

УДК 342.93(477)

Щавинська Ю. М.

**АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ
В УКРАЇНІ**

**ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF PROPERTY RIGHTS REGISTRATION
IN UKRAINE**

У статті сформовано поняття та розкрито стадії адміністративної процедури державної реєстрації речових прав. Доведено, що це адміністративно-правові та господарсько-процесуальні відносини, які складаються з порядку послідовно здійснюваних суб'єктами публічної адміністрації та господарськими судами правових дій стосовно забезпечення прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом речових обов'язків. Це здійснюється через видання (оскарження видання) адміністративного акта щодо обліку й публічного визнання речових прав та їх обтяжень і відповідної пріоритетної державної охорони права власності.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний акт, господарський суд, державна реєстрація, права власності, речове право, стадія, суб'єкт публічної адміністрації.

The article forms the concept and reveals the stages of the administrative procedure of state registration of property rights. It is proved that these are administrative-legal and economic-procedural relations, which consist of the order of successively carried out subjects of public administration and commercial courts of legal actions to ensure the rights and legitimate interests and / or to perform the duties prescribed by law. This is done by issuing (appealing against the issuance) of an administrative act on the registration and public recognition of property rights and their encumbrances and the relevant priority state protection of property rights.

Key words: administrative act, administrative procedure, Commercial Court, property law, property rights, stage, state registration, subject of public administration.

Вступ. Забезпечення речових прав фізичних і юридичних осіб є необхідною умовою належного функціонування ринкової економіки та в цілому – правопорядку в державі. Одним із найбільш ефективних засобів попередження та відновлення посягань на право власності є їх державна реєстрація та подальший ретельний державний захист від різного виду посягань. Зазначена державна реєстрація здійснюється уповноваженими на те законом суб'єктами публічної адміністрації та відповідно до певної послідовності правових дій – адміністративних процедур, які є певним чином розробленими та легалізованими для використання. Проте в цій сфері існує певна частина невирішених проблем, які призводять до порушення права суб'єктів права власності, що в умовах правової демократичної держави з ринковою економікою є неприпустимим.

До проблеми адміністративної процедури реєстрації речових прав в Україні звертали увагу вітчизняні вчені-адміністративісти В. Авер'янов, А. Авторгов, С. Беньковський, І. Бойко, С. Братель, О. Буханевич, В. Галунько, М. Гончаренко, М. Гурковський, І. Данильєва, Є. Додіна, М. Добкін, О. Єщук, А. Зеленов, С. Короєд, Л. Крупнова, С. Овчарук, Я. Пономарьова, А. Пухтецька, О. Лагода, Н. Лебідь, Я. Михайлюк, О. Пономарьов, А. Правдюк, К. Ростовська, С. Саїв, О. Соловійова, С. Стеценко, В. Сьоміна, О. Стець, І. Сторожук, Є. Харитонов, О. Юшкевич, Я. Тамаря, В. Тимощук, С. Чирик, А. Школик, О. Юшкевичта ін. Проте вони безпосередньо питання адміністративної процедури щодо реєстрації речових прав не аналізували, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, доктринальних думок із цієї проблематики вчених-адміністративістів, чинного законодавства та проєктів нормативно-правових актів з'ясувати юридичну природу та зміст адміністративної процедури реєстрації речових прав в Україні.

Результати дослідження. Нормативним регулювання проваджень адміністративної процедури реєстрації речових прав в Україні є низка нормативно-правових актів законодавчого й підзаконного характеру. Це Цивільний кодекс України, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Господарський процесуальний кодекс України, Постанова Кабінету Міністрів України від

25 грудня 2015 р. № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Постанова Кабінету Міністрів від 26 жовтня 2011 р. № 1141 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно», Наказ Міністерства юстиції України від 28 березня 2016 р. № 898 «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 29 березня 2016 р. за № 468, Наказ Міністерства юстиції України від 21 листопада 2016 р. № 3276 «Про затвердження Вимог до оформлення заяв та рішень у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 21 листопада 2016 р. за № 1504.

Треба зазначити, що спеціальний законодавчий акт, який урегулює адміністративно-процедурні відносини Верховною Радою України, ще остаточно не ухвалений [12]. Тим самим при здійсненні аналізу вченим та при правореалізації суб'єктам правозастосування необхідно користуватися доктринальними положеннями теорії адміністративного права у цій сфері.

Слушно юридичну природу процедури розкриває І. Бойко, який доводить, що категорія «адміністративна процедура» й інші, пов'язані з нею, не є усталеними для адміністративно-правової науки. Серед науковців відсутнє однакове розуміння терміна «адміністративна процедура» й інших, пов'язаних із ним, та їх змістовного наповнення. На його думку, існують два підходи до розуміння адміністративної процедури. Перший описує через процедуру майже всю діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Другий відносить до процедурної певну частину такої діяльності. На його погляд, тут є безліч варіантів вирішення питання, що охоплюється адміністративною процедурою. У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок учинення дій або ухвалення рішень у сфері правозастосування. Термін «адміністративний» у науці має подвійне значення: той, що пов'язаний з управлінням, і той, що має служити. Таке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативи

владарюючих суб'єктів, у яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. По-друге, у відносинах із публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав, що зумовлює існування так званих сервісних адміністративних правовідносин. Адміністративна процедура спрямована на ухвалення адміністративного акта або укладення адміністративного договору. Вчений підкреслює, що більшість суб'єктивних прав приватних осіб реалізується в межах адміністративної процедури заявного характеру [3]. На наш погляд, не виникає сумніву, що більшість адміністративних процедур щодо реєстрації реєстрації речових прав є саме заявного характеру.

Трохи з іншого боку розриває юридичну природу адміністративної процедури М. Одарюк, який доводить, що в сучасній юридичній літературі виділяється ще один самостійний підхід до розуміння правової процедури. Його прийнято називати алгоритмічним підходом. Зазначений підхід зумовлений специфікою правового типу і правової форми регуляції соціальних відносин, внутрішньо притаманними праву як регулятору таких властивостей і характеристик, як абстрактна загальність, формальна визначеність, системність, загальнозначуща і загальнообов'язкова конкретизація тощо. Як уявляється, викладене розуміння процедури слід уважати вдалим, оскільки воно найбільш повно відображує сутність цього правового явища. Її сутність полягає в тому, що одна дія, яка наділена певним юридичним значенням, тягне за собою необхідність здійснення наступної, передбаченої законом дії. Знову ж таки, наступна дія, яка визначена законодавством як необхідна для досягнення результату, тісно пов'язана з попередньою, а наслідком її виконання є зокрема й необхідність здійснення наступної дії [8]. Отже, адміністративна процедура реєстрації речових прав характеризується алгоритмічним підходом.

Лаконічно формується зміст адміністративної процедури в проекті Закону про адміністративну процедуру – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи. Крім того, слушно в аналізованому проекті нормативно-правового акта запропоновано, що процедурна дія – це дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті. Процедурне рішення – рішення адміністративного органу, що ухвалюється під час розгляду справи, але

яким справа не вирішується по суті. Принципами адміністративної процедури є верховенство права, зокрема законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [12].

Більш спеціально для нашого дослідження Я. Тамаря сформулювала, що адміністративна процедура з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно – це правовідносин, які врегульовуються нормативно-правовими актами та полягають у послідовно здійснюваних діях суб'єктів публічної адміністрації щодо розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видання адміністративного акта з приводу речових прав на нерухоме майно (витягу, виписки або інформаційної довідки), спрямованих на забезпечення прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [16]. Вчена узагальнює, що аналіз адміністративної процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно дозволяє виділити такі її стадії: звернення особи й прийняття заяви до розгляду державним реєстратором; розгляд справи; винесення рішення; оскарження ухваленого рішення (факультативна); виконання рішення [15].

Я. Тамаря доводить, що перша стадія – прийняття й перевірка документів, яка подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень; реєстрація заяви. Зазначену стадію слід поділити на дві підстадії – подання та реєстрацію заяви й перевірку документів, що подаються для державної реєстрації прав. Подання громадянином заяви і прийняття його до розгляду державним органом – це початкова стадія. На ній заявник офіційно виражає свій намір реалізувати своє право, свій обов'язок. Розгляд справи, пов'язаної зі здійсненням прав заявника, зазвичай відбувається з його ініціативи на підставі поданої заяви [15].

Для отримання адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав розробляються відповідні інформаційні картки. Так, згідно з однією з них для державної реєстрації права власності на нерухоме майно подаються: заява про державну реєстрацію права власності на нерухоме

майно. Державний реєстратор, уповноважена особа за допомогою програмних засобів ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно формує та роздруковує заяву, на якій заявник ставить підпис. Під час формування та реєстрації заяви державний реєстратор, уповноважена особа встановлює особу заявника. Державна реєстрація прав проводиться на підставі документів, необхідних для відповідної реєстрації, передбачених ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та Порядком державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Ця адміністративна послуга надається платно, крім випадків, передбачених ст. 34 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Державна реєстрація права власності та інших речових прав проводиться у строк, що не перевищує п'яти робочих днів від дня реєстрації відповідної заяви в Державному реєстрі прав [7].

Другою стадією є встановлення факту відсутності підстав для відмови в державній реєстрації прав та їх обтяжень, зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та/або їх обтяжень – стадія «досліджень усіх обставин справи» [16]. Законодавством визначається вичерпний перелік підстав для відмови в наданні цієї адміністративної послуги, а саме: заявлене речове право, обтяження не підлягають державній реєстрації; заява про державну реєстрацію прав подана неналежною особою; подані документи не відповідають вимогам, установленим Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; подані документи не дають змоги встановити набуття, зміну або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обтяження; наявні суперечності між заявленими та вже зареєстрованими речовими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями; наявні зареєстровані обтяження речових прав на нерухоме майно; заява про державну реєстрацію обтяжень щодо попереднього правонабувача подана після державної реєстрації права власності на таке майно за новим правонабувачем; після завершення строку, встановленого частиною третьою ст. 23 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», не усунуто обставини, що були підставою для ухвалення рішення про

зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав; заява про державну реєстрацію прав та їх обтяжень під час вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва подана не до нотаріуса, який вчинив таку дію; заява про державну реєстрацію прав та їх обтяжень в електронній формі подана особою, яка згідно із законодавством не має повноважень подавати заяви в електронній формі; заявником подано ті самі документи, на підставі яких заявлене речове право, обтяження вже зареєстровано у Державному реєстрі прав; реєстрацію права власності щодо майна, що відповідно о поданих для такої реєстрації документів відчужено собою, яка на момент проведення такої реєстрації несена до Єдиного реєстру боржників, зокрема за виконавчими провадженнями про стягнення аліментів за наявності заборгованості з відповідних платежів [7].

Стадія оскарження ухваленого рішення щодо реєстрації речових прав – це факультативна стадія. Рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав можуть бути оскаржені у квазісудовому (адміністративному) порядку та до суду.

Перша підстадія стосовно оскарження рішення, дії або бездіяльності державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав може бути реалізована через звернення до Міністерства юстиції України або його територіальних органів. Розгляд скарг Міністерством юстиції України та його територіальними органами здійснюється за заявою особи, яка вважає, що її права порушено, що подається в письмовій формі в порядку, визначеному ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та враховуючи положення Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1128. Суб'єктами уповноваження на розгляд скарг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень є, по-перше, Міністерство юстиції України, яке розглядає скарги: 1) на рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав (крім випадків, коли таке право набуто на підставі судового рішення, а також коли щодо нерухомого майна наявний судовий спір); 2) на рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України; по-друге, територіальні органи Міністерства юстиції України, що розглядають скарги: 1) на рішення (крім

рішення про державну реєстрацію прав), дії або бездіяльність державного реєстратора; 2) на дії або бездіяльність суб'єктів державної реєстрації прав. Територіальний орган Міністерства юстиції України розглядає скарги щодо державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації прав, які здійснюють діяльність у межах території, на якій діє відповідний територіальний орган. За наявності підстав для пересилання скарги за належністю Мін'юст чи відповідний територіальний орган пересилає її не пізніше п'яти днів з дня реєстрації Мін'юсту чи іншому територіальному органу з використанням системи електронного документообігу, про що повідомляється скажнику [7].

За результатами розгляду скарги Міністерство юстиції України та його територіальні органи ухвалюють мотивоване рішення про відмову в задоволенні скарги; задоволення (повне чи часткове) скарги шляхом ухвалення рішення про: а) скасування рішення про державну реєстрацію прав, скасування рішення територіального органу Міністерства юстиції України, ухваленого за результатами розгляду скарги; б) скасування [16].

Підстадія судового оскарження рішення, запису щодо державної реєстрації речового права на нерухоме майно чи обтяження такого права за іншою особою в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно здійснюється за правилами цивільного або господарського судочинства залежно від суб'єктного складу сторін [19].

Висновки. Отже, адміністративна процедура державної реєстрації речових прав – це адміністративно-правові та господарсько-процесуальні відносини, які складаються з порядку послідовно здійснюваних суб'єктів публічної адміністрації та господарськими судами правових дії стосовно забезпечення прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом видання (оскарження видання) адміністративного акта щодо обліку й публічного визнання речових прав та їх обтяжень і відповідної пріоритетної державної охорони права власності. Адміністративна процедура державної реєстрації речових прав поділяється на стадії: 1) звернення заявника і прийняття заяви до розгляду державним реєстратором; 2) розгляду справи; 3) винесення рішення; оскарження ухваленого рішення: а) адміністративне; б) судове.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
3. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с. Братель С. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. N 2. С. 99–103.
4. Буханевич О. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126-131.
5. Зеленов А. Виконання судових рішень в адміністративних справах: стадія судового процесу або вид адміністративної процедури. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с.
6. Інформаційна картка адміністративної послуги державна реєстрація права власності на нерухоме майно. *Виконавчий комітет Сумської міської ради*. 2019. URL: https://cnap.gov.ua/sites/default/files/blanki/kartka_pravo_vlasnosti.pdf
7. Одарюк. М. Щодо сутності процедур у земельному праві. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с.
8. Лагода О. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 21 с.

9. Михайлюк Я. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аналіз ; за заг. ред. к.ю.н., доц. А.А. Пухтецької. Київ : Київський ун-т ім. Бориса Грінченка, 2016. 224 с.

10. Оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Східне міжрегіональне управління юстиції. 2019. URL: <https://kharkivobljust.gov.ua/oskarzhennia-rishen-dij-abo-bezdiialnosti-u-sferi-derzhavnoi-reiestratsii-rechovykh-prav-na-nerukhome-majno>].

11. Проект закону України про адміністративну процедуру. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

12. Соловйова О., Сьоміна В. Щодо принципів адміністративної процедури. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с.

13. Стеценко С. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки. Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С. 69-74.

14. Тамаря Я. Адміністративні процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 18 с.

15. Тамаря Я. Стадії адміністративної процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) [та ін.]. Одеса: Видавничий дім "Гельветика", 2017. Вип. 78. С. 150-156.

16. Чирик С. Принципи адміністративної процедури. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. 112 с.

17. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. Вісник Львівського університету. Серія Юридична.

2014. Випуск 59. С. 185–193.

18. Юрисдикція спорів про скасування рішення, запису щодо державної реєстрації речового права на нерухоме майно чи обтяження такого права за іншою особою у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Північно-західний апеляційний господарський суд. 2019. <https://nwag.court.gov.ua/sud4874/pres-centr/news/760196/>

19. A regulation for an open, efficient and independent European Union administration : European Parliament Resolution of 9 June 2016 (2016/2610(RSP)) / European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.pdf?redirect

20. On a law of administrative procedure of the European Union : European Parliament Resolution of 15 January 2013 (2012/2024(INL)) / European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-4#def_1_3

21. On good administration : Recommendation of the Committee of Ministers to Member States CM/Rec (2007)7 of 20 June 2007. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>