

УДК 343.12

*Д. Д. Іваненко*  
здобувач кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки юридичного факультету  
Сумського державного університету

### СИСТЕМА ОРГАНІВ І СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПОВНОВАЖЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ, В АСПЕКТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН

Зміни до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон) від 01.07.2004 р. протягом останніх років змінили правовий статус органів державної влади, що здійснюють державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно. Основною метою законодавчих змін було підвищення рівня доступності адміністративних реєстраційних послуг на нерухоме майно для споживачів реєстраційних послуг, що характерно для діяльності як Державного комітету України із земельних ресурсів, так і Державної реєстраційної служби України. Значний вплив на зміст цих норм має тривалий процес реформування територіальних органів юстиції.

Ухвалення оновленої редакції Закону вимагає з'ясування нового складу суб'єктів, уповноважених здійснювати державну реєстрацію прав на нерухоме майно, їх правовий статус, потенційні наслідки для споживачів реєстраційних послуг, вплив на рівень безпеки володіння земельною власністю, правовий режим зареєстрованих даних.

Реформування сфери надання реєстраційних послуг привело до зміни складу суб'єктів, уповноважених здійснювати реєстрацію прав на земельні ділянки, та їх повноважень. Аналіз оновленої редакції Закону дає можливість визначити новий склад системи органів та суб'єктів, які здійснюють повноваження у сфері державної реєстрації прав, а це:

- 1) Міністерство юстиції України;
- 2) виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації;
- 3) акредитовані суб'єкти;
- 4) державні реєстратори;
- 5) нотаріуси;
- 6) державні виконавці [1].

Таким чином, практика реєстраційної діяльності повернулася до множинності суб'єктів реєстрації прав, яка існувала до набрання чинності Земельного кодексу України від 25.10.2001 р.

Згідно з Положенням про Міністерство юстиції України від 02.07.2014 р. ця структура здійснює формування та реалізацію державної правової політики у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно. Оновлена редакція Закону відносить до компетенції Міністерства юстиції та його тери-

торіальних органів у сфері державної реєстрації прав низку питань, згідно з якими воно:

- формує та реалізує державну політику;
- здійснює нормативно-правове регулювання;
- забезпечує створення та функціонування Державного реєстру прав;
- забезпечує діяльність з державної реєстрації прав;
- здійснює контроль;
- забезпечує доступ державних реєстраторів до Державного реєстру, блокує та анулює їх доступ;
- розглядає скарги щодо державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав, територіальних органів юстиції, ухвалює обов'язкові до виконання рішення;
- у передбачених випадках складає протоколи про адміністративні правопорушення;
- організовує роботу з підготовки та підвищення кваліфікації державних реєстраторів тощо.

Новелою оновленої редакції Закону є запровадження інституту скарги на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав. Передбачене право оскарження не містить чітко окресленої процедури, що вважається значним недоліком, оскільки внесений до Державного реєстру речових прав реєстраційний запис отримує правовий режим достовірності. Тому виникає питання щодо класифікації підстав і правових наслідків оскарження.

У разі наявності спору про право цю скаргу не може розглядати територіальний орган юстиції, тому що розгляд спорів про право належить до компетенції цивільного судочинства. Якщо ж підставою оскарження буде бездіяльність державного реєстратора прав, внесення помилкових даних тощо, то справу належить розглядати територіальному органу юстиції або у порядку адміністративного судочинства. У разі згоди сторони на внесення змін до реєстру на підставі заяви про виправлення помилок реєстратор повинен виправити помилки на безкоштовній основі.

Отже, існує потреба детального правового регулювання інституту внутрішньовідомчого оскарження з метою економії часу та коштів сторін реєстраційного провадження, підвищення рівня законності діяльності органів і суб'єктів реєстрації прав.

Окремим питанням є коло суб'єктів, на яких поширюється контроль територіального органу

юстиції. У межах адміністративно-територіальної одиниці до них належать державні реєстратори, державні виконавці та нотаріуси. Певні труднощі викликає питання щодо оскарження реєстраційних дій нотаріуса, оскільки він отримує право здійснювати реєстрацію прав на екстериторіальній основі. Виникає питання, де необхідно оскаржувати рішення щодо дій нотаріуса: за місцезнаходженням земельної ділянки, за місцем зберігання реєстраційної справи у паперовій формі чи за місцем вчинення реєстраційного запису? Тому питання оскарження потребує законодавчого вдосконалення: треба надати заявнику спору можливість вибору місця оскарження, врегулювати питання процедури оскарження.

Щодо питання участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно, то оновлена редакція закону дає можливість зробити висновок про організацію та забезпечення зазначеними органами діяльності центрів надання адміністративних послуг.

А.В. Солонар, розглядаючи питання реформування у реєстраційній діяльності, зазначає про оптимізацію діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції шляхом скорочення чисельності працівників територіальних органів на 20%, тобто на 2 376 осіб, до 21 385 співробітників, про поступову передачу функцій Державної реєстраційної служби органам місцевого самоврядування згідно з розробленим Міністерством юстиції покроковим планом реформування системи державної реєстрації прав на нерухомість. Дослідниця приходиться до висновку про позитивність запропонованих законодавчих змін. Але для повноцінної реалізації концепції реформування системи державної реєстрації необхідно докласти значних організаційно-правових зусиль [2, с. 178–179].

До системи органів та суб'єктів, які здійснюють повноваження у сфері державної реєстрації прав, оновлена редакція Закону відносить акредитованих суб'єктів. Акредитованим суб'єктом є юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше трьох державних реєстраторів, яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації прав уклала договір страхування цивільно-правової відповідальності з мінімальним розміром страхової суми у тисячу мінімальних розмірів заробітної плати, договір з іншим суб'єктом державної реєстрації прав та/або нотаріусом (якщо акредитований суб'єкт здійснює повноваження тільки щодо прийняття та видачі документів у сфері державної реєстрації прав).

Міністерство юстиції здійснює акредитацію зазначених суб'єктів відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку акредитації суб'єктів державної реєстра-

ції та моніторингу відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації» від 25.12.2015 р. № 1130 [3]. Для акредитації та моніторингу відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації передбачається створення при Міністерстві юстиції України постійної комісії з питань акредитації суб'єктів державної реєстрації та моніторингу відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації.

Для створення акредитованого суб'єкту юридична особа публічного права подає заяву Міністерству юстиції в довільній письмовій формі, де зазначає про:

1) найменування юридичної особи, її місцезнаходження, код ЄДРПОУ;

2) місце проведення державної реєстрації (поштова адреса приміщення, правовий статус належності приміщення такій юридичній особі, технічні характеристики приміщення, у тому числі місце розташування (окрема будівля або частина будівлі з окремим входом), поверховість, наявність паркінгу або зручний під'їзд автотранспорту (громадського, службового та особистого); наявність санітарно-гігієнічних приміщень, інженерного оснащення; доступність для маломобільних груп населення);

3) затверджену штатну кількість своїх працівників, у тому числі кількість державних реєстраторів;

4) обладнання робочих місць комп'ютерною та офісною технікою, що відповідає технічним вимогам функціонування Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань;

5) здійснення повноважень у сферах державної реєстрації в повному обсязі або тільки в частині забезпечення прийняття та видачі документів у сфері державної реєстрації.

Також додаються:

а) належним чином засвідчені копії документів, що підтверджують факт перебування у трудових відносинах із такою особою не менше ніж трьох осіб, що відповідають кваліфікаційним вимогам до державного реєстратора, встановленим законами та Мінюстом (копії диплома, трудової книжки, наказу про призначення тощо);

б) нотаріально посвідчену копію договору страхування цивільно-правової відповідальності з мінімальним розміром страхової суми, визначеної законами;

в) нотаріально посвідчену копію договору з іншим суб'єктом державної реєстрації прав та/або нотаріусом (коли заявник має намір здійснювати повноваження тільки в частині забезпечення прийняття та видачі документів у сфері державної реєстрації).

Не пізніше десяти робочих днів з моменту реєстрації заяви Міністерство юстиції у формі на-

казу ухвалює рішення про акредитацію суб'єкта державної реєстрації або про відмову в його акредитації. Таким чином, ця редакція закону засвідчила тенденцію делегування виконання певних державних функцій уповноваженим суб'єктам, що забезпечує доступність послуг держави.

Деякі питання надання адміністративних послуг врегульовує Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Тут міститься визначення понять:

– «адміністративна послуга» – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону;

– «суб'єкт надання адміністративної послуги» – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги;

– «Центр надання адміністративних послуг» – це постійний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Зазначений Закон врегульовує питання створення організаційних, інформаційних передумов діяльності, надання послуг відповідно до інформаційної і технологічної картки адміністративної послуги, встановлення порядку надання послуг, строку надання послуг, умов оплати за надання послуг. Його норми передбачають створення центрів надання адміністративних послуг при місцевих державних адміністраціях і виконавчому органі ради міста, міста районного значення, селищної, сільської ради в разі ухвалення відповідною радою такого рішення.

У разі створення центру надання адміністративних послуг як постійного робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру. Перелік адміністративних послуг, які надаються таким центром, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

Положення про Центр надання адміністративних послуг та його регламент затверджуються

органом, який ухвалив рішення про утворення Центру. Кабінет Міністрів України затверджує орієнтовне положення про Центр надання адміністративних послуг та його регламент. Рішення про утворення Центру, затвердження положення про Центр надання адміністративних послуг, а також перелік адміністративних послуг, що надаються через Центр надання адміністративних послуг, які ухвалені на підставі орієнтовного положення про центр надання адміністративних послуг та з урахуванням положень частини сьомої цієї статті, не є регуляторними актами у сфері господарської діяльності та не підлягають державній реєстрації [4].

Сьогодні під поняттям «державний реєстратор» чинне законодавство розуміє таке коло осіб:

1) громадянин України, який має вищу освіту за спеціальністю «правознавство», відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції, і перебуває в трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав;

2) нотаріус;

3) державний виконавець – у разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень відповідно до закону.

Оновлена редакція Закону не містить інформації про освітньо-кваліфікаційний рівень державного реєстратора. В аспекті ухваленого і такого, що набуває юридичної сили, Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [5] можна зробити висновок про те, що державний реєстратор не отримує статус державного службовця. Скоріше за все, такі особи будуть мати правовий статус службовця органів місцевого самоврядування або адміністратора Державного реєстру речових прав при центрі надання адміністративних послуг.

Надання нотаріусу як спеціальному суб'єкту реєстрації права здійснювати реєстрацію на екстериторіальній основі є новелою нової редакції Закону. Такий підхід до реєстрації створює небезпеку для землеволодіння, оскільки формує гарні умови для рейдерського захоплення об'єктів нерухомого майна, наприклад шляхом здійснення кількох реєстраційних записів щодо одного об'єкту нерухомого майна на користь різних осіб. У такому разі добросовісному власнику необхідно бути докласти значних зусиль для віндикації нерухомості.

Розглядаючи питання відмінності повноважень державного реєстратора прав і нотаріуса в реєстраційному провадженні, зазначимо лише про головну їх відмінність: державний реєстратор уповноважений вести реєстраційні справи на об'єкти нерухомого майна у паперовій формі.

Окремим суб'єктом реєстраційного провадження є державний виконавець. Відповідно до норм ст. 4 Закону України «Про Державну виконавчу службу» від 24.03.1998 р. № 202/98-ВР під



поняттям «державний виконавець» розуміємо таке коло осіб:

– начальник відділу примусового виконання рішень, заступник начальника відділу примусового виконання рішень департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції;

– головний державний виконавець, старший державний виконавець, державний виконавець відділу примусового виконання рішень департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції;

– начальники відділів примусового виконання рішень управління Державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, їх заступники;

– головні державні виконавці, старші державні виконавці, державні виконавці відділів примусового виконання рішень управлінь Державної виконавчої служби Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі;

– заступник начальника районного, районного в місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного управління юстиції;

– начальник відділу державної виконавчої служби, заступник начальника, головний державний виконавець, старший державний виконавець, державний виконавець районного, районного в місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного відділу Державної виконавчої служби відповідного управління юстиції.

Державний виконавець є представником влади та здійснює примусове виконання судових рішень, постановлених іменем України, і рішень інших органів (посадових осіб), виконання яких покладено на державну виконавчу службу, у порядку, передбаченому законом [6].

Окремо слід розглянути питання правового режиму зареєстрованих даних внаслідок використання зловмисного доступу до реєстру з використанням компрометації особистого ключа. Поняття «компрометація особистого ключа» використовується в ненормативному акті – договорі про надання ідентифікаторів доступу до єдиних та державних реєстрів, де стороною відносин є державне підприємство «Національні інформаційні системи» – і визначається як будь-яка подія та/або дія (зокрема, втрата, розголошення, крадіжка, несанкціоноване копіювання, втрата паролю до носія ключової інформації), що призвела або може призвести до несанкціонованого використання особистого ключа.

Гіпотетично ця ситуація може мати місце, оскільки існує значна кількість осіб, уповноважених здійснювати внесення реєстраційних записів

до Державного реєстру речових прав. Але чинне законодавство поки що не врегулювало це питання, що говорить про відсутність законодавчого регулювання таких відносин, їх значення для правозастосовної практики.

Реформування реєстраційних адміністративних послуг привело до зміни складу органів та суб'єктів реєстраційного провадження, їх правового статусу. При цьому законодавець повертається до практики множинності суб'єктів реєстраційного провадження. Позитивним моментом ухвалені редакції закону є спрощення процедури надання адміністративних реєстраційних послуг. Ефективність прийнятих законодавчих змін може констатувати лише правозастосовна практика.

Законодавчі зміни не дають можливість однозначно визначити адміністративно-правовий статус державного реєстратора прав. Громадянин України, який має вищу освіту за спеціальністю «правознавство», відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, і перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав, не отримує статус державного службовця. Нотаріуси здійснюють державну реєстрацію прав у правовому режимі спеціального суб'єкта, поєднуючи функції нотаріату та функції державної реєстрації. Державний виконавець здійснює реєстрацію лише у випадках виконавчого провадження, має статус державного службовця

Таким чином, проведений аналіз свідчить про тенденцію делегування державної реєстрації суб'єктам, що не фінансуються з державного бюджету. Мета – економія державних коштів. Така мета не сприяє стабільності та безпеці для землевласників. Адже згідно з чинними нормами законодавства не передбачається компенсація коштів за шкоду, нанесену власнику прав умисними діями суб'єктів реєстраційного провадження, з перекладанням відповідальності на зазначених осіб. Також ця ситуація свідчить про комерціалізацію державних реєстраційних послуг. Назва «державна реєстрація» втрачає свій зміст, зводяться лише до функції статистичного обліку.

### Література:

1. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» і деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 26.11.2015 р. №834-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/834-19/paran6#n6>.

2. Солонар А.В. До питання реформування у системі державної реєстрації. Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 21–22 травня 2015 р.) / під ред. проф. А.М. Куліша, М.М. Бурбики, О.М. Рєзніка. – Суми: Сумський державний університет, 2015. – 374 с.

3. Про затвердження Порядку акредитації суб'єктів державної реєстрації та моніторингу відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. №1130 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1130-2015-%D0%BF/paran9#n9>.

4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. №5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/paran134#n134>.

5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. №889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

6. Про державну виконавчу службу : Закон України від 24.03.1998 р. №202/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/202/98-%D0%B2%D1%80>.

#### Анотація

**Іваненко Д. Д.** Система органів і суб'єктів, які здійснюють повноваження у сфері державної реєстрації прав на земельні ділянки, в аспекті законодавчих змін. – Стаття.

Стаття аналізує зміни у складі суб'єктів, уповноважених здійснювати реєстрацію прав на земельні ділянки, визначає правовий статус зазначених органів та суб'єктів внаслідок ухвалення нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», з'ясовує правові наслідки внесення законодавчих змін для правозастосовної практики у сфері державної реєстрації прав на земельні ділянки

**Ключові слова:** адміністративна послуга, державна реєстрація, державний виконавець, державний реєстратор, земельна ділянка, нотаріус, службова особа.

#### Аннотация

**Иваненко Д. Д.** Система органов и субъектов, осуществляющих полномочия в сфере государственной регистрации прав на земельные участки, в аспекте законодательных изменений. – Статья.

Статья анализирует изменения в составе субъектов, уполномоченных осуществлять регистрацию прав на земельные участки, определяет правовой статус указанных органов и субъектов в результате принятия новой редакции Закона Украины «О государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений», выясняет правовые последствия внесения законодательных изменений для правоприменительной практики в сфере государственной регистрации прав на земельные участки

**Ключевые слова:** административная услуга, государственная регистрация, государственный исполнитель, государственный регистратор, земельный участок, нотариус, должностное лицо.

#### Summary

**Ivanenko D. D.** The system of organs and of subjects exercising powers in the sphere of state registration of land rights in the aspect of the legislative changes. – Article.

The article analyzes the changes in the composition of authorized the registration of land rights, defines the legal status of these bodies and as a result of the adoption of the new law of Ukraine on state registration of rights to real estate and their encumbrances. It clarifies the legal consequences of making legislative changes to law enforcement in the state registration of rights to land

**Key words:** administrative services, state registration, bailiff, state registrar, land, notary officer.