

УДК 342.95:347.214(477)

**Я.О. ПОНОМАРЬОВА**, канд. юрид. наук,  
Сумська філія Харківського національного  
університету внутрішніх справ

## ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ<sup>1</sup>

*Ключові слова:* адміністративні процедури, реєстраційні провадження, майно, державна реєстрація, діяльність, зарубіжний досвід

Перехід України до нових економічних відносин зумовив необхідність ґрунтовного перегляду вітчизняного законодавства, наповнення його новими інститутами й термінами, які б відповідали потребам сьогодення. Одним із таких інститутів став інститут державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, правову основу якого заклав Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», а також низка інших нормативних актів. Слід зазначити, що національний досвід реалізації даних процедур свідчить, що вони мають певні не доопрацювання та недоліки. Однак, варто зазначити, що одним із шляхів їх усунення є вивчення зарубіжного досвіду реалізації аналогічних проваджень.

Загальнотеоретичним питанням вивчення адміністративних процедур присвячена певна увага в юридичній науці, але необхідно зауважити. Розгляду окремих аспектів реалізації адміністративних процедур в різних сферах державного управління присвячені

наукові праці таких вітчизняних вчених, як: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.П. Рябченко тощо. Разом з тим, питання щодо проведення порівняльного аналізу регулювання адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні та за кордоном спеціально не вивчалися. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що в свою чергу обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення особливостей реалізації адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні та за кордоном. Її новизна полягає в удосконаленні порядку реалізації адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

В залежності від предмету реєстрації існуючі світові реєстраційні системи речових прав на нерухоме майно, можна розділити на дві великі групи: титульні (title registration) та актові (deeds registration). У титульних реєстраційних системах предметом реєстрації є речові права – законне право власності на нерухомість, що має документальну юридичну основу.

У системах, які базуються на реєстрації документів (актів), до реєстру вноситься запис про передачу (договір передачі) прав на нерухомість, як будь-якої приватної угоди (наприклад, нотаріусом).

В актовій системі реєстрації реєстраційні установи є частинами системи органів юстиції (судів). Цим системам притаманні державні гарантії (система Торренса, юридичний кадастр, поземельна книга тощо). Г. Черемшинський зазначає, що така система характерна для аграрних країн і вважає, що в певній мірі аналог такої системи, в дуже скороченому і несистематизованому вигляді, діє в Україні в питаннях, пов'язаних з квартирами і будівлями [1]. У системах, де основою є реєстрація прав або титулів (title registration),

<sup>1</sup> Стаття підготовлена за матеріалами дисертаційного дослідження автора «Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно».

реєструється факт самої угоди, оформлений відповідним чином, права і обмеження, які склали предмет угоди. Реєстраційні системи такого типу Д.В. Виноградов умовно називає «передавально-отримувальні» [2, с.88].

Крім цього істотним значення також мають такі два фактори, як обов'язковість реєстрації і її правове значення.

Однак ситуація, яка склалась сьогодні в Україні в галузі реєстраційної діяльності речових прав на нерухомість, дає підстави стверджувати про існування двох автономних систем: актової для земельних ділянок та титульної для неземельних об'єктів нерухомості.

Важливим фактором в системі реєстрації речового права є роль держави та роль інституцій, яким кореспондовано обов'язок, або делеговано право здійснювати таку реєстрацію від імені держави. Адже світова практика у цьому питанні є різноманітною. Як зазначає швейцарський дослідник права М. Мерлотті, «...у всьому світі визнано і вважається природним, що служба земельної книги, тобто реєстрація, поставлена під контроль судів, адміністрацій, чи міністерств юстиції» [3, с.98].

Здійснивши короткий огляд існуючих в світі систем реєстрації речових прав на нерухомість, зазначимо наступне.

Реєстраційні системи речових прав прийняті у багатьох країнах як континентального, так і прецедентного права: в Німеччині, Австрії, Швейцарії, Естонії, Російській Федерації, Великобританії та багатьох інших. Реєстрація здійснюється шляхом внесення запису в реєстровий документ, яким у більшості випадків є поземельна книга. Відмінною ознакою цієї системи є те, що внесення запису в поземельну книгу є наслідком виникнення права. Головний принцип цієї реєстрації полягає в наступному: «без реєстрації немає права».

Таким самим чином збудована система реєстрації в Російській Федерації, істотним доповненням якої є необхідність реєстрації не тільки виникнення, припинення обтяження чи обмеження речових, але й деяких видів правочинів стосовно об'єктів нерухомості [4, с.298].

У країнах з так званою «наполеонівською» адміністративною системою розвиток реєстраційних відносин розпочався у XIX столітті

із створенням кадастру. Наприклад, у Франції кадастр було створено у 1807 році, а в Італії – у 1886 році. Предметом реєстрації є не речові права, як це має місце в Україні, а правовстановлюючі документи. За загальним правилом реєстрація правовстановлюючого документа не є обов'язковою. У цьому правилі існують винятки, наприклад, у Франції обов'язковою є реєстрація договору оренди земельної ділянки, чи іншого об'єкту, на строк більш як 12 років. Угода про предмет правочину і його ціна за французьким законом є достатнім для переходу права власності. Виникнення права власності не залежить від внесення запису в реєстр. Система традиції визначає достатнім для переходу права власності згідно нотаріально посвідченого правочину чи іншого законного заволодіння. Згідно цими правилами право власності виникає незалежно від внесення записів в реєстр.

У реєстрі нерухомості, котрий є окремим органом, хоча й тісно пов'язаним з кадастровим реєстром, зазначені: реальні права власника стосовно нерухомості; юридичні акти (купівля-продаж, рішення про трансакції, цени, право на надра, сервітути); інтереси третіх осіб; обмеження прав власності; іпотека, кредити.

Порівняємо найбільш важливі аспекти реєстраційних проваджень в Україні та деяких інших країнах, де, як і в Україні, реєстрація передбачена цивільним законодавством.

У Болгарії реєстрацію актів, які вчиняються як реєстрація нерухомості, здійснює нотаріус. Право власності при цьому виникає з моменту внесення відповідного запису в державний реєстр. Згідно з посадовими повноваженнями нотаріус зобов'язаний вчинити реєстрацію незалежно від наявності заяви від зацікавленої особи. Нотаріус реєструє акти, на підставі яких виникають майнові правовідносини щодо об'єкту нерухомості. Запис про такі акти здійснюється в реєстрових книгах, які являють собою підшивку актів визначаючих правовий режим нерухомого майна. Відомості про вчинений запис носять відкритий характер і можуть надаватись зацікавленим особам як усно, так і письмово у формі відповідних довідок [5].

У Чеській Республіці реєстрація нерухомості та пов'язаних з нею речових прав здійснюється місцевими органами кадастру, які входять до Чеського управління геодезії та картографії. Загальне правило виникнення речового права на нерухоме майно також присутнє у чеському реєстраційному та цивільному законодавстві. Реєстрація речових прав на нерухомість здійснюється в кількох формах: шляхом внесення запису в реєстрову книгу, або відмітки чи примітки, для кожної з яких законом передбачено спеціальний порядок вчинення. При цьому право власності та інші речові права на нерухоме майно реєструються тільки у формі внесення запису, накладення обмеження чи обтяження на речове право, а також їх зняття вноситься до реєстрової книги як примітка.

Згідно з чеським законодавством рішення реєстраційного органу про відмову вчинити державну реєстрацію речових прав можна оскаржити до вищестоящого органу – Чеського управління ведення кадастру. Таке право передбачене і українським реєстраційним законодавством, на відміну від Російського, згідно з яким оскарження реєстраційних дій чи бездіяльності органів юстиції (згідно з російським законодавством реєстрацією нерухомого майна та правочинів з ним покладено на органи юстиції) здійснюється виключно в судовому порядку.

У Швейцарії записом у реєстрі нерухомості презюмується дійсність правочину та служить (як і в Україні) вагомим доказом правового становища нерухомого об'єкту. Такий запис презюмує наявність у особи прав та добросовісність цієї особи щодо набуття цих прав. Більше того у випадку включення запису в реєстр може бути захищено права і недобросовісного набувача. У реєстраційному законодавстві Швейцарії закріплений принцип публічної відкритості реєстру нерухомості. Проте на практиці отримати доступ до цієї інформації можна лише обґрунтувавши свій інтерес. Проста цікавість не вважається «виправданою цікавістю».

В Італії поземельну книгу веде спеціально уповноважена особа – хранитель поземельної книги. Хранитель веде декілька книг для ре-

єстрації окремих дій, наприклад, книгу запису судових рішень, на підставі яких виникає речове право на нерухоме майно. Обов'язковій реєстрації в поземельній книзі підлягають договори про передачу прав власності на нерухоме майно, договори оренди нерухомого майна на строк більш як десять років та деякі інші договори, які набувають чинності стосовно третіх осіб після вчинення певного запису. Інформація, що міститься в поземельній книзі, є доступною для будь-якої особи. За запитом заявника, хранитель поземельної книги зобов'язаний надати заявнику копію запису в поземельну книгу. Крім цього, сама поземельна книга може бути надана будь-якій зацікавленій особі.

Будь-яка нерухомість в Італії має бути зареєстрована в Консерваторії обліку нерухомості (Conservatoria dei Registri Immobiliari). З неї можна отримати інформацію про того, хто є власником нерухомості, яка її кадастрова вартість, точна площа, а також про наявність можливої заборгованості власника. Після підписання завершального акту купівлі-продажу, нерухомість реєструється в Консерваторії обліку нерухомості впродовж 2 місяців [6].

В Іспанії реєстраційна система, введена в дію Законом про іпотеки 1861 року. Відповідно до його вимог був створений Реєстр прав власності на нерухомість, в якому реєструються права власності на нерухоме майно, інші речові права, їх обмеження і обтяження.

Всі записи про права на нерухомість і операції з нею реєструються в Реєстрі прав власності на нерухомість. Права на окремих об'єкт нерухомості реєструються на окремому аркуші запису в хронологічному порядку – таким чином фіксується процес переходу прав на нерухомість. Законним є лише останній правовласник, кожне право на нерухомість належить лише одному законному власникові. Всі не зареєстровані права на нерухомість недійсні. На реєстратора покладена відповідальність за законність запису, у тому числі і за можливий збиток, заподіяний неправильним записом. Таким чином, тут також діє принцип: все, що записане в реєстрі, є вірним і законним. Інформація Реєстру прав на нерухомість відносно прав, а також зареєс-

трованих обмежень і обтяжень на нерухоме майно відкрита для зацікавлених осіб.

Таким чином, в іспанській реєстраційній системі існує принцип повної гласності тобто реєстрація права на нерухомість публічна і відкрита для ознайомлення [7, с.62].

Правова система, що регулює питання нерухомого майна в Швеції та Україні дуже відрізняються, головним чином внаслідок історичних причин. Якщо в Швеції право володіння землею існувало з середніх віків, то в Україні була більш притаманна колективна або державна форма власності протягом багатьох років. Перші документи, що підтверджують існування земельної власності в Швеції датуються XII століттям. Декілька локальних законів вже існували в Швеції на той час, але на зміну їм в XIII столітті прийшов один загальний закон, що використовувався в містах та ще один – для сільської місцевості. Землею володіла держава, церква та приватні особи [8].

Процес реєстрації юридичних прав на нерухомість розпочався наприкінці XIX ст., коли з'явився комерційний ринок нерухомості. Законодавчі акти щодо реєстрації нерухомості та реєстрації прав на нерухомість значно змінилися та поліпшили становище. З 1995 реєстрація нерухомості проводиться з використанням обчислювальної техніки. Національне землемірне управління – орган, що займається консультаційними питаннями в своїй сфері діяльності. Для вирішення питань, що стосуються безпосередньо землі, у кожному графстві існують Земельні суди, пов'язані з обласними. На сьогоднішній день діє також декілька спеціальних судів, але має місце тенденція зменшення їх кількості та об'єднання з загальними судами.

Реєстрацію титулу власника нерухомого об'єкту, в тому числі земельних ділянок, у Королівстві Швеція здійснюють суди. Подавши заяву з проханням про реєстрацію набувач речового права, ще й підтверджує факт транзакції шляхом надання оригіналу і двох копій договору. Суди звіряють заяву із земельним реєстром і, якщо все гаразд, реєструють покупця як нового власника. Копії дого-

вору підшиваються в суді, а оригінал документу повертається покупцеві [9].

На сьогоднішній день обов'язком районних судів Швеції є також реєстрація прав власності на нерухоме майно з моменту його виникнення та у випадку його передачі, чи шляхом купівлі-продажу, чи в інший спосіб. Реєстраційні процедури щодо нерухомості зібрані в Земельному кодексі, який був введений в дію у 1972 р. і доповнено у 1996 р. Земельний кодекс пояснює поняття нерухомості: нерухомість – це, в першу чергу, земля, що поділена на ділянки (ділянки нерухомості), а також об'єкти, що невід'ємно зв'язані з нею і не можуть бути видалені з неї без значних втрат у вартості нерухомості. Прикладом таких невід'ємних від нерухомості об'єктів можуть служити будівлі та споруди, огорожа, дерева та інші об'єкти, що розташовані на ній. Причому в самих будинках та спорудах є об'єкти, що є невід'ємними відносно цих споруд. Як приклад таких об'єктів можна назвати: сходи, віконні рами, кухонні плити, печі, батареї, вмонтовані побутові прилади, тощо. Причому, згідно з Шведським законодавством холодильник також є частиною нерухомості (будинку), якщо він був інстальований власником цієї нерухомості. Кожна ділянка нерухомості обмежена в просторі певними межами і має свій особистий унікальний номер, призначенням якого є ідентифікація нерухомості. Фактично, право власності на нерухоме майно є правом володіти, розпоряджатись та користуватись землею та об'єктами, що розташовані на ній у відповідних межах. Межею, у такому випадку, називають вертикальну площину, що є границею переходу від однієї сукупності прав (на одну нерухомість) до іншої сукупності прав (на іншу нерухомість). Іншими словами, купуючи нерухоме майно, особа купує права на неї [10].

Існують різні права на використання нерухомості: оренда, право на використання, право на ділянку землі. Сервітут створює інший тип права на землю. На сьогоднішній день право власності на квартиру не існує в Швеції. Існує лише право на постійне користування квартирою [11].

На думку О.Є. Малихіної, Швеція досягла найбільших успіхів у створенні реєстру власності, тут створено єдиний банк даних про нерухомість. Уся земля в Швеції розділена на об'єкти нерухомості. Усі вони зареєстровані у декількох базових реєстрах нерухомого майна (реєстр нерухомого майна, земельний реєстр, реєстр будівель, реєстр координат, адресний реєстр та інші). Реєстр нерухомого майна і земельний реєстр складають ядро банку даних [12].

У 1994-1995 рр. Королівським реєстром Великобританії було проведено спеціальне опитування в різних країнах з метою аналізу світових реєстраційних систем. Всього було опитано 55 респондентів, а саме: з 12 країн Західної Європи, 6 провінцій Австралії, 5 провінцій Канади, 4 штатів США, а також країн Азії, Африки і Латинської Америки. У 85 відсотків опитаних, реєстри є повністю відкритими для громадськості, а повністю закритими лише в Саудівській Аравії і на Кіпрі. Реєстри у 38 відсотків випадків підпорядковано Міністерствам юстиції, в 23 – Міністерствам довілля і земель, у 11 Міністерствам фінансів, решта – іншим міністерствам [1].

Підсумовуючи вище наведене, слід зазначити, що в світі не існує єдиної універсальної реєстраційної моделі. Зокрема, немає універсальної реєстрової системи в Євросоюзі, до якого Україна проголосила стратегічний намір долучитися. І це з огляду на процеси постійної гармонізації політико-правового поля Об'єднаної Європи. Як бачимо, у кожній державі світу та навіть у Європі під час створення реєстраційних систем основу становлять національні інтереси кожної конкретної країни.

По-друге, реєстрова система (реєстр) у різних країнах є невід'ємною від органу, на який покладено повноваження державного регулювання у сфері земельних (аграрних) відносин.

По-третє, у деяких країнах світу, щодо до реєстрової системи існує контроль з боку органів міністерств юстиції, міністерств економіки або міністерств фінансів. Однак, незважаючи на зовнішній контроль, реєстрові системи мають достатньо свободи у здійсненні повноважень для виконання покладених на неї законодавством функцій. До того

ж, у різних країнах відрізняються межі зовнішнього контролю. І слід зазначити, що у науковій думці немає єдиної точки зору на вирішення проблеми контролю.

На даний час в Європі відбуваються реформи національних реєстрових систем з метою приведення кадастрово-реєстраційних систем до єдиних стандартів, якими є, зокрема, такі: ведення системи реєстрації прав на нерухомість на основі записів про земельні ділянки (земельна ділянка та нерухоме майно розглядаються як єдиний об'єкт нерухомості); реєстрація прав на земельні ділянки та нерухоме майно здійснюється в одному реєстрі прав; реєстрація прав та ведення кадастрових карт здійснюється однією установою; реєстрація прав є адміністративною функцією (державна реєстрація прав повинна бути відокремленою від судових та (або) нотаріальних органів); послуги системи орієнтовані, насамперед, на користувача; система реєстрації прав повинна бути самоокупною.

Світовий досвід показує, що для ефективного захисту прав на нерухомість – як приватних власників, так і держави необхідно створити єдину формальну реєстраційну систему. Вона гарантуватиме надійність і гласність цивільного обороту нерухомості.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Черемшинський Г. Обзор опыта зарубежных стран в создании земельных регистрационных систем / Черемшинський Г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.geo-garant.ru/cgi-bin/content.pl?p=52&nid=17>.
2. Виноградов Д. В. Экономика недвижимости : учебное пособие / Д. В. Виноградов. – Владимир : Владим. гос. ун-т, 2007. – 136 с.
3. Румпф Ж.-Д. Истоки установления подлинности. Нотариальные действия и формы. Развитие небюджетного нотариата в России / Румпф Ж.-Д. ; ред. Б.И. Лившиц. – М. : Издат. Дом «ОСТ-МЕДИЯ», 2000. – 438 с. (Квалифицированная юридическая помощь и защита прав граждан и юридических лиц).
4. Литвинов И. В. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сде-

лок с ним. Этапы развития и основные источники правового регулирования : справочник / И. В. Литвинов, В. В. Парфененков, Е. В. Харитонов. – Смоленск : Регистрационная палата Смоленской обл., 2004. – 511 с.

5. Недвижимость Болгарии: юридические аспекты покупки в собственность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bcprofi.ru/community/publications/detail.php?ID=3855>.

6. Недвижимость в Италии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eip.ru/main/view4246>.

7. Дмитриев А. В. Сравнительный анализ систем регистрации прав на недвижимость в России, Германии и Испании / А. В. Дмитриев // Законодательство. – 2000. – № 11. – С. 62–72.

8. Юсип'юк І. Яким бути земельному кадастру України? / Юсип'юк І. // Правовий тиждень. – 30.10.2007. – № 44 (65).

9. Йенсен Ульф. Автоматизированная ре-

гистрация недвижимости в Швеции / Йенсен Ульф [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.geo-garant.ru/cgi-bin/content.pl?p=64&nid=17>.

10. Carin Isaksson. Hur den moderna tekniken forhåller sig till jordabalkens 2 kapitel 2 paragrafen om / Carin Isaksson // Byggnadstillbehör [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.epubl.luth.se/1402-1773/2008/013/LTU-CUPP-08013-SE.pdf>.

11. Стаффан Нореус. Правова система Швеції. Правові аспекти нерухомості, транзакцій та застав / Стаффан Нореус [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.swedesurvey.se/aboutswedesurvey.html>.

12. Малихіна О. Є. Дослідження систем реєстрації об'єктів нерухомого майна і прав на них : автореф. магістерської роботи / О. Є. Малихіна ; Дон. нац. техн. ун-т. – Донецьк, 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://masters.donntu.edu.ua/2006/ggeo/malykhina/diss/index.htm>.

*Пономарьова Я. О. Порівняльно-правовий аналіз регулювання адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні та за кордоном / Я. О. Пономарьова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 577–582 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/1pyotzk.pdf>*

Здійснений аналіз наукових праць, нормативно-правових актів присвячених дослідженню питання щодо порядку здійснення адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні, а також, досліджено особливості здійснення адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в деяких зарубіжних країнах.

\*\*\*

*Пономарева Я.А. Сравнительно-правовой анализ регулирования административных производств по государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество в Украине и за границей*

Осуществлен анализ научных работ, нормативно-правовых актов посвященных исследованию вопроса относительно порядка осуществления административных производств государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество в Украине, а также, исследованы особенности осуществления административных производств из государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество в некоторых зарубежных странах.

\*\*\*

*Ponomareva J.A. There Is Comparative-Legal Assaying of Adjustment of Administrative Productions on the State Recording of the Ware Rights to A Real Property in Ukraine and Abroad*

Analysis of scientific laws and regulations dealing with the issue of research about the implementation of administrative procedures of state registration of merchandise rights to real estate in Ukraine, as well as investigate the features of the implementation of administrative procedures of state registration of the merchandise rights to real estate in some foreign countries made.