
А. МЕРНИК

в. о. начальника відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно Харківського міського управління юстиції, кандидат юридичних наук, доцент



УДК 342.95(477):351

Правові аспекти діяльності державних реєстраторів відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в контексті проведення адміністративної реформи в Україні

Стаття присвячена дослідженню діяльності державних реєстраторів відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, їх основних повноважень у контексті проведення реформування системи державної реєстрації прав власності на нерухоме майно в Україні. Визначено основні вимоги до кандидатів на заняття посади державного реєстратора, розглянуто кваліфікаційні вимоги та обмеження до останніх, що встановлені чинним законодавством України.

Ключові слова: державна реєстрація, державний реєстратор, право власності, об'єкт нерухомого майна, адміністративна реформа.

Сучасний період розвитку України обумовлений потребою розробки оптимальної моделі вдосконалення державного управління. Відмова від тоталітарної моделі державного будівництва ставить проблему організації політико-адміністративних відносин на нових демократичних засадах. Ця проблема надзвичайно актуалізувала-

ся в перші роки державної незалежності України і дотепер залишається актуальною.

Адміністративна реформа не буде ефективною без її глибокого наукового обґрунтування, системного та логічного взаємозв'язку з парламентською, судово-правовою та муніципальною державними реформами [1, с. 77].

Як зазначає В. Малиновський, процес здійснення адміністративної реформи в Україні умовно можна поділити на три періоди: перший – з 1997 до 2004 р.; другий – з 2005 до 2009 р.; третій – з 2010 р. і дотепер [2, с. 19].

Адміністративну реформу в Україні у своїй реалізації можна поділити на декілька напрямів: перший – створення нової правової бази, яка регламентуватиме державне управління; другий – формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; третій – кадрове забезпечення нової системи державного управління; четвертий – зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; п'ятий – наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

У межах формування нових державних інститутів та організаційних структур в Україні з 2013 р. державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно здійснюють державні реєстратори, що за своїм статусом є державними службовцями. Слід зазначити, що діяльність, основні повноваження, механізм, взаємодія з іншими державними інститутами державних реєстраторів прав на нерухоме майно не знайшли належного висвітлення на сторінках наукової літератури.

Таким чином, актуальність цієї статті на сучасному етапі реформування державних інститутів полягає в тому, що на сьогодні в Україні здійснюється реорганізація органів виконавчої влади з метою належного гаран-

тування захисту основних прав, свобод людини та громадянина і розвитку України як правової, демократичної, соціальної держави.

Різні аспекти цієї проблеми привертали увагу деяких вітчизняних науковців у галузі державного управління, зокрема: О. Л. Валевського, М. Ф. Головного, В. М. Князева, В. І. Лугового, П. І. Надолішного, Н. Р. Нижник, В. А. Ребкало, В. В. Токовенко, В. А. Шахова, Л. Є. Шкляра та ін.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України [3] органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [4] державна реєстрація прав є обов'язковою. Інформація про права на нерухоме майно та їх обтяження підлягає внесенню до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Права на нерухоме майно та їх обтяження, які підлягають державній реєстрації, виникають із моменту такої реєстрації.

Таким чином, з 1 січня 2013 р. запроваджена нова система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, основною метою якої є спрощення процедури державної реєстрації прав та максимальне скорочення інстанцій, до яких необхідно звертатися з метою набуття права власності на нерухоме майно.

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно наразі являє собою професійну юридичну діяльність відповід-

ної посадової особи, яка від імені держави уповноважена на офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Державним реєстратором може бути громадянин України, який має вищу освіту та відповідає кваліфікаційним вимогам, установленим Міністерством юстиції України. У випадку, передбаченому чинним законодавством, державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт, на якого покладаються функції державного реєстратора прав на нерухоме майно.

Для успішного виконання управлінських функцій потрібно визначити вимоги, яким повинні відповідати державні службовці. Так, український дослідник В. Євдокимов зазначає, що професійно-кваліфікаційні вимоги – це необхідний рівень підготовленості фахівця для здійснення повноважень у межах посади, яку він обіймає, володіння необхідними знаннями, навичками та вміннями для ефективної праці [5, с. 95–96].

Вивчаючи співвідношення понять «кваліфікація» та «професіоналізм», дослідник підкреслює, що кваліфікації набувають у процесі оволодіння індивідом знаннями, уміннями та навичками (загальнотрудовими та спеціальними), а професіоналізм – це певний рівень успішності виконання професійної діяльності [6, с. 116–121].

Щодо кваліфікаційних вимог стосовно заняття посади державного реєстратора, то першим зі спеціальних обме-

жень для заміщення є наявність у претендента вищої юридичної освіти. Звертає увагу, що в чинному законодавстві не визначається освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти, яку має отримати претендент на заняття посади державного реєстратора. Отже, зазначена норма має бути конкретизована у підзаконних нормативно-правових актах або шляхом внесення відповідних змін до чинного спеціалізованого закону.

Другою вимогою до кандидата на посаду державного реєстратора речових прав на нерухоме майно є наявність стажу юридичної роботи не менш як два роки. Чинне законодавство не дає визначення юридичної роботи. В юридичній науковій літературі висловлюються різні точки зору щодо визначення цього поняття. Зазначене словосполучення можна визначити як діяльність, що пов'язана із застосуванням права і спрямована на правове забезпечення діяльності конкретного підприємства або установи. Але всі служби та підрозділи підприємств і установ певною мірою займаються правовою роботою, пов'язаною з розробкою та прийняттям управлінських рішень. Правова робота повинна забезпечувати виконання законів, планів та угод не тільки самим суб'єктом, а й іншими учасниками правовідносин стосовно нього [7].

Правову роботу, в свою чергу, можна визначити як багатопланову діяльність, що безпосередньо пов'язана зі створенням матеріальних цінностей, застосуванням праці робітників та службовців, вирішенням питань соціально-економічного, науково-технічного, культурного забезпечення колективів підпри-

емств та установ, а не тільки діяльність юридичної служби, що спрямована на організацію контролю за виконанням законів, пропаганду права, складання юридичних документів, участь у розгляді господарських та інших справ юрисдикційними органами [7, с. 26].

Звертає на себе увагу те, що державний реєстратор не має права приймати рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень на своє ім'я і від свого імені, на ім'я і від імені свого чоловіка чи дружини, його (її) та своїх родичів (батьків, дітей, онуків, діда, баби, братів, сестер). У такому разі державна реєстрація прав проводиться іншим державним реєстратором органу державної реєстрації прав.

Чинне законодавство передбачає гарантії самостійності прийняття рішень державним реєстратором, і таким чином запроваджує основи для персональної відповідальності державного реєстратора за прийняті рішення. Так, державний реєстратор самостійно приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень або відмову в такій реєстрації. Гарантією зазначеної незалежності є заборона втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у діяльність державного реєстратора, пов'язану з проведенням державної реєстрації прав. Разом із цим норма щодо притягнення винних у таких діях осіб до відповідальності згідно із законом є правовою декларацією, оскільки така юридична відповідальність, зокрема адміністративна чи кримінальна, чинним законодавством не передбачається.

Державні реєстратори є державними службовцями, отже, на них поширюється дія законів України «Про державну службу» [8] та «Про засади запобігання і протидії корупції» [9].

Термін «державна служба» в науковій літературі застосовується у вузькому та широкому розумінні. У широкому сенсі під державною службою слід розуміти виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах та інших організаціях [10]. Що ж стосується вузького трактування поняття «державна служба», то у цьому випадку під державною службою розуміють виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних органах [11, с. 11]. Зважаючи на вищевикладене, треба акцентувати увагу на тому, що поняття «державна служба» у широкому розумінні постає синонімом поняття «професійна служба».

В. Авер'янов наголошував на існуванні двох основних варіантів можливого доктринального тлумачення поняття «державна служба». Так, відповідно до першого варіанта поняття «державна служба» включає в себе: службу в усіх без винятку державних органах (до її змісту включають і так звану мілітаризовану службу, яка охоплює службу в усіх видах Збройних Сил, Службі безпеки України, озброєних формуваннях органів внутрішніх справ тощо); службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, яка не пов'язується із реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо) [12, с. 282–283].

У Законі України «Про державну службу» [8] вказано, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Слід звернути увагу, що законодавець наділив нотаріуса окремими повноваженнями державного реєстратора прав на нерухоме майно, відповідно до Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 868 [13], які виникають у результаті нотаріальних дій. Так, нотаріус, яким вчинено нотаріальну дію з нерухомим майном, проводить державну реєстрацію прав, набутих виключно у результаті вчинення такої дії, крім випадків, визначених Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [4].

У разі якщо в результаті вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном виникають речові права, що є похідними від права власності, за відсутності державної реєстрації права власності на таке майно у Державному реєстрі прав, нотаріус, яким вчиняється нотаріальна дія, одночасно проводить державну реєстрацію права власності на таке майно та державну реєстрацію речового права, що є похідним від нього.

Повноваження державного реєстратора з видачі та приймання документів можуть виконувати посадові особи органів місцевого самоврядування, адміністратори центрів надання адміністративних послуг, нотаріуси.

Система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно була створена з метою запровадження нового якісного рівня надання адміністративних послуг у даній сфері, який відповідав би європейським стандартам.

Так, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг встановлені Законом України «Про адміністративні послуги» [14]. Окрім цього, суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). У разі, якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується. Викладені вище вимоги не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом.

Основними завданнями адміністратора є надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступно-

го робочого дня після їх отримання; видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг; здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень; надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом.

Також адміністратор має право: безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг, погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення; інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень; посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів із реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги.

Окремо слід наголосити, що основною рисою професійної діяльності державного реєстратора прав на нерухоме майно є те, що, будучи державним службовцем, на його діяльність поширюється спеціально-дозвільний метод регулювання, тобто він може робити лише те, що прямо дозволено законом, у зв'язку з чим його можливості зі встановлення юридичних фактів визначаються відповідними положеннями закону та підзаконних нормативно-правових актів.

Державний реєстратор прав на нерухоме майно керується у своїй діяльності Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [4], Порядком державної реєстрації прав на нерухоме майно, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України [13], постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання інформації про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження» [15] та іншими нормативно-правовими актами України.

Так, державні реєстратори речових прав на нерухоме майно встановлюють відповідність заявлених прав і поданих документів вимогам законодавства, а також відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями, зокрема: відповідність обов'язкового дотримання письмової форми правочину та його нотаріального посвідчення (у випадках, встановлених законом); відповідність повноважень особи, яка подає документ на державну реєстрацію прав та їх обтяжень; відповідність відомостей про нерухоме майно, наявних у Державному реєстрі прав та поданих документах; наявність об-

тяжень прав на нерухоме майно, зареєстрованих відповідно до вимог цього Закону, наявність факту виконання умов правочину, з якими закон та/або договір (угода) пов'язує можливість проведення державної реєстрації виникнення, переходу, припинення прав на нерухоме майно або обтяжень таких прав; приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, про відмову в державній реєстрації, про її зупинення, внесення змін до Державного реєстру прав; відкриває і закриває розділи Державного реєстру прав, вносить до них відповідні записи; веде реєстраційні справи щодо об'єктів нерухомого майна; присвоює реєстраційний номер об'єкту нерухомого майна під час проведення державної реєстрації; видає свідоцтво про право власності на нерухоме майно; надає інформацією з Державного реєстру прав або відмовляє в її наданні у випадках, передбачених чинним законодавством України; у разі потреби вимагає подання передбачених законодавством додаткових документів, необхідних для державної реєстрації прав та їх обтяжень.

Також державний реєстратор під час проведення державної реєстрації прав, які виникли та оформлені в установленому порядку до 1 січня 2013 р., направляє запит органам виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, які відповідно до чинного на момент оформлення прав законодавства проводили таке оформлення, для отримання інформації (довідки, копії документів тощо), необхідної для реєстрації прав та їх обтяжень, якщо такі документи не були подані заявником, не містять передбаче-

них Законом відомостей про право набувача або про нерухоме майно. Орган виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, установи та організації, до яких надійшов запит, зобов'язані безоплатно в установленому законодавством порядку протягом трьох робочих днів надати державному реєстратору відповідну інформацію, зокрема щодо оформлених речових прав на нерухоме майно, у тому числі земельні ділянки.

Слід зазначити, що чинне законодавство не передбачає відповідальності державних органів та місцевого самоврядування за неподання або невчасне подання інформації державним реєстраторам, що, у свою чергу, призводить до порушення строків розгляду заяв та зумовлює порушення прав та свобод людини і громадянина.

Таким чином, метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим учасником світових відносин. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, ефективною, побудованою з урахуванням новітніх наукових досліджень та напрацювань, а витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Список використаних джерел

1. Кальниш Ю. Г. Проблеми та перспективи реформування адміністративної системи в Україні / Ю. Г. Кальниш // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2005. – Вип. 7. – С. 77–87.
2. Малиновський В. Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / В. Я. Малиновський // Наук. пр. Чорномор. держ. ун-ту імені Петра Могили. Сер.: Політологія. – 2013. – Т. 212, Вип. 200. – С. 18–22. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nrchedupol_2013_212_200_5.pdf.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ при Президентові України, 2011. – Т. 6 : Державна служба / за ред. С. М. Сergyгіна, В. М. Сороко, 2011. – 524 с.
6. Солових Є. М. Визначення та систематизація вимог до керівників органів влади: іміджевий аспект / Є. М. Солових // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 3. – С. 116–121.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (станом на 01.10.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://terjust.gov.ua/files/file/zk.pdf>.
8. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 40. – С. 1750. – Ст. 404.
10. Сіцинський А. С. Державна служба і державна бюрократія / А. С. Сіцинський // Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. Наук. часопис. – 2004. – № 1–2. – С. 317–322.
11. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
12. Кікінчук В. Ю. Щодо визначення поняття державної служби / В. Ю. Кікінчук // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 282–286.
13. Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : Постанова Каб. Міністрів України від 17.10.2013 № 868 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 96. – С. 61. – Ст. 3549.
14. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – С. 1705. – Ст. 409.
15. Деякі питання надання інформації про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження : Постанова Каб. Міністрів України від 24.12.2014 № 722 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 2. – С. 18. – Ст. 31.

Стаття надійшла до редакції 01.09.2015.

Мерник А. Правовые аспекты деятельности государственных регистраторов отдела государственной регистрации прав на недвижимое имущество в контексте проведения административной реформы в Украине

Статья посвящена исследованию деятельности государственных регистраторов отдела государственной регистрации прав на недвижимое имущество, их основных полномочий в контексте проведения реформирования системы государственной регистрации прав собственности на недвижимое имущество в Украине. Определены основные требования к кандидатам на занятие должности государственного регистратора, рассмотрены квалификационные требования и ограничения к последним, установленные действующим законодательством Украины.

Ключевые слова: государственная регистрация, государственный регистратор, право собственности, объект недвижимого имущества, административная реформа.

Mernyk A. Legal Aspects of the Department State Registrar of State Registration of Rights to Immovable Property in the Context of Administrative Reform in Ukraine

The article investigates the activities of state registrars department of state registration of rights to immovable property, their main powers in the context of reforming the system of state registration of rights to immovable property in Ukraine. The basic requirements to candidates for employment positions state registrar, reviewed the qualification requirements and limitations of the latter, established by the current legislation of Ukraine.

The current period of Ukraine due to the need to develop an optimal model of improved governance. Disclaimer totalitarian state building model poses the problem of organization of political and administrative relations on a new democratic basis. This problem is extremely actualization in the first years of independence of Ukraine, and its importance has not diminished to this day.

Administrative reform in Ukraine in its implementation can be divided into several areas: the first – the creation of a new legal framework to regulate public administration; second – the formation of new institutions, organizational structures and instruments of government; third – staffing a new system of governance; the fourth – the strengthening and creation of new financial and economic bases of functioning of public administration; fifth – scientific and information support of public administration, the formation mechanisms of scientific information and monitor its operation.

It should be noted that the legislation does not provide for the responsibility of state authorities and local governments for failure or untimely submission of information to the state registrar, which in turn leads to violation of terms of consideration of applications and determines the rights and freedoms of man and citizen.

Thus, the purpose of administrative reform is the gradual establishment of such a system of governance that will ensure shaping Ukraine as highly, legal European state with high living standards, social stability, culture and democracy, allow it to become an influential member of the international relations. Its purpose is also forming system of the government, which will be close to the needs and demands of people, and the main priority of its activities will be serving the people, national interests. This system of government will be accountable to the people, transparent, efficient, built with the latest research and development and maintenance costs would be adequate management's financial and economic condition of the state.

Keywords: state registration, state registrar, property right, immovable property, administrative reform.