

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

МАЧУСЬКИЙ Олег Миколайович - суддя, Індустріальний районний суд міста Дніпро

**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9404-9232>
DOI 10.32782/NP.2022.4.18**

Зазначена стаття присвячена висвітленню правової основи 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 в 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 щодо 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 дер-

жавної 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.

Вступ

В умовах оголошеного напряму децентралізації місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні вимагається проведення реформування системи публічних послуг, спрощення процедури їх надання. Суб'єктам звернення за отриманням публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є фізична особа, яка вступає у відносини з органами публічної адміністрації з метою захисту свого права на власність, а саме під час державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, визнання права власності на гараж, визнання права власності на домоволодіння, визнання права власності на кооперативну квартиру тощо.

Втім аналіз видів публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, що надаються відповідним суб'єктам (фізичним та юридичним

особам), характеризується низьким рівнем розробки та певною невизначеністю регламенту надання таких послуг, не зважаючи на численні реформаційні процеси, що постійно відбуваються в цій сфері.

Під час надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно на сьогодні існують проблеми, які потребують нагального вирішення: непрофесійність державних службовців, які надають публічні послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно; самовільне тлумачення нормативно-правових актів; неможливість застосування реальних важелів впливу, у т. ч. притягнення до відповідальності службовців, які надають зазначені публічні послуги тощо. Крім того, під час надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно існує можливість виникнення корупційних ризиків, подолання яких повинно стати не лише практичним завданням діяльності суб'єктів публічного адміністрування, але й об'єктом проведення в Україні комплексних наукових досліджень дисертаційного та монографічного рівнів.

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 особи, так само як у приватному секторі надавачі публічних послуг орієнтуються на потреби споживача, його запити та очікування [19, с. 23].

У зв'язку з цим у науковій літературі починають звертати увагу на діяльність виконавчої влади щодо надання публічних послуг, оскільки цей напрямок становить найважливішу складову управлінської діяльності, походить від загального змісту державного управління, становить змістову характеристику діяльності тощо.

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 цієї статті є розгляд нормативно-правових актів надання публічних по-

слуг суб'єктами публічної адміністрації 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 [8].

Серед міжнародних договорів, які регулюють окремі аспекти діяльності органів реєстрації прав, можна назвати: Гаазька конвенція від 05.10.1961 р.[7]; 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 Мін'юсту «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 Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Львів), Південне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Одеса), Південно-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Івано-Франківськ), Південно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Дніпро), Північно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Суми), Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Харків), Центральне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Київ), Центрально-Західне міжрегіо-

нальне управління Міністерства юстиції (м. Хмельницький) [13]; 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, набула чинності 02.05.2004 р. – ст. 27 закріплює, що до нерухомоті 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), а також Естонією та Грузією.

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) [20]. Цей кодифікаційний акт також розкриває 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; 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 нерухомоті, та які підлягають державній реєстрації (договори купівлі-продажу, дарування, міни, оренди, іпотеки, договори довічного утримання та ін.); у книзі про спадкове право висвітлено положення, 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. [18] розкриває відносини 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.

Земельний Кодекс України від 25.10.2001 р. [2] зазначає, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави».

Він закріплює 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 в галузі земельних відносин.

Господарський кодекс України від 16.03.2003 р. [1] 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 використовувати в повсякденній діяльності підрозділи органів публічної адміністрації: Закони України «Про нотаріат» [16]; «Про іпотеку» [15], який регулює основні питання, пов'язані з таким видом забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, як іпоте-

ка (із цього приводу необхідно зазначити, що іпотека відповідно до Закону № 1952-IV [12] 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» [17], де вирішуються такі питання, як об'єкт, суб'єкт оренди та істотні умови договору оренди, включаючи права та обов'язки сторін; «Про виконавче провадження» [11]; Кодексу України з процедур банкрутства [4]; Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: «Про затвердження Порядку проведення технічного обстеження і прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, будівель і споруд сільськогосподарського призначення, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), збудовані на земельній ділянці відповідного цільового призначення без дозвільного документа на виконання будівельних робіт» (вже нове 2018 р.) [14] та ін.

Закон України «Про адміністративні послуги» [9] визначає основні концептуальні засади, на підставі яких здійснюється надання адміністративних послуг: встановлює принципи, на яких базується державна політика в указаній сфері; основні вимоги до порядку надання, строків, оплати адміністративних послуг та регулює порядок їх надання центром адміністративних послуг. Цікаво, що зазначений нормативно-правовий акт розпочав свою дію ще з 07.09.2013 р., приступити до виконання своїх обов'язків центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) мали з 01.01.2014 р.

Не можемо не зупинитися на розгляді адміністративної процедури надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Механізм нормативного регулювання у вигляді існування великої кількості правових актів різної юридичної сили, які начебто по-

кликані доповняти й конкретизувати один іншого стосовно регламентації адміністративних відносин у сфері надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, але у реальності створюють ґрунт для колізій через суперечності окремих їх норм. Вирішення цієї проблеми в аспекті адміністративного оскарження ми вбачаємо у фактичній набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» [10] від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Щодо вітчизняного адміністративного судочинства, то КАСУ [3] як кодифікований акт уже неодноразово піддавався змінам і доповненням з огляду на практику застосування та зміну соціальних умов; триває юридично-технічна робота в напрямі його удосконалення.

Отже, вищезазначені нормативно-правові акти регулюють суспільні відносини державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, у тому числі деякі з них і надання публічних послуг, та 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 регулюванню надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно тощо.

Література

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

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

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

4. Кодекс України з процедур банкрутства 18 жовтня 2018 року № 2597-VIII. *Голос України* від 20.04.2019. № 77.

5. Конвенція о защите прав человека и основных свобод. *Права человека: сб. универс. и регион. междунар. док. М., 1990*. URL.: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/005.htm>

6. 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

7. Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (укр/рос): Гаазька конвенція від 05.10.1961 р. *Офіційний вісник України*. 2003. № 46. Ст. 2419.

8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013.- № 32. Ст. 409.

10. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року- № 2073-IX. *Голос України* від 15.06.2022.- № 123

11. Про виконавче провадження: закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 22.07.2016 — 2016 р., № 30, стор. 5, стаття 542

12. 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.

13. 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. URL.: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v597_323-07

14. Про затвердження Порядку проведення технічного обстеження і прийняття в експлуатацію індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, будівель і споруд сільськогосподарського призначення, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), збудовані на земельній ділянці відповідного цільового призначення без дозвільного документа на виконання будівельних робіт: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 03.07.2018 № 158. *Офіційний вісник України* від 31.08.2018 — 2018 р., № 66, стор. 28, стаття 2242, код акта 91358/2018

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

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

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

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

19. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. С. 23.

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

*Machuskyi Oleh Mykolaiovych
judge, Industrial District Court of the city
of Dnipropetrovsk*

**LEGAL PRINCIPLES OF
THE ACTIVITIES OF PUBLIC
ADMINISTRATION SUBJECTS
REGARDING THE PROVISION OF
PUBLIC SERVICES IN THE FIELD
OF STATE REGISTRATION OF REAL
RIGHTS TO REAL PROPERTY**

The specified article is devoted to the coverage of the legal basis for the provision of public services by subjects of public administration in the field of state registration of property rights to immovable property. Legislative and by-laws regulating the provision of public services in the activities of executive and local self-government bodies were considered, and regulatory legal acts regulating the provision of public services in the field of state registration of property rights to immovable property were singled out.

Legal acts that regulate social relations in the provision of public services by subjects of public administration in the field of state registration of property rights to immovable property are classified according to: legal force (laws of Ukraine, bylaws); the object of regulation (those that regulate the behavior of people, determine the rights and obligations of

the subjects of the appeal regarding the provision of public services as participants in administrative-legal relations; and those that determine the legal status of the subdivisions of the state registration of property rights to immovable property); the subject of regulation (real estate (apartment, houses, garages, etc.); consulting assistance, reference and information work, preparation of materials on real estate issues).

Based on the analysis of legal acts, the main gaps in the legal regulation of the provision of public services by subjects of public administration in the field of state registration of property rights to immovable property in this direction include: lack of concept of provision of public services by units for state registration of property rights to immovable property; regulatory looseness of criteria for evaluating the effectiveness of the quality of public service provision of public administration entities; violation of the principles of the provision of public services, conflicts in the legal regulation of the provision of public services in the field of state registration of property rights to immovable property, etc.

Key words: *property, state registration, state registration of real property rights, regulatory act, public service.*