. Відповідно до ст. 143 Конституції України, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [7].

Відповідно до статті 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим законом або іншими законами України до їх відання, а згідно з ч. 1 ст. 59 рада в межах своїх повноважень нормативні та інші акти у формі рішень [8]. Проте Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами України таким радам не надано ані владних, ані делегованих повноважень щодо здійснення реєстрації речових прав на нерухоме майно. Як вбачається, тому, що ця функція є виключно державною і направлена на підтвердження державою виникнення, існування або припинення права власності на нерухоме майно, що, в свою чергу, гарантується Конституцією України.

Процес створення місцевими радами різного рівня БТІ з покладанням на них функцій виконання державної реєстрації прав власності на нерухоме майно з посиланням

на пп. 10 п. "б" ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. з відповідними змінами є не правомірним. Згідно з положеннями цієї норми до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить виключно облік відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності [8]. Функції обліку нерухомого майна та державної реєстрації прав на нього не можна ототожнювати. Отже, органи місцевого самоврядування відповідно до закону не мають жодного відношення до державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, а тому створення ними відповідних підприємств та делегування їм реєстраційних повноважень є незаконним. Тим більше, що згідно з п. 1.3 Тимчасового положення проведення державної реєстрації прав у межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці реєстраторами декількох БТІ не допускається [3].

3. Проблеми формування єдиної системи органів державної реєстрації прав. Відповідно до п. 5 розділу V Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» 2004 р., було встановлено, що до створення єдиної системи органів реєстрації прав, а також до формування Державного реєстру прав у складі державного земельного кадастру реєстрація об'єктів нерухомості проводиться комунальними підприємствами бюро технічної інвентаризації. Таким чином, повноваження щодо проведення реєстрації об'єктів нерухомості покладалися на комунальні підприємства БТІ тимчасово.

Нині систему органів державної реєстрації прав становить спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації прав – Міністерство юстиції України, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав, та його територіальні органи, які є органами державної реєстрації прав. Пунктами 2 та 3 розділу II вказаного

Закону встановлено, що державна реєстрація прав на нерухоме майно в порядку, визначеному цим Законом, здійснюється з 1 січня 2012 р. [2].

До 1 січня 2012 року державна реєстрація права власності та права користування (сервітут) на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельних ділянках; права користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами; права власності на об'єкти незавершеного будівництва, а також облік безхазяйного нерухомого майна, довірче управління нерухомим майном проводиться реєстраторами БТІ, створеними до набрання чинності цим Законом та підключеними до Реєстру прав власності на нерухоме майно [2].

На противагу існуючій розгалуженій системі державної реєстрації прав, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень» концептуально змінює регулювання відносин у цій сфері та передбачає створення «єдиного» вікна державної реєстрації як речових прав на нерухоме майно, у тому числі земельних ділянок, так і обтяжень речових прав.

Перевага створення визначеної Законом системи є очевидною, однак у випадках здійснення державної реєстрації прав виникатиме необхідність проведення обов'язкової технічної інвентаризації, виготовлення документів землеустрою, безоплатного надання інформації судам, органам місцевого самоврядування, органам внутрішніх справ, органам прокуратури, органам державної податкової служби, органам Служби безпеки та іншим державним органам, що не зможуть, як вбачається, забезпечити новостворені ізольовані органи державної реєстрації.

Хоча певні дії відповідних суб'єктів, пов'язані з проведенням технічної інвентаризації та виготовленням документації землеустрою, і не є складовими процедури (порядку) державної реєстрації речових прав та їх обтяжень, результати таких дій – підго-

товлені в установленому порядку матеріали (документи), які надають технічні характеристики об'єкта нерухомого майна, направлені на забезпечення проведення державної реєстрації речових прав.

Створення органів реєстрації прав у відриві від БТІ вважається недоцільним, адже сьогодні БТІ функціонують по всій території України, працюють в налагодженому зв'язку з нотаріальними органами та іншими установами, які здійснюють операції з нерухомим майном. БТІ на належному рівні забезпечені приміщеннями, сучасною оргтехнікою, іншими матеріальними ресурсами, кваліфікованими кадрами з великим досвідом роботи в цій галузі. Окрім цього, БТІ за час діяльності накопили значний обсяг інформації про права на об'єкти нерухомості. Отже, необхідно видається співпраця новостворених органів реєстрації прав і БТІ.

4. Проблеми інтеграції наявних реєстрів речових прав та їх обтяжень. Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» не передбачається інтеграція бази даних Державного реєстру прав з базами даних таких реєстрів, як Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Державний реєстр правочинів, Державний реєстр іпотек (хоча Державний реєстр прав повинен містити відомості стосовно обтяжень нерухомості), що явно свідчить про неможливість абсолютного наповнення Державного реєстру прав.

З 1999 по 2007 роки в інформаційній мережі Міністерства юстиції України з'явилося 14 Єдиних та Державних реєстрів, адміністратором яких є державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України. Крім того, основна частина компонентів, що повинен містити Державний реєстр прав, вже є в Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Реєстрі прав власності на нерухоме майно, Державному реєстрі правочинів, Державному реєстрі іпотек.

Крім того, на сьогодні Державний реєстр іпотек та Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна є "відкритими" реєстрами, в той же час, згідно з законом встановлюється обмежене коло осіб, які мають право отримання інформації з Державного реєстру прав. Отже, у випадку, якщо Державний реєстр прав міститиме інформацію стосовно іпотек, заборон та арештів об'єктів нерухомого майна, що на сьогодні містяться в Державному реєстрі іпотек та Єдиному реєстрі заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, це призведе до виникнення доволі суперечливої ситуації, коли реально обмежаться існуючі на сьогодні права користувачів вказаних баз даних.

Підсумовуючи вищевикладене, доходимо висновку про те, що існуючі сьогодні та розпорошені по відомчих структурах реєстри прав, земельних ділянок, нерухомого майна, застав, правочинів та іпотек об'єктивно не можуть вважатися цілісною національ-

ною інформаційною системою, що створює перешкоди для ефективного адміністративного управління нерухомим майном, нівелює його облік та оподаткування, не сприяє належному захисту законних прав та інтересів держави, фізичних та юридичних осіб.

Колізійність законодавства України в сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень потребує його приведення у відповідність до Конституції України, усунення суперечностей між нормами цивільного та адміністративного права, а також між положеннями законів та підзаконних актів.

Нагальною є необхідність змін сутності, форм і методів адміністративних проваджень з державної реєстрації. При формуванні нової системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно необхідно виходити з міркувань доцільності, ефективності, забезпечення підвищення ролі нерухомості в капіталізації економіки України.

Література

1. Гриценко Е. А. Институт спецификации прав собственности на рынке недвижимости / Е. А. Гриценко, И. А. Ефименко // Научные работы ДОННТУ. Серия: экономическая. – 2006. – Вып. 30. – С. 38-44.
2. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1952-15>.
3. Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації права власності та інших речових прав на нерухоме майно: наказ Міністерства юстиції України від 07.02.02 р. № 7/5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0157-02>.
4. Завальна І. І. Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно: проблеми та перспективи розвитку / І. І. Завальна, О. І. Косенко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/3668>.
5. Адміністративне судочинство України: підруч. / За заг. ред. Т. О. Коломієць. – К.: Істина, 2008. – 304 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х т. – Т. 1. Загальна частина / Ред кол.: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво "Юридична думка"», 2004. – 592 с.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. В ред. від 04.02.2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=280%2F97-%E2%F0>.