

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ З ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF STATE REGISTRATION OF RIGHTS TO REAL ESTATE

Тамара Я.В.,

*аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

Стаття присвячена висвітленню принципів адміністративної процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Розглянуто науковий базис із цього питання, охарактеризовано законодавчі та підзаконні акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Акцентовано увагу на принципі мовчазної згоди процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Ключові слова: власність, державна реєстрація, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, нормативно-правовий акт, мовчазна згода, принцип.

Статья посвящена освещению правовых принципов административной процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Рассмотрен научный базис по данному вопросу, охарактеризованы законодательные и подзаконные акты, регулирующие деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления по государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Акцентируется внимание на принципе молчаливого согласия процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Ключевые слова: собственность, государственная регистрация, государственная регистрация прав на недвижимое имущество, нормативно-правовой акт, молчаливое согласие, принцип.

The scientific article is devoted to coverage of the legal principles of administrative procedures for state registration of rights to real estate. The scientific basis on the subject, describes laws and regulations governing the activities of executive bodies and local government state registration of rights to real estate. The attention is focused on the principle of tacit consent procedures for state registration of rights to real estate.

Key words: property, state registration, state registration of rights to immovable property, legal act, acquiescence principle.

Актуальність теми. Забезпечення демократизації життя українського суспільства вимагає від працівників органів публічної адміністрації, зокрема Державної реєстраційної служби України, вжиття заходів, спрямованих на реалізацію положень ст. 3 Конституції України щодо відповідальності держави перед громадянами за свою діяльність і належний захист прав і свобод людини [1, ст. 141].

Виклад основного матеріалу. Нині завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, К.К. Афанасьєва, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.О. Легези, М.Б. Острах, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших науковців досліджено низку особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг населенню. На цей час у наукових дослідженнях питання надання адміністративних послуг із державної реєстрації речових прав на нерухоме майно майже не вивчалися.

Щодо питання нормативної закріпленості загальних принципів, то, наприклад, колектив адміністративістів у підручнику «Адміністративне право України» за редакцією Ю.П. Битяка висловлює думку, що загальні принципи адміністративно-правової діяльності закріплені в Конституції України, і називає серед них принципи відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною й державою; верховенство права; законність; участь громадян і їхніх об'єднань

в управлінні; рівноправ'я громадян в управлінні; гласність [5, с. 9].

Аналізуючи загальні принципи українського адміністративного права, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй доходять висновку, що вони закріплені в Конституції України, конкретизуються й розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До таких науковці зараховують: 1) принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; 2) принцип верховенства права і правового закону; 3) принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом; 4) принцип демократизму; 5) принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації й об'єктів публічного управління; 6) принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління [6, с. 82].

Перелік загальних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування всієї системи адміністративних послуг і яким покликані відповідати процедури надання таких послуг, містить ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги»: 1) принцип верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості і прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отри-

мання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [2]. Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції України й ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [7].

У ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначаються принципи надання адміністративних послуг [2], але не міститься розподілу цих принципів на загальні та спеціальні, що призводить до незрозумілого дублювання з іншими нормативно-правовими актами.

На нашу думку, відповідно до вищевказаного Закону, до загальних принципів надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації, зокрема й Державною реєстраційною службою України, потрібно зарахувати такі: законності; оперативності та своєчасності; загальнодоступності правової й іншої необхідної інформації; неупередженості та справедливості; юридичної відповідальності адміністративних органів і їхніх посадових осіб. Також до загальних принципів необхідно додати ще свободу вибору, принципи системності, гуманізму, демократизму й науковості, територіально-галузевий принцип, принципи безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, відповідальності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності й зонально-предметний принцип.

Відповідно до вищевказаного Закону, до спеціальних принципів необхідно зарахувати: 1) зведення до раціонального мінімуму кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для надання адміністративних послуг; 2) упровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних і юридичних осіб; 3) постійний моніторинг якості надання адміністративних послуг.

Говорячи про спеціальні принципи, зазначимо, що вони за своєю природою є похідними від принципів першої групи, конкретизуючи й доповнюючи їх стосовно конкретного аспекту діяльності. Фахівці зазначають також існування тісного зв'язку спеціальних адміністративно-правових принципів із принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації, яка постає як потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Але науковці застерігають проти їх отождолення: на відміну від принципів виконавчої діяльності, спеціальні принципи адміністративно-правової діяльності мають конкретну форму загальнообов'язкової вимоги [6].

На нашу думку, спеціальні принципи адміністративно-процедурної діяльності мають бути спрямовані на досягнення таких основних цілей, як збереження балансу між інтересами держави й інтересами суб'єктів звернень і підвищення рівня довіри до діяльності адміністративно-публічних органів з боку зазначених суб'єктів.

Охарактеризуємо тільки деякі основні положення спеціальних принципів процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, адже загальні принципи вже розглядалися неодноразово науковцями різних спеціальностей.

Принцип *безперервності* полягає в постійному наданні державною реєстраційною службою адміністративних послуг. Організацію такої діяльності ні в якому разі не можна розглядати як короткочасну кампанію, розраховану лише на вирішення якогось конкретного завдання. Пропозиція щодо доцільності надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації не менше як п'ять разів у тиждень, у робочі, післяробочі години та в один із вихідних днів була обґрунтована вже неодноразово різними авторами.

Своєчасність як один із принципів провадження з надання адміністративної послуги передбачає дотримання встановленого терміну надання адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен урахувувати законні інтереси особи щодо прискореного надання адміністративної послуги. У ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначено, що суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги в найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення. Якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів із дня подання суб'єктом звернення заяви й документів, необхідних для отримання послуги [2]. Так, у Листі Державної реєстраційної служби України від 30.12.2013 № 13100/05-15-13 зазначено, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно проводиться у строк, що не перевищує п'ять робочих днів; державна реєстрація обтяжень та іпотек проводиться в день надходжень заяви; державна реєстрація права власності на підприємство як єдиний майновий комплекс проводиться у строк, що не перевищує чотирнадцять робочих днів; державна реєстрація права власності з видачею свідоцтва проводиться у строк, що не перевищує чотирнадцять робочих днів [4].

Принцип *мовчазної згоди* покликаний стимулювати виконання суб'єктами владних повноважень приписів принципів своєчасності, відповідальності й результативності, передбачає право суб'єкта звернення провадити певні дії, за дозволом на провадження яких він звертався до адміністративних органів, без одержання документа дозвільного характеру через 10 робочих днів із моменту закінчення строку, встановленого для видачі документа дозвільного характеру або прийняття рішення про відмову в його видачі, на підставі копії опису прийнятих документів із відміткою про дату їх прийняття. На нашу думку, впровадження цього принципу в процедурну діяльність із державної реєстрації речових прав на нерухоме майно сприятиме оптимізації функціонування всієї системи органів із державної реєстрації речових прав на нерухоме майно й, у кінцевому підсумку, дасть змогу підвищити рівень довіри до зазначених органів з боку споживачів послуг, що є особливо важливим в умовах сьогодення.

Зупинимося на цьому принципі детальніше. Як відомо, впродовж останнього десятиліття в наукових

колах точаться цікаві дискусії навколо зазначеного принципу. Проблемними вважаються такі аспекти його реалізації, як можливість включити в обсяг його юрисдикції всі без винятку дозвільні процедури (виняток, наприклад, згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», становлять сфера дозволу на зброю, боеприпаси й вибухові речовини, цивільна авіація тощо), можливість провадження діяльності в ситуації відсутності конкретного адміністративного акта (чи може копія опису прийнятих документів слугувати адекватним за юридичною силою документом – заміною дозвільного акта), можливість зловживання цим принципом з боку несумлінних осіб для створення певних схем нелегального використання цього принципу за відсутності необхідної документації.

Безумовно, питання не виглядає простим і потребує серйозного розгляду. На нашу думку, втілення цього принципу в реальність має більше позитивних моментів, ніж приводів для побоювання, але для цього потрібно прикласти зусилля в частині нормативно-правової узгодженості адміністративно-процедурної діяльності. Цей принцип, по суті, являє собою спосіб об'єктивації відомої формули «дозволено все, що не заборонено», тому відсутності заборони він надає пріоритет перед існуванням документального дозвільного акта. Однак у вітчизняній адміністративній традиції змістову вагу має саме індивідуальний акт. Тому пропонуємо такі кроки: передусім вищезгадану «копію опису прийнятих документів» потрібно документально оформити як окремий акт, наприклад, «попередній дозвіл», і нормативно закріпити, що в разі затримки з одержанням документа дозвільного характеру на зазначений строк (10 днів із моменту строку передбачуваної видачі дозвільного акта) без попередження з боку публічних органів на підставі цього документа може провадитись певна діяльність. По-друге, варто нормативно зобов'язати органи адміністрації в разі виникнення сумнівів у достовірності наданих суб'єктом звернення документів, їх узгодженості або потреби в додатковій інформації своєчасно сповіщати про це суб'єкта звернення в будь-який зручний для нього спосіб. Це стимулюватиме суб'єктів надання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як до додержання строків їх надання, встановлених законодавчо, так і до підсилення «зворотного зв'язку» із суб'єктами отримання,

що в підсумку сприятиме оптимізації функціонування всієї адміністративно-послужової системи.

Стосовно побоювань у зловживанні дією цього принципу можна зазначити, що, наприклад, у разі початку господарської діяльності на підставі «попереднього дозволу» особа, якій потім (хоча й із затриманням у часі) буде на законних підставах відмовлено в отриманні бажаного дозвільного документа, підпадає під дію Кодексу України про адміністративні правопорушення й може понести відповідальність у вигляді стягнення штрафу та конфіскації виготовленої продукції, зняття виробництва й сировини [8]. Тому вважаємо, що суб'єкти господарювання, заздалегідь попереджені публічними органами про те, що затягування строків надання послуги викликано об'єктивними причинами, будуть уявляти собі ступінь можливих наслідків і ризик початку діяльності без остаточного рішення. У такий спосіб, як нам видається, комунікація між суб'єктами звернень і суб'єктами надання послуг відбуватиметься на основі прозорості, відповідальності й, урешті-решт, довіри.

Висновки. Отже, принципи є тією основою, на базі якої організується процедура з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, тобто науково обгрунтоване впровадження дій для здійснення розпорядчо-владних функцій, вибору методів і прийомів надання адміністративних послуг. Принципи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно забезпечують інтеграцію окремих їх видів у різних органах (підрозділах), взаємну їх погодженість і загальне спрямування на реалізацію загальної мети – забезпечення реалізації законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [9, с. 43].

Принципи процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регульовальні можливості. При цьому кожен принцип процедури має структурно відведене йому місце, що дає підстави для висновку: повноцінне розкриття змісту й потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей. З іншого боку, взаємопов'язаність і взаємозалежність принципів призводить до того, що порушення одного з них може викликати порушення інших.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
4. Щодо строків проведення державної реєстрації прав у зв'язку з набранням чинності змін, внесених до Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» : Лист Державної реєстраційної служби України від 30.12.2013 № 13100/05-15-13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drsv.gov.ua/show/12196>.
5. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
6. Адміністративне право України: Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / [В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй та ін.] ; голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – С. 80–84.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
9. Острах М.Б. Проведення з надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.Б. Острах ; Міжн. університет бізнесу і права. – Херсон, 2013. – 20 с.