

Основоположні засади (принципи)

інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно



С. О. Слободянюк

кандидат юридичних наук кафедри цивільного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті проаналізовано основоположні засади інституту державної реєстрації, що визначають основу досліджуваного інституту, виділено основоположні принципи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, а також інші принципи, які запропоновано прийняти до уваги при подальшому вдосконаленні діючого законодавства.

Ключові слова: правовий інститут, державна реєстрація, речові права, право власності, правові принципи, принципи приватного права, нерухоме майно, принципи інституту державної реєстрації речових прав.

В статье осуществлен анализ основополагающих принципов института государственной регистрации, определяющих основу исследуемого института, выделены общие принципы государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество, а также другие принципы, которые предложено принять во внимание при дальнейшем совершенствовании действующего законодательства.

Ключевые слова: правовой институт, государственная регистрация, вещные права, право собственности, правовые принципы, принципы частного права,

недвижимое имущество, принципы института государственной регистрации вещных прав.

The article analyzes the fundamental principles that determine the basis of the state registration. The article highlights the general principles of the state registration of the real estate as well as other principles that are suggested to be taken into account in further improvement of the current legislation.

Keywords: legal institution, state registration, rights in rem, right of property, legal principles, principles of private law, real estate, principles of the state registration of the rights in rem.

В основу будь-якої системи, у т. ч. й системи реєстрації прав на нерухоме майно, повинні бути покладені первинні принципи, відповідно до яких і будується вся система. Принципи права постійно викликають зацікавленість вчених-правознавців, проте внаслідок їх мінливості, філософської сутності та певної абстрактності абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає подальшого дослідження і розвитку.

Безумовно будь-які принципи, у т. ч. й правові – це продукт людської діяльності, результатом якої вони виступають та інтереси якої задовольняють. Принципи є явищем соціальним як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку, в них відображаються закономірності суспільного життя. Без урахування зазначеного неможливо пояснити та зрозуміти особливе значення принципів для послідовного узгодження людської діяльності з вимога-

ми об'єктивних соціальних закономірностей. Все це стосується і принципів приватного права – специфічного прояву певної частини загальносоціальних принципів у правовій системі.

Різні аспекти інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та його основоположні засади (принципи) досліджували провідні вчені-правознавці – М. М. Агарков, Ч. Н. Азімов, С. С. Алексєєв, Г. Ф. Георгіївський, В. П. Грибанов, О. В. Дзера, А. С. Довгерт, А. Р. Кірсанов, А. М. Колодій, Н. С. Кузнецова, О. Д. Крупчан, В. В. Луць, Є. А. Суханов, В. М. Храпанюк, Р. Б. Шишка та ін.

Так, ще за радянських часів, коли дослідженню принципів не приділялась належна увага, В. Ф. Яковлев відзначив їх важливу роль у формуванні галузей права [1, с. 367]. Його погляд було підтримано у вітчизняній юридичній науці Н. С. Кузнецовою [2, с. 123].

Отже, щоб виявити систему принципів інституту державної реєстрації прав на нерухоме майно, необхідно врахувати зміст самого поняття правового принципу. Під терміном «принципи» в теорії права розуміють основні керівні засади (основні ідеї), які знаходять своє відображення в нормах відповідної галузі права та спрямовують розвиток і функціонування всієї правової системи [3, с. 16]. В. М. Храпанюк принципи права визначає як основні вихідні положення, що юридично закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя [4, с. 163]. Є. А. Суханов розглядає правові принципи як основні засади, найбільш загальні керівні положення права, що мають в силу їх законодавчого закріплення загальнообов'язковий характер [5, с. 37].

У сучасній юридичній літературі існує багато різних дефініцій принципів

права. В одних джерелах увага звертається на те, що принципи – категорія об'єктивна, в інших – юридичні принципи тлумачаться як основні ідеї та поняття, що виражають сутність історичного типу права [6, с. 5-33]. Деякі вчені акцентують увагу на тому, що принципи є сферою правосвідомості, правової ідеології та науки, інші вважають юридичні основи поза безпосереднім змістом права [7, с. 21-23; 8, с. 102-105].

Дискусійним, на наш погляд, є питання: чи можна вважати принципами права такі загальні положення, які не дістали прямого закріплення у нормативно-правовому акті, а лише впливають зі змісту його норм? Зустрічаються також визначення, які ґрунтуються на різниці між поняттям правових принципів, які навпаки, властиві самій юридичній матерії. Отже, питання сутності принципів є доволі дискусійним в юриспруденції та таким, що потребує значної уваги.

В Україні перше комплексне наукове дослідження принципів права здійснив А. М. Колодій, на думку якого, принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності та підвалини певного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу [9, с. 117]. Н. С. Кузнецова зауважує, що визначення є складним та надмірно теоретизованим. Воно зводиться до визнання за принципами ролі універсального механізму гармонізації правореґулюючих та охоронних норм або робочого механізму, за допомогою яких визначаються межі можливої та на-

лежної поведінки учасників цивільно-правових відносин [2, с. 123].

Не можна однозначно погодитись з думкою С. М. Бервено, який зазначав, що для забезпечення єдності й одностійності у регулюванні відповідної категорії суспільних відносин необхідне закріплення у правових нормах концентрованих правових ідей, приаманних відповідній правовій системі та її складовим частинам [10, с. 91]. Незважаючи на дискусії у визначенні конкретних принципів, слушним є твердження Н. С. Кузнецової щодо наявності в науковців певної єдності у визначенні системи принципів права, яку становлять загальноправові, галузеві принципи, інституційні та міжінституційні принципи [11, с. 9]. Стаття 3 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) визначає загальні засади цивільного права, які в свою чергу логічно кореспондуються в інших нормативно-правових актах, де піддаються розширеному тлумаченню. Разом з тим відповідні загальні ідеї, викладені у ЦК України, стимулюють до визначення основоположних засад конкретних інститутів цивільного права. Одним з таких правових інститутів є інститут державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Зауважимо, що в Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон) нормативне закріплення основоположних засад (принципів) реєстрації цих прав передбачено у ст. 3, відповідно до якої державна реєстрація прав є обов'язковою. Інформація про права на нерухоме майно та їх обтяження підлягає внесенню до Державного реєстру прав. Тобто в Україні формується єдиний Державний реєстр прав, який базується на державному обліку земельних ді-

лянок усіх форм власності та розташованого на них іншого нерухомого майна, реєстрації речових прав на об'єкти нерухомого майна, їх обтяжень і правочинів щодо нерухомого майна. Держава гарантує достовірність зареєстрованих прав та їх обтяжень на нерухоме майно. Права на нерухоме майно і їх обтяження, які підлягають державній реєстрації, виникають з моменту такої реєстрації. Право власності та інші речові права на нерухоме майно, набуті відповідно до діючих нормативно-правових актів до набрання чинності вказаним Законом, у разі відсутності їх державної реєстрації визнаються державою за таких умов: а) якщо реєстрація прав була проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення; б) якщо на момент виникнення прав діяло законодавство, що не передбачало обов'язкової реєстрації таких прав. Державна реєстрація є публічною, проводиться органом державної реєстрації прав, який зобов'язаний надавати інформацію про зареєстровані права та їх обтяження. Державна реєстрація прав і їх обтяжень проводиться в порядку черговості надходження заяв. Відповідно до зазначеного Закону державна реєстрація речових прав у процесі вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном проводиться нотаріусом, яким вчинено таку дію, а в інших випадках державна реєстрація здійснюється відповідним органом державної реєстрації прав за місцем розташування об'єкта нерухомого майна. Правочини щодо нерухомого майна вчиняються, якщо право власності на це майно зареєстровано відповідно до згаданого Закону. Зважаючи на вищевикладене, зареєстровані речові права та їх обтяження мають пріоритет над незареєстрованими.

Зазначимо, що у науковій літературі наводиться досить широкий перелік різноманітних принципів. Проте погляди авторів на перелік цих принципів та їх систему суттєво відрізняються. Так, наприклад О. Ю. Скворцов виділяє матеріально-правові та формально-правові засади державної реєстрації.

До матеріально-правових принципів дослідник відносить: а) принцип публічної достовірності (матеріальної гласності) або безповоротності; б) принцип виправлення реєстраційного запису; в) принцип вилучення з-під дії давності; г) принцип заперечення (протестації); ґ) принцип відмітки (попередньої реєстрації); д) принцип старшинства прав. Відповідно до формально-правових принципів належать: а) принцип публічності (формальної гласності); б) принцип спеціалітету (спеціальності); в) принцип приватної ініціативи; г) принцип легалітету; ґ) принцип відповідальності публічної влади за неналежну реєстрацію прав на нерухомість [12, с. 142-147].

А. Р. Кірсанов виділяє сім основних принципів: законності, гласності, обов'язковості, достовірності записів в Єдиному державному реєстрі прав, пріоритету раніше зареєстрованих прав, подвійної реєстрації, єдності. Перші три принципи він називає загальними, а решту спеціальними [13, с. 45-46]. Крім того, в науковій літературі зустрічаються й інші основоположні засади державної реєстрації прав на нерухоме майно [14, с. 100].

Таке різноманіття поглядів на принципи реєстрації прав на нерухомість обумовлено тим, що під принципами часто розуміються окремі положення закону, які, при всій їх важливості, не можна вважати принципами. Крім того, спільним недоліком більшості

досліджень є те, що вони або відірвані від чинного законодавства про реєстрацію і опираються на зарубіжний досвід, або навпаки, цілком замкнені на існуючій системі реєстрації та позбавлені критичного аналізу.

Зважаючи на значні напрацювання попередників, необхідно вказати, що один з найважливіших принципів здійснення реєстрації прав на нерухоме майно закріплений у ст. 182 ЦК України. Так, здійснення реєстрації прав на нерухоме майно має державний характер. Використовуючи у ЦК України словосполучення «реєстрація прав на нерухомість» та «державна реєстрація», законодавець сам однозначно визначає реєстрацію як функцію держави. Держава ж може здійснювати свої функції виключно через власні органи та установи. Делегування цих функцій приватним структурам є неприпустимим. Отримання ж приватними структурами плати за здійснення державних функцій є правопорушенням, оскільки завдає істотних збитків державі.

На підставі проведеного аналізу ст. 3 Закону можна виділити такі принципи державної реєстрації нерухомого майна та прав на нього, які доцільно прийняти до уваги при подальшому вдосконаленні діючого Закону.

Принцип обов'язковості. Будь-яке нерухоме майно і права на нього підлягають реєстрації. Не може бути будь-яких винятків та обмежень, адже вся система обороту нерухомого майна побудована на реєстрації прав на нього. Обов'язковій реєстрації повинні підлягати право власності і обмеження речових прав (сервітути, емфітевзис, суперфіцій, узурфрукт, довірче управління, іпотека). Обов'язковій реєстрації повинні підлягати обтяження щодо здійснення розпорядження

майном та інших повноважень власника об'єкта нерухомості, які виникають внаслідок вчинення нотаріальних дій нотаріусами, ухвалення відповідних процесуальних документів судами, правоохоронними органами і державними виконавцями. До таких документів відносяться: ухвали суду про забезпечення позову, постанови про арешт нерухомого майна тощо. Слід зазначити, що на сьогодні це єдиний принцип системи реєстрації, який реалізується в повному обсязі.

Принцип неподільності нерухомості. В основу системи реєстрації прав на нерухоме майно має бути покладено принцип єдності, неподільності нерухомості як об'єкта прав, що підлягає реєстрації. Цей принцип закріплено у ЦК України і полягає в тому, що земельна ділянка та пов'язане з нею нерухоме майно, яке не можна відділити від ділянки без завдання істотної шкоди цьому майну (будівлі, споруди тощо), охоплюються змістом поняття нерухомості або нерухомого майна.

Принцип єдності. Нерухоме майно підлягає реєстрації на базі єдиного реєстру прав, що виключає можливість подвійної реєстрації того чи іншого майна. Державна реєстрація прав на земельну ділянку та неземельну нерухомість повинна здійснюватись за єдиними правилами та в єдиному державному реєстрі. До набрання чинності Законом реєстрація права власності на будівлі і споруди здійснювалася головним чином органами місцевого самоврядування за правилами, встановленими наказами Міністерства юстиції України, а реєстрація прав на земельні ділянки здійснювалася за правилами, встановленими Державним комітетом по земельних ресурсах. Отже, речові права на нерухоме майно підлягають ре-

єстрації в єдиному реєстрі, незалежно від видів цього майна.

Принцип публічності (гласності). Виділення цього принципу державної реєстрації знаходить широку підтримку в юридичній літературі. Будь-який акт, що має суттєве правове значення для статусу нерухомого майна (виникнення, перехід, припинення права власності, іпотека нерухомості, встановлення сервітуту), повинен бути зареєстрований, і тільки з цього моменту він отримує юридичну силу для всіх третіх осіб [10, с. 200]. Принцип гласності системи реєстрації відображений у згаданому Законі. Частина 5 статті 3 Закону передбачає, що державна реєстрація прав є публічною, проводиться органом державної реєстрації прав, який зобов'язаний надавати інформацію про зареєстровані права та їх обтяження в порядку, встановленому цим Законом. Коло суб'єктів, яким надається інформація про права на нерухоме майно та їх обтяження, чітко визначене у ст. 28 Закону. Таким чином, інформація, яка міститься в Державному реєстрі прав, не є загальнодоступною. Отже, встановивши режим обмеженого доступу до інформації, яка міститься в Державному реєстрі прав, законодавець зменшив ефективність функціонування системи реєстрації. На наш погляд, під час вдосконалення системи державної реєстрації прав на нерухоме майно необхідно послідовніше реалізовувати принцип публічності, що дозволить забезпечити в більшій мірі захист прав та законних інтересів учасників майнового обороту. Відомості про об'єкти нерухомого майна, які внесені в реєстри (кадастри), повинні носити публічний характер і бути доступними всім громадянам та організаціям, а відомості про зміст

правовстановлюючих документів слід видавати виключно самим правоволодільцям та обмеженому колу державних і правоохоронних органів.

Принцип достовірності. Згідно з частиною 2 статті 3 Закону держава гарантує достовірність зареєстрованих прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Достовірністю є відповідність дійсності фактичних даних. Проаналізувавши тлумачення терміна «гарантія» у нормативно-правових актах, можна сформулювати таке визначення цього терміна. Гарантія (франц. *garantie* – порука, забезпечення) – це спосіб забезпечення якості виконання обов'язку, за яким гарант у разі невиконання або неякісного виконання обов'язку бере на себе зобов'язання компенсувати втрати матеріальними засобами.

Частини 1, 3 статті 31 первинної редакції Закону, яка діяла до 2010 р., передбачали, що органи державної реєстрації прав несуть відповідальність за своєчасність і достовірність даних у Державному реєстрі прав про речові права на нерухоме майно та встановлені щодо них обмеження, а також за повноту й достовірність даних у витягах із Державного реєстру прав, які надаються заявникам. Для відшкодування збитків, завданих з вини органу державної реєстрації прав, мав утворюватися, відповідно до закону, гарантійний фонд.

На наш погляд, зазначена норма логічно співвідноситься з розумінням гарантій достовірності та створила б передумови для підвищення відповідальності у сфері державної реєстрації прав, а також сприяла б захисту прав правонабувачів. Отже, під час вдосконалення системи державної реєстрації прав на нерухоме майно доцільно було б реалізовувати принцип достовірності шляхом надання і забезпечен-

ня державою гарантій достовірності, що, на нашу думку, призведе до більш ефективного функціонування системи та надасть додаткові можливості для захисту прав і законних інтересів правонабувачів.

Принцип «єдиного вікна». Зазначений принцип передбачає необхідність формування та функціонування єдиної державної інформаційної системи, що містить повний об'єм інформації про: права на нерухоме майно, об'єкти і суб'єктів речових прав та їх обтяження. Крім цього, вказаний принцип має бути спрямований на формування максимально спрощеної, прозорої процедури реєстрації речових прав на нерухоме майно.

На нашу думку, реалізація зазначеного принципу має бути зручною для населення, а також покращити взаємодію між державними органами, діяльність яких пов'язана з нерухомим майном та необхідністю отримання повної й достовірної інформації про права на нерухоме майно та їх обтяження, а також про об'єкти і суб'єктів цих прав.

Принцип гарантованості зареєстрованих прав. Однією з функцій державної реєстрації прав є гарантування набутих особою прав, створення умов для їх реалізації відповідно до закону, а також забезпечення компенсації порушених будь-ким прав на нерухомість. Тому в Законі має бути передбачено створення гарантійного фонду, за рахунок коштів якого власникам прав на нерухоме майно мають відшкодуватися збитки і витрати, пов'язані з неправомірною відмовою у реєстрації, чи втратою зареєстрованого права, якщо така втрата викликана неправомірними або помилковими діями посадових осіб органів державної реєстрації прав на нерухо-

ме майно. Причому в законі має бути чітко зазначено, що гарантійний фонд є не відомчим, а державним. Це означає, що якщо в гарантійному фонді недостатньо коштів для відшкодування збитків власникам нерухомого майна, то відшкодування повинно здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету [15, с. 4].

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити висновок, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – це спосіб укріплення речових прав на нерухоме майно. Державна реєстрація речових прав легалізує для цивільного обороту правочини. Її мета полягає в мінімізації потенційної можливості порушень прав учасників обороту нерухомості.

Однак не слід забувати про те, що реєстрація за своїм змістом не є засобом державного контролю та нагляду за оборотом нерухомості або способом поповнення державного бюджету. Навпаки основна ідея реєстрації полягає в забезпеченні суб'єктивних цивільних прав приватних осіб.

Ураховуючи зазначене, реалізуючи принцип гласності, відомості про об'єкти нерухомого майна, які внесені в реєстри (кадастри), повинні носити публічний характер і бути доступними всім громадянам та організаціям, а відомості про зміст правовстановлюючих документів слід видавати виключно самим правоволодільцям і обмеженому колу державних та правоохоронних органів.

Таким чином, новостворена законодавча база для державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні потребує вдосконалення як механізму реєстрації прав, так і порядку надання відомостей про права на нерухоме майно та їх обтяження, а також про об'єкти і суб'єктів цих прав.

Список використаної літератури

1. Яковлев В. Ф. К проблеме гражданско-правового метода регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев // Антология уральской цивилистики, 1925-1989. – Статут, 2001. – С. 367.
2. Кузнецова Н. С. Основні завдання Книги першої проекту Цивільного кодексу України. Кодифікація приватного (цивільного) права / Н. С. Кузнецова. – К. : Український центр правничих студій, 2000. – С. 123.
3. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М., 1982. – Т. 2. – С. 16.
4. Храпанюк В. Н. Теория государства и права. Под ред. В. Г. Стрекозова / В. Н. Храпанюк. – М. : Отечество, 1993. – С. 163.
5. Гражданское право : учеб. в 2-х т. / Отв. ред. Е. А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : БЕК, 1998. – Т. 1. – С. 37.
6. Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права / О. В. Смирнов. – М. : Юрид. лит., 1977. – С. 33.
7. Лукашева Е. А. Принципы социалистического права / Е. А. Лукашева // Сов. гос-во и право. – 1970. – № 6. – С. 21-23.
8. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1972. – Т. 1. – С. 102-105.
9. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / А. М. Колодій. – К., 1999. – С. 21.
10. Бервено С. М. Проблеми договірної права України : моногр. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 91.
11. Кузнецова Н. С. Принципи сучасного зобов'язального права України / Н. С. Кузнецова // Українське право. – 2003. – № 4. – С. 9.
12. Скворцов О. Ю. Сделки с недвижимостью в коммерческом обороте. Учеб. пособ. / О. Ю. Скворцов. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – С. 142-147.
13. Государственная регистрация прав на недвижимость: проблемы регистрационного права / Отв. ред. А. Р. Кирсанов. – М. : Ось-89, 2003. – С. 45-46.
14. Петров Е. Ю. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним в гражданском обороте недвижимости : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Е. Ю. Петров. – М. : РГБ, 2002. – С.100.
15. Кулинич П. Ф. Правові аспекти становлення державної реєстрації прав на нерухомість в Україні / П. Ф. Кулинич // Юридична газета. – 2006. – №10. – С. 3.