

*Тамаря Я. В.,**аспірант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ЗА ЧАСИ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

Анотація. У науковій статті висвітлено історико-правовий аспект розвитку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно за часи незалежної України. Розглянуто законодавчі та підзаконні акти, що регулюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно. Встановлено, що періодизація державної реєстрації речових прав на нерухоме майно залежить від критерію, який кладеться в її основу, а саме: історичний етап розвитку української держави; суб'єкт, який проводив таку реєстрацію (наприклад, недержавна установа, державний орган, посадова особа); об'єкти, які підлягають реєстрації (земельні ділянки, об'єкти, розташовані на земельних ділянках, обтяження, правочини, речові права) тощо.

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

Постановка проблеми. Окрім розвитку наукових поглядів, інститут державної реєстрації прав має певну історію свого формування. Визначений у Законі № 1952-IV перелік речових прав та їх обтяжень сформувався задовго до проведення адміністративної реформи, однак саме відносини, які складаються в процесі державної реєстрації, стали першоосновою для існування Відділів. Із цього випливає необхідність проведення історичного аналізу інституту державної реєстрації прав: суб'єктів, які здійснювали такі функції; правовстановлюючих документів, які посвідчували речові права на нерухомість; об'єктів, які підлягали реєстрації; реєстрів, в які заносилася така інформація – оскільки ці інститути мають беззаперечний причинний зв'язок між собою.

Питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно 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. Гончар, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калужний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Є. Куріний, Р. Куйбіда, І. Лазарев, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, М. Острах, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитонова, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльєр, Х. Ярмак та ін. Однак питання розгляду історико-правового аспекту розвитку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно майже не вивчалось.

Метою даної статті є розгляд історико-правового аспекту розвитку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно за часи незалежної України.

Виклад основного матеріалу. Постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 № 150 було прийнято Концепцію

розвитку житлово-комунального господарства в Україні, яка закріплювала основні напрями у сфері структурної перебудови та організаційних перетворень житлово-комунального господарства, а саме запровадження державної системи реєстрації [1].

Слід наголосити, що Інструкція про порядок реєстрації доміг і домоволодінь у містах і селах міського типу УРСР від 31 січня 1966 року, затверджена Міністерством комунального господарства УРСР, діяла і в часи незалежності України аж до 1995 року, коли наказом Державного комітету з житлово-комунального господарства № 56 від 13.12.1995 було затверджено Правила державної реєстрації об'єктів нерухомого майна, що знаходяться у власності юридичних і фізичних осіб, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 19 січня 1996 року за № 31/1056 (далі – Правила) [2]. Так, у період з 1991 р. до 1995 року реєстрація права власності на кооперативні та приватизовані квартири здійснювалась за відсутності повноцінної правової бази.

Новелою українського законодавства було те, що зазначені вище Правила врегулювали порядок видачі свідоцтв про право власності на нерухоме майно. Згідно з п. 4.1. Правил оформлення права власності на об'єкти нерухомого майна здійснювалося з видачею свідоцтва про право власності: власникам спільних будівель, які на законних підставах зробили перебудову, прибудову, внаслідок чого змінилися належні їм частки; фізичним особам на новозбудовані, перебудовані або реконструйовані об'єкти нерухомого майна; членам житлового, житлово-будівельного, дачного, гаражного чи іншого кооперативу, товариства або об'єднання, які повністю внесли свої пайові внески, тощо. Відповідно до Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» державні органи приватизації видавали свідоцтва наймачам квартир у державному житловому фонді, після чого здійснювалася приватизація [3].

Слід зазначити, що врегулювання цих відносин було загальною потребою того часу, оскільки розвиток приватизаційних процесів відповідав тим економічним реаліям, які стрімко розвивалися в Україні. Це стосувалося питань набуття права власності на нерухоме майно, яке виникало відповідно до ст. 15 Закону України «Про власність», який, виконавши свою історичну місію, після прийняття Цивільного кодексу України втратив чинність.

Так, 18 лютого 1998 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову «Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно» [4]. На виконання цієї Постанови 9 червня 1998 р. приймається Інструкція про порядок державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності юридичних і фізичних осіб [5], внаслідок чого втрачають чинність Правила, які, зважаючи на тогочасні реалії розвитку приватної власності, вже потребували змін та уточнень.

Зі змісту назви Інструкції випливало, що реєструється вже не об'єкт цивільних прав, а лише право власності на нього. Цей

нормативний акт не змінив підходів до державної реєстрації нерухомого майна. Водночас Інструкція розширила перелік підстав видачі свідоцтв про право власності на нерухоме майно, віднісши до них: фізичних осіб, які в разі ліквідації юридичних осіб отримали у власність нерухоме майно юридичної особи, що ліквідується; фізичних осіб, що вийшли зі складу засновників підприємства і за рішенням засновників (власників) отримали у власність об'єкт нерухомого майна; фізичних та юридичних осіб сторін договору про пайову участь у будівництві об'єкта нерухомого майна та в інших випадках [5].

На зміну Інструкції, яка втратила чинність 15.02.2002, було ухвалено Тимчасове положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно від 7.02.2002 № 7/5 [6]. Особливістю цього підзаконного нормативно-правового акта була відмова від встановлення переліку нерухомого майна, яке підлягало державній реєстрації. У той же час Тимчасове положення розширило коло суб'єктів, що мають право видавати свідоцтво про право власності, віднісши до них Державне управління справами, яке мало право видавати свідоцтва на нежитлові та житлові об'єкти фізичним та юридичним особам, що беруть участь у будівництві нового житла разом із Державним управлінням справами. Слід уточнити, що в даний нормативний акт було внесено значну кількість змін і доповнень, одна з яких пов'язана зі зміною його назви на Тимчасове положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно. На наш погляд, часте внесення змін у даний нормативно-правовий акт є наслідком розробки, а згодом і прийняття Цивільного кодексу України та приведення у відповідність до нього інших законодавчих актів.

Зазначеним Наказом Міністерство юстиції України, на нашу думку, вийшло за межі своїх повноважень із нормативно-методичного забезпечення діяльності бюро технічної інвентаризації, визначених Указом Президента України, та під адміністративним тиском спробувало підпорядкувати більшість бюро технічної інвентаризації, що за своїм правовим статусом є комунальними підприємствами органів місцевого самоврядування.

Разом із тим відсутність єдиної законодавчої бази державної реєстрації нерухомого майна та прав на нього призвела до того, що в деяких регіонах на рівні місцевої нормотворчості органи місцевого самоврядування визначили особливий порядок державної реєстрації. Так, Київська міська рада прийняла Рішення від 20 червня 2002 року № 74/74, яким затвердила Тимчасове положення про державну реєстрацію об'єктів нерухомого майна та прав власності на них у Києві, яке, з урахуванням прогресивних змін, зберегло систему державної реєстрації права власності на базі органів місцевого самоврядування та відповідного бюро технічної інвентаризації, що діяла ще до набрання чинності Тимчасовим положенням про порядок реєстрації прав на нерухоме майно, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 7.02.2002 № 7/5. Так, 28.01.2003 наказом № 7/5 затверджено Порядок ведення Реєстру прав власності на нерухоме майно [7], за яким правовому регулюванню підлягали вже відносини щодо процедури ведення реєстру права власності.

Правовою основою для створення єдиної системи державної реєстрації нерухомого майна стало прийняття Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) від 16 січня 2003 року, який законодавчо закріпив правову природу нерухомого майна та повною мірою легалізував державну реєстрацію як обов'язковий елемент механізму переходу та підтвердження права власності на нерухоме майно. Зокрема, ст. 182 ЦК України вре-

гульовувалося право власності та інші речові права на нерухомі речі; стверджувалося, що обтяження цих прав, їх набуття, перехід і припинення підлягають державній реєстрації, а порядок проведення державної реєстрації прав на нерухомість і підстави відмови в ній встановлюються законом. Згідно із ЦК України державній реєстрації підлягало не тільки право власності на нерухоме майно, але й речові права на чуже нерухоме майно: право володіння; право користування (сервітут); право постійного користування земельною ділянкою; право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); право забудови земельної ділянки (суперфіцій); право користування нерухомим майном [8].

У правовій науці встановлення державної реєстрації прав на нерухоме майно трактується неоднозначно. Існує думка щодо позитивної оцінки державної реєстрації прав на нерухоме майно. Цей процес, за словами І.А. Спасиво-Фатеевої, має правостановлювальне значення [9, с. 7]. Так, О.О. Коротких вказує, що специфіка правового регулювання права власності на нерухоме майно особливо яскраво виражена в інституті закріплення речових прав на нерухомість. Розвиток цього інституту визначався метою надати праву власності більш твердий та безспірний характер, який забезпечувався реєстрацією дано-го права [10, с. 8].

Разом із тим деякі вчені бачать у такій реєстрації порушення прав і свобод людини. Так, С.С. Овчарук зазначає, що, враховуючи конституційне закріплення головного обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ст. 3), принципи непорушності права власності (ч. 1 ст. 41) та права мирного володіння ним, зумовлені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (ч. 1 ст. 8) [11], та обов'язковість їх виконання, визнається, що держава має право на прийняття тільки таких законів, які є необхідними для здійснення контролю за користуванням відповідним майном до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів [12]. Перелік адміністративно-правових заходів із боку держави є вичерпним і не підлягає довільному тлумаченню іншими нормативно-правовими актами, а тому встановлення іншого, ніж це встановлено Конституцією України й іншими міжнародними угодами, порядку посвідчення прав та юридичних фактів є неконституційним і таким, що звужує зміст прав людини. Дослідник стверджує, що наведене є підставою для скасування відповідних положень ЦК України (статті 182, 316) та прийнятих на їх основі законодавчих і нормативно-правових актів [12, с. 17].

З такою позицією слід погодитись і тому, що 17.07.2003 Кабінетом Міністрів України ухвалено Постанову «Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру». Зазначеною Постановою врегульовано створення на базі державного реєстру земель і державного реєстру прав власності на нерухоме майно, Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно; визначено, що адміністратором Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно є державне підприємство «Центр державного земельного кадастру» [13], однак такого єдиного державного органу, на жаль, не було створено.

І тут ми повністю солідарні з тезою С.С. Овчарука, який стверджує, що існуючі та розпоршені по відомчих структурах реєстри прав на нерухоме майно та земельні ділянки, заборон на відчуження нерухомого майна, застав, правочинів та іпотек, реєстрації договорів оренди тощо не можуть об'єктивно вважа-

тися цілісною єдиною національною інформаційною системою обліку об'єктів оподаткування, власників і користувачів земельних ділянок і нерухомого майна [12, с. 8]. Такий стан речей створює загальні несприятливі умови для всього суспільства, перешкоди для належного адміністративного управління нерухомим майном, не сприяє належному захисту прав і законних інтересів держави, власника та користувача, нівелює його облік та оподаткування, перешкоджає реалізації прав і законних інтересів покупців нерухомості, кредиторів, інвесторів, ускладнює функціонування товарного обігу земельних ділянок і нерухомого майна тощо [13, с. 7]. Слід зазначити, що ця теза знайшла підтримку в багатьох дослідників, які наголошують на необхідності введення єдиного Державного реєстру права власності та інших речових прав на нерухомість або, як її ще називають, Поземельної книги, що сприятиме відкритості, прозорості та законності даних правовідносин [14, с. 4].

Наступним історичним кроком у розвитку інституту державної реєстрації прав на нерухоме майно стало прийняття Верховною Радою України 1 липня 2004 року Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» [15]. Цей Закон визначив порядок ведення державного реєстру та державної реєстрації прав на нерухоме майно. Стаття 1 Закону встановила, що державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень – це єдина державна інформаційна система, яка містить відомості про речові права на нерухоме майно, їх обмеження, суб'єктів речових прав, технічні характеристики об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд тощо), кадастровий план земельної ділянки, а також відомості про правочини, вчинені щодо таких об'єктів нерухомого майна [15]. Позитивно слід оцінити підходи зазначеного Закону щодо єдиної державної реєстрації прав на земельні ділянки та інші нерухомі об'єкти, які на них розташовані. Разом із тим, незважаючи на прийняття вищезазначеного Закону України, в галузі регулювання відносин з державної реєстрації тривала дія Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно.

Колесников М.О. стверджує, що процес удосконалення законодавчої бази з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно триває, а тому й надалі це питання викликати інтерес як у представників наукової громадськості, так і в носіїв речових прав [16].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що після проведення історико-правового аналізу інституту державної реєстрації прав варто зазначити, що його періодизація залежить від критерію, який кладеться в її основу. Критерії можуть бути різноманітні: історичний етап розвитку української держави; суб'єкт, який проводив таку реєстрацію (наприклад, недержавна установа, державний орган, посадова особа); об'єкти, які підлягають реєстрації (земельні ділянки, об'єкти, розташовані на земельних ділянках, обтяження, правочини, речові права); реєстри, в які заносилася така інформація (усна форма зберігання інформації; письмова форма – шляхом записів у книги; створення єдиної інформаційної системи, яка існує у вигляді комп'ютерної програми).

Література:

1. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні : Постанова Верховної Ради України від 27 лют. 1995 р. за № 150 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – К. : СБ-вид-во «Інформтехнологія» Нормативні Акти України, 2008. – 1 електрон. опт. диск (DVD-ROM): кольор.; 12 см. – Систем. вимоги: Pentium III 800 MHz; 128 Mb RAM; DVD-ROM; Windows 2000/XP/Vista.
2. Про затвердження Правил державної реєстрації об'єктів нерухомого майна, що знаходяться у власності юридичних та фізичних осіб: наказ Державного комітету України по житлово-комунальному господарству від 13 груд. 1995 р. за № 56; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 19 січ. 1996 р. за № 31/1056 [Електронний ресурс] / Державний комітет України по житлово-комунальному господарству. – К. : CD-вид-во «Інформтехнологія» Нормативні Акти України, 2008. – 1 електрон. опт. диск (DVD-ROM): кольор.; 12 см. – Систем. вимоги: Pentium III 800 MHz; 128 Mb RAM; DVD-ROM; Windows 2000/XP/Vista.
3. Про приватизацію державного житлового фонду : Закон України від 19 черв. 1992 р. № 2482-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.
4. Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лют. 1998 р. № 192 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – К. : СБ-вид-во «Інформтехнологія» Нормативні Акти України, 2008. – 1 електрон. опт. диск (DVD-ROM): кольор.; 12 см. – Систем. вимоги: Pentium III 800 MHz; 128 Mb RAM; DVD-ROM; Windows 2000/XP/Vista.
5. Про затвердження Інструкції про порядок державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності юридичних та фізичних осіб : Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 9 черв. 1996 р. № 121 зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 черв. 1998 р. за № 399/2839 [Електронний ресурс] / Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України. – К. : СБ-вид-во «Інформтехнологія» Нормативні Акти України, 2008. – 1 електрон. опт. диск (DVD-ROM): кольор.; 12 см. – Систем. вимоги: Pentium III 800 MHz; 128 Mb RAM; DVD-ROM; Windows 2000/XP/Vista.
6. Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно : Наказ Міністерства юстиції України від 7 лют. 2002 р. № 7/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України від 28 січ. 2003 р. № 6/5); зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 лют. 2002 р. за № 157/6445 // Офіц. вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 383
7. Про затвердження Порядку ведення Реєстру прав власності на нерухоме майно : Наказ Міністерства юстиції України від 28 січ. 2003 р. № 7/5 ; зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28 січ. 2003 р. за № 67/7388 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 7. – Ст. 297
8. Цивільний кодекс України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Офіц. вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 363.
9. Спасибо І.А. Набуття права власності в цивільному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес. Сімейне право. Міжнародне приватне право» / І.А. Спасибо. – К., 2009. – 18 с.
10. Коротких О.А. Право собственности на недвижимое имущество Особенности гражданско-правового : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / О.А. Коротких. – М., 2009. – 22 с.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України від 16.04.1998. – 1998 р. – № 13, № 32 від 23.08.2006. – С. 270
12. Овчарук С.С. Організаційно-правові засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.С. Овчарук. – К., 2008. – 20 с.
13. Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру : Постанова Верховної Ради від 17 лип. 2003 р. № 1088 // Офіц. вісник України. – 2003. – № 30. – Ст. 153.
14. Гончаренко М.Б. Речеві права на нерухомість : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес. Сімейне право. Міжнародне приватне право» / М.Б. Гончаренко. – Х., 1999. – 19 с.
15. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України зі змінами від 11 лют. 2010 р. № 1878-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 18. – Ст. 141.
16. Колесников М.О. Адміністративні послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.О. Колесников ; Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 221 с.

Тамаря Я. В. Историко-правовой аспект развития государственной регистрации прав на недвижимое имущество за время независимой Украины

Аннотация. В научной статье освещен историко-правовой аспект развития государственной регистрации прав на недвижимое имущество за время независимой Украины. Рассмотрены законодательные и подзаконные акты, регулирующие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Установлено, что периодизация государственной регистрации прав на недвижимое имущество зависит от критерия, который кладется в ее основу, а именно: исторический этап развития украинского государства; субъект, который проводил такую регистрацию (например, негосударственное учреждение, государственный орган, должностное лицо), объекты, подлежащие регистрации (земельные участки, объекты, расположенные на земельных участках, обременения, сделки, вещные права), и др.

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

Tamara Ya. Historical and legal aspects of the development of state registration of rights to immovable property times for independent Ukraine

Summary. In the scientific article the historical and legal aspects of state registration of rights to immovable property in times of independent Ukraine. Considered laws and regulations governing the state registration of rights to immovable property. Found that periods of state registration of rights to real estate depends on the criterion that is placed in its foundation, namely historical stage of development of the Ukrainian state; entity that held such registration (for example, a non-governmental agency, public authority, official); Objects that are subject to registration (land, buildings, etc, on land charges, transactions, property rights) and others.

Key words: property, state registration, state registration of rights to immovable property, historical and legal aspects, legal act.