

ПРАВОВА ОСНОВА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

МАРТИНЮК Наталія Миколаївна - здобувач кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів

УДК: 342.95

<https://orcid.org/0000-0001-7623-2260>

DOI 10.32782/LAW.2020.3.27

Научная статья посвящена освещению правовой основе предоставления публичных услуг субъектами публичной администрации в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Рассмотрены законодательные и подзаконные акты, регулирующие предоставление публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления и выделены нормативно-правовые акты, регулирующие предоставление публичных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Правовые акты, регулирующие общественные отношения предоставления публичных услуг субъектами публичной администрации в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество, классифицированы: юридической силой (законы Украины, подзаконные нормативные акты); объектом регулирования (те, которые регулируют поведение людей, определяющих права и обязанности субъектов обращения предоставления публичных услуг как участников административно-правовых отношений; и те, которые определяют правовой статус подразделений государственной регистрации прав на недвижимое имущество); предметом регулирования (недвижимое имущество (квартира, дома, гаражи и т.д.) консультационная помощь, справочная и информационная работа, оформление материалов по вопросам недвижимого имущества).

На основании анализа нормативно-правовых актов к основным пробелам в правовом регулировании предоставления публичных услуг субъектами публичной администрации в

сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество в этом направлении отнесены: отсутствие концепции предоставления публичных услуг подразделениями по государственной регистрации прав на недвижимое имущество; нормативная незакрепленность критериев оценки эффективности качества предоставления публичных услуг деятельности субъектов публичной администрации; нарушение принципов предоставления публичных услуг, коллизии в нормативно-правовом регулировании предоставления публичных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и т.д.

Ключевые слова: собственность, государственная регистрация, государственная регистрация прав на недвижимое имущество, нормативно-правовой акт, публичная услуга.

Постановка проблеми

Людина, її права та свободи в Україні визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням органів виконавчої влади є саме надання якісних публічних послуг громадянам, є тому числі у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Це впливає із сутності нової ролі держави у відносинах з людиною, закріпленою в Конституції України. Зокрема, ст. 3 Основного Закону проголошує «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а суб'єктами звернення послуг. До того ж держава в особі публічно-владних органів орієнтується на потреби осо-

би, так само як у приватному секторі надавачі публічних послуг орієнтуються на потреби споживача, його запити та очікування [1].

У зв'язку з цим у науковій літературі починають звертати увагу на таку нову функцію виконавчої влади, як надання публічних послуг, оскільки ця функція становить найважливішу складову управлінської діяльності, походить від загального змісту державного управління, становить змістову характеристику діяльності тощо.

Огляд останніх досліджень та публікацій

Питання публічних послуг в Україні значною мірою потребують ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення. Безперечно, вони певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, М. Острах, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитоновна, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоер, Х. Ярмакі та ін. [2, с. 155]. Однак питанням розгляду правової основи надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно майже не вивчалось.

Метою даної статті є розгляд нормативно-правових актів надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3].

Серед міжнародних договорів, які регулюють окремі аспекти діяльності органів реєстрації прав, можна назвати: Гаазька конвенція від 05.10.1961 р. [4]; Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 04.11.1950 р. (ратифіковано Україною 17.07.1997 р.) [5]; Міжнародна конвенція про правову допомогу (країни СНД) 1993 р., яка набула чинності для України 14.04.1995 р. [6]. Відповідно до Наказу Мініюсту «Про запровадження безпосередніх зносин органів юстиції України в рамках Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 р. в частині виконання доручень у цивільних справах» від 02.08.2007 р. № 597/5, на виконання ст. 5 Конвенції в редакції Протоколу до неї, з 01.10.2007 р. було визначено органи, що уповноважені на здійснення безпосередніх зносин з відповідними уповноваженими органами Договірних Сторін Протоколу. Такими органами стали Головне управління юстиції Мініюсту, АРК, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [7]; Договір між Україною та Чеською республікою про правову допомогу і правові відносини у цивільних справах, набув чинності 18.11.2002 р.; Угода між Україною та Турецькою Республікою про правову допомогу та співробітництво у цивільних справах, набув чинності 02.05.2004 – ст. 27 закріплює, що до нерухомості й права власності на неї застосовується законодавство Договірної Сторони, на території якої знаходиться нерухоме майно. Аналогічні Договори підписані.

Україною із КНР (підписаний 31.10.1992 р., ратифікований 05.02.1993 р.), Республікою Польща (ратифікований 04.02.1994 р.) Литовською Республікою (ратифікований 17.12.1993 р.)

Повертаючись до національного законодавства, яке використовується органами державної реєстрації прав у процесі виконання функцій і завдань держави, до першої групи можна зарахувати ті акти, норми яких, як правило, є матеріальними та регламентують загальні питання правового режиму об'єктів,

які підлягають державній реєстрації – речові права та їх обтяження.

ЦК України від 16.01.2003 р. встановлює, що «до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення» (ст. 181 ЦК). Саме цей акт закріплює положення про те, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації, яка є публічною, оскільки здійснюється відповідним органом влади (ст. 182 ЦК) [8]. Цей кодифікаційний акт також освітлює широке коло питань матеріального права, які кожного дня використовуються в роботі державними реєстраторами, а саме: загальні положення про право власності, підстави його набуття і припинення, види такого права; розкриває основні питання спільної власності на майно, речові права на чуже майно; зобов'язальне право розкриває основний зміст та вимоги до правочинів на підставі яких може переходити право власності на об'єкти нерухомості та які підлягають державній реєстрації (договори купівлі-продажу, дарування, міни, оренди, іпотеки, договори довічного утримання та ін.); у книзі про спадкове право – зустрічаються норми, які регламентують порядок оформлення права на спадщину, предметом якої є нерухоме майно, та визначають документи, на підставі яких указане право виникає.

Сімейний Кодекс України від 10.01.2002 р. [9] цікавиться інститутами права особистої приватної власності чоловіка та дружини та права спільно сумісної власності подружжя, якщо власність складається з нерухомого майна права, на які підлягають державній реєстрації.

ЗК України від 25.10.2001 р. [10] зазначає, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави».

Він закріплює 3 форми власності на землю і передбачає можливість використання земельних ділянок на засадах спільної власності; допускає можливість набуття у приватну власність земельних ділянок фактично з усіх категорій земель; передбачає проведення

розмежування земель державної і комунальної власності; визначає перелік земель, які не можуть передаватись у приватну власність; закріплює способи та механізм придбання громадянами та юридичними особами земельних ділянок у власність; встановлює перелік повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у галузі земельних відносин.

Господарський кодекс України від 16.03.2003 р. [11] встановлює правові основи господарської діяльності, яка базується на різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності.

Окрім Кодексів, до першої групи можна зарахувати інші акти законодавства, матеріальні норми яких можуть використовуватися у повсякденній діяльності Відділу: Закони України «Про нотаріат» [12]; «Про іпотеку» [13], який регулює основні питання, пов'язані з таким видом забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, як іпотека (із цього приводу необхідно зазначити, що іпотека відповідно до Закону № 1952-IV [14] чомусь розглядається як інше речове право, а не як вид обтяження (п.2 ч. 1 ст.1 Закону України «Про іпотеку»). Варто усунути протиріччя в указаних актах та привести норми Закону № 1952-IV у відповідність до Закону України «Про іпотеку»; «Про оренду землі» [15], де вирішуються такі питання як об'єкт, суб'єкт оренди та істотні умови договору оренди включаючи права та обов'язки сторін; «Про виконавче провадження» [16]; «Про господарські товариства» [17]; «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [18] та ін.

Якщо розглядати правову основу порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, то відповідно до офіційної сторінки Державної реєстрації та нотаріату, то правою основою є нормативно-правові акти, а саме: Закон України від 11 лютого 2010 року № 1878-VI «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших законодавчих актів України»; Закон України від 9 грудня 2011 року № 4152-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації прав на нерухоме майно та їх обтяжень при їх державній реєстрації»; Закон України від 04.07.2012-

№ 5037-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно»; Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 року № 868 «Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно»; Порядок ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1141; Порядок надання інформації про зареєстровані земельні ділянки органу державної реєстрації прав та про зареєстровані речові права на земельні ділянки органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, Порядок надання органом, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, органу державної реєстрації прав доступу до перегляду кадастрових карт (планів), затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2012 року № 118; Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 № 1204 «Про затвердження розміру і порядок використання плати за внесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та надання інформації із зазначеного реєстру»; Порядок доступу нотаріусів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затверджений наказом Міністерства юстиції від 02 серпня 2011 року № 1936а/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції 11 серпня 2011 року за № 963/19701; Зразок печатки державного реєстратора прав на нерухоме майно, Опис печатки державного реєстратора прав на нерухоме майно, затверджені наказом Міністерства юстиції від 22 листопада 2011 року № 3360/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції 22 листопада 2011 року за № 1332/20070; Порядок доступу банків до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затверджений наказом Міністерства юстиції 24 листопада 2011 року № 3380/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції 24 листопада 2011 року за № 1340/20078; Порядок прийняття і розгляду заяв про внесення змін до запису та заяв про скасування запису Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, за-

тверджений наказом Міністерства юстиції 12 грудня 2011 року № 3502/5, зареєстрованим у Міністерстві юстиції 12 грудня 2011 року за № 1429/20167; Наказ Міністерства юстиції України від 17.04.2012 № 595/5 «Про впорядкування відносин, пов'язаних із державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 20.04.2012 за № 590/20903; Наказ Міністерства юстиції України від 03.12.2012 № 1779/5/748 «Про деякі питання забезпечення інформаційної взаємодії органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 10.12.2012 за № 2056/22368; Наказ Міністерства юстиції України від 14.12.2012 № 1841/5 «Про внесення змін до деяких наказів Міністерства юстиції України у зв'язку із запровадженням державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 19.12.2012 за № 2114/22426; Наказ Міністерства юстиції України від 14.12.2012 № 1844/5 «Про затвердження Порядку використання даних Реєстру прав власності на нерухоме майно, Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Державного реєстру іпотек та Державного реєстру обтяжень рухомого майна», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 18.12.2012 за № 2102/22414 тощо [4]

Як бачимо, на сьогоднішній день існує велика кількість нормативно-правових актів, у яких розібратися «простій» людині дуже складно. А також суперечливість одного нормативно-правового акта іншому ще більше ускладнює надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, чим, у свою чергу, затримується або гальмується процес отримання цих публічних послуг суб'єктами звернення.

Висновки

Підбиваючи підсумки підрозділу, зазначимо, що правові акти, які регулюють суспільні відносини надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, класифіковано за: юридичною силою

(закони України, підзаконні нормативні акти); об'єктом регулювання (ті, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки суб'єктів звернення надання публічних послуг як учасників адміністративно-правових відносин; та ті, які визначають правовий статус підрозділів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно); предметом регулювання (нерухоме майно (квартира, будинки, гаражі тощо); консультаційна допомога, довідкова та інформаційна робота, оформлення матеріалів з питань нерухомого майна).

На підставі аналізу нормативно-правових актів до основних прогалин у правовому регулюванні надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно у цьому напрямі віднесено: відсутність концепції надання публічних послуг підрозділами з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно; нормативна незакріпленість критеріїв оцінювання ефективності якості надання публічних послуг діяльності суб'єктів публічної адміністрації; порушення принципів надання публічних послуг, колізії в нормативно-правовому регулюванні надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно тощо.

Література

1. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. 496 с.
2. Острах М.Б. Поняття адміністративних послуг: теоретичний аспект. *Держава і право: збірник наукових праць*. К., 2009. С. 155-159.
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. – № 30. Ст. 141.
4. Офіційний сайт Державної реєстрації та нотаріату. [Електронний ресурс]. URL.: [http:// ddr.minjust.gov.ua/uk/4424bbf47abcd8a3a6f65ca7a0256435/normatyvnpopravova_baza/](http://ddr.minjust.gov.ua/uk/4424bbf47abcd8a3a6f65ca7a0256435/normatyvnpopravova_baza/)
5. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (укр/рос): Гаазька конвенція від 05.10.1961 р. *Офіційний вісник України*. 2003. № 46. Ст. 2419.
6. Конвенція о защите прав человека и основных свобод. Права человека: сб. универс. и

регион, междунар. док. М., 1990. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/005.htm>

7. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах (укр/рос): Міжнародний документ від 22.01.1993 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 44. Ст. 2824.

8. Про запровадження безпосередніх зносин органів юстиції України в рамках Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 року в частині виконання доручень у цивільних справах: наказ Міністерства юстиції України від 02.08.2007 р.- № 597. [Електронний ресурс]. URL.: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v597_323-07

9. Цивільний Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

10. Сімейний Кодекс України : Закон України від 10.01.2002 р. № 2947-III. *Голос України*. 2002. № 38

11. Земельний Кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3 4. Ст. 27.

12. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 463-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.

13. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.

14. Про іпотеку : Закон України від 05.06.2003 р. № 898-IV./ *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 38. Ст. 313.

15. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.

16. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 46–47. Ст. 280.

17. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 р. № 606-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 24. Ст. 207.

18. Про господарські товариства : Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 49. Ст. 682.

19. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 31.- Ст. 440.

АНОТАЦІЯ

Наукова стаття присвячена висвітленню правовій основі надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Розглянуто законодавчі та підзаконні акти, що регулюють надання публічних послуг у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та виокремлено нормативно-правові акти, що регулюють надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Правові акти, які регулюють суспільні відносини надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, класифіковано за: юридичною силою (закони України, підзаконні нормативні акти); об'єктом регулювання (ті, які регулюють поведінку людей, визначають права й обов'язки суб'єктів звернення надання публічних послуг як учасників адміністративно-правових відносин; та ті, які визначають правовий статус підрозділів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно); предметом регулювання (нерухоме майно (квартира, будинки, гаражі тощо); консультаційна допомога, довідкова та інформаційна робота, оформлення матеріалів з питань нерухомого майна).

На підставі аналізу нормативно-правових актів до основних прогалин у правовому регулюванні надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно у цьому напрямі віднесено: відсутність концепції надання публічних послуг підрозділами з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно; нормативна незакріпленість критеріїв оцінювання ефективності якості надання публічних послуг діяльності суб'єктів публічної адміністрації; порушення принципів надання публічних послуг, колізії в нормативно-правовому регулюванні надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно тощо

Ключові слова: власність, державна реєстрація, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, нормативно-правовий акт, публічна послуга.

SUMMARY

The scientific article is devoted to the coverage of the legal basis for the provision of public services by public administration entities in the field of state registration of real property rights. Legislation and bylaws regulating the provision of public services in the activities of executive authorities and local governments are considered, and regulations governing the provision of public services in the field of state registration of real property rights are highlighted.

Legal acts that regulate public relations for the provision of public services by public administration entities in the field of state registration of real property rights are classified according to: legal force (laws of Ukraine, by-laws); object of regulation (those that regulate the behavior of people, determine the rights and obligations of the subjects of public services as participants in administrative and legal relations; and those that determine the legal status of units of state registration of real property rights); subject of regulation (real estate (apartment, houses, garages, etc.); consulting, reference and information work, registration of materials on real estate).

Based on the analysis of regulations, the main gaps in the legal regulation of public services by public administration entities in the field of state registration of real property rights in this direction include: lack of concept of public services by units of state registration of real property rights; normative non-consolidation of criteria for assessing the effectiveness of the quality of public services provided by public administration entities; violation of the principles of provision of public services, conflicts in the legal regulation of the provision of public services in the field of state registration of real property rights, etc.

Key words: property, state registration, state registration of real rights to real estate, normative legal act, public service.