

УДК 342.9:347

Я. О. Пономарьова**СУБ'ЄКТИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ
РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБМЕЖЕНЬ**

Визначено поняття, види, особливості, основні ознаки та властивості учасників реєстраційного провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень.

Изложены понятия, виды, особенности, основные признаки участников регистрационных процедур в делах государственной регистрации имущественных прав на недвижимое имущество и их ограничений.

The notions, kinds, peculiarities and main features of registration procedures' participants in the cases of state registration of property rights on real estate and their limitations are researched in the article.

Проблема визначення правового статусу особи була і залишається в центрі уваги вчених-правознавців. До структури правового статусу суб'єктів правовідносин включається різноплановий набір елементів. Однак норми, що визначають зміст таких елементів, ще не кодифіковано і вони містяться у більшості різноманітних за своєю юридичною силою та значенням нормативно-правових актів. При цьому ціла низка важливих питань, пов'язаних з учасниками реєстраційних правовідносин, залишаються за полем зору законодавства. У зв'язку з цим, розкриваючи статус, види та особливості суб'єктів правовідносин провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, необхідно звертатись до теорії права і наукових праць, предметом дослідження яких є правовий статус суб'єктів правовідносин, які розглядаються.

Науково-теоретичним підґрунтям для цієї статті стали наукові праці із загальної теорії права і держави, розробки фахівців у галузі теорії управління та адміністративного права А. М. Колодія, О. А. Лукашева, А. Ю. Олійника, М. І. Хавронюка та ін.

Метою статті є визначення головного фактора, який об'єднує складові частини реєстраційної системи в одне ціле і надає їй суб'єктам спільні риси та властивості.

Для того, щоб розкрити питання про систему суб'єктів реєстраційної діяльності, необхідно вирішити дві задачі: 1) визначити головний фактор, який об'єднує складові частини цієї системи в одне ціле й надає їй спільні риси та властивості, знайти та описати складові частини цієї системи; 2) розкрити ті якісні та кількісні характеристики, які відрізняють досліджувану систему від систем учасників інших видів юридичної діяльності.

Не надто складним завданням є визначення суб'єктного складу проваджень у справах реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, оскільки йдеться про розгляд і вирішення органом публічної адміністрації справи, яка стосується прав конкретних приватних і публічних осіб. З огляду на те, що реєстраційний орган вирішує адміністративну справу, використовуючи адміністративну владу, цей орган в адміністративно-процедурних відносинах можна називати «адміністративним органом». Такий термін, до речі, використовується і в законодавстві багатьох країн, наприклад, Австрії, Естонії, Нідерландів тощо [3, с. 38]. Слід вказати на його тотожність терміну «реєстраційний орган», оскільки реєстраційне провадження є більш вузьким видом юридичної діяльності спеціального реєстраційного органу в системі адміністративних правовідносин.

Оскільки реєстраційний орган наділений владними повноваженнями, від імені держави здійснюючи реєстрацію прав, ми його беззаперечно відносимо до адміністративного органу, який спрямовує розгляд справи та її вирішення. При цьому, згідно з принципом законності в адміністративному провадженні, відповідне повноваження адміністративного органу має бути визначене законом або актом про делегування повноваження, виданим відповідно до закону. Зазначені обставини визначені, по-перше, у цивільному законодавстві, по-друге, порядок реєстрації встановлений відповідним законом (формально) та відповідним актом про делегування повноваження, виданим відповідно до закону (реально, на час установаження в Україні системи реєстрації).

Основні риси реєстраційного органу як суб'єкта реєстраційних правовідносин полягають у наступному:

- це орган, який виступає обов'язковим суб'єктом реєстраційних правовідносин. Ніякий інший учасник цих відносин не може його замінити чи виступити від його імені та прийняти рішення по реєстраційній справі;

- це провідний суб'єкт реєстраційних правовідносин, повноваження якого виписані правовими нормами, що регулюють реєстраційне провадження.

Основним завданням реєстраційного органу є юридичне підтвердження факту виникнення, обмеження (обтяження), припинення чи переходу речового права на нерухоме майно.

Реєстраційні органи приймають від заявника правостановлюючі документи, розглядають їх та виносять у реєстраційній справі відповідне рішення.

Реєстраційний орган є юридичною особою і наділений у зв'язку з цим відповідними ознаками та атрибутами: створений і зареєстрований у встановленому законом порядку, наділений цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді, має свою печатку, рахунок у банку тощо.

Принципово важливо чітко відмежувати адміністративні органи від інших невлadних (непублічних) суб'єктів. Вимоги адміністративно-процесуального законодавства не повинні стосуватися підприємств, установ і організацій, тим більше недержавних, які не наділено власними чи делегованими владними повноваженнями. Адміністративна (а в нашому випадку адміністративно-реєстраційна) процедура стосується тільки тих відносин, де одним з учасників є представник публічної адміністрації. Підприємства, установи і організації лише в окремих випадках виконують функції публічної адміністрації. Зокрема, держава може іноді надавати певні повноваження і невлadним за своєю організаційною формою суб'єктам. Скажімо, сьогодні бюро технічної інвентаризації, які мають статус комунальних підприємств, здійснюють державну реєстрацію речових прав власності на нерухоме майно.

До того ж, не виключено, що органи державної влади чи місцевого самоврядування в Україні у майбутньому делегуватимуть певні повноваження іншим окремим установам, організаціям і підприємствам. Принаймні, саме така форма підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації використовується у західних країнах. У цьому сенсі цікавою є одна з останніх новацій у польському законодавстві [4] (Art. 11, 12), якою передбачено можливість передачі окремих публічних завдань (таких як, наприклад, соціальна допомога, освіта, навчання та виховання) на виконання громадським організаціям. При цьому, якщо так звані «громадські організації публічної користі» бажають здійснювати такі завдання, вони можуть подати заяву до органу публічної адміністрації, і останній зобов'язаний оголосити конкурс на виконання цього завдання. Організація, яка переможе в конкурсі, отримує не лише право на виконання даного завдання, а й відповідне публічне фінансування цієї діяльності.

Отже, з огляду і на вітчизняну практику, і на перспективи використання кращого зарубіжного досвіду, доцільно передбачити можливість поширення законодавства про адміністративну процедуру і на підприємства, установи, організації, якщо вони виконують функції публічної адміністрації. У цьому сенсі в тому ж польському праві розрізняють розуміння «адміністративного органу» в устроєвому статусному і функціональному значенні. Органом в устроєвому значенні є той суб'єкт права, статус якого визначено як орган в установчому законодавчому акті. Органом у функціональному значенні може бути навіть невлadний за своєю правовою природою суб'єкт, якщо він виконує функції публічної адміністрації у певних випадках (наприклад, міське, міжміське, міжрайонне бюро технічної інвентаризації та експертної оцінки).

Посадова особа реєстраційного органу, котра вчиняє державну реєстрацію речового права на нерухоме майно або його обмеження

(реєстратор). Визначення (дефініція) реєстратора Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» не подається, однак з огляду на наділені повноваження і обсяг реєстраційних дій, які він вчиняє, можна зазначити, що це особа, котра здійснює державну реєстрацію прав власності, інших речових прав на нерухомість, їх обмежень, правочинів щодо нерухомого майна або відмовляє в такій реєстрації; присвоює в установленому законом порядку кадастровий номер об'єкту нерухомого майна; скасовує в установленому законом порядку державну реєстрацію прав та кадастровий номер у разі розподілу, об'єднання чи знищення об'єкта нерухомого майна; встановлює відповідність заявлених прав і поданих документів вимогам законів та інших нормативно-правових актів, а також відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими речовими правами на об'єкт нерухомого майна, наявності інших підстав для державної реєстрації прав або відмови в такій реєстрації; відкриває і закриває розділи Державного реєстру прав, вносить до них відповідні дані; веде реєстраційні справи щодо об'єктів нерухомого майна, речові права на які зареєстровані у Державному реєстрі прав; надає відомості та витяги з Державного реєстру прав або відмовляє у наданні таких у встановлених Законом випадках; видає свідоцтво, яке підтверджує реєстрацію права власності на нерухомість і містить кадастровий номер; видає документ установленого зразка про реєстрацію інших речових прав, обмежень речових прав [5] (ч. 2 ст. 8).

Відповідно до Тимчасового положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, реєстратор прав власності на нерухоме майно є працівником БП, який безпосередньо здійснює реєстрацію прав власності на нерухоме майно [6] (п. 1.22).

Реєстратори державного реєстру земель – посадові особи структурних підрозділів Центру державного земельного кадастру, які мають доступ та вносять відомості до бази даних Автоматизованої системи Державного земельного кадастру, ведуть Поземельну книгу, здійснюють видачу та реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку і на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди (суборенди) землі, а також ведуть книгу реєстрації [7] (п. 1.2).

Особа, яка звертається до адміністративного органу із заявою, в тому числі за отриманням адміністративної послуги про реєстрацію речового права на нерухоме майно (*заявник*). *Приватна особа*. Іншим обов'язковим учасником реєстраційного провадження є фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у західному праві часто називають «приватна особа» Проте, особа публічного права також може звертатись за реєстрацією речового права на нерухоме

майно, такими є територіальна громада (села, міста, району, району в місті, області). Іншим суб'єктом публічного права, який може звертатися за реєстрацією речового права, є за українським законодавством об'єднання громадян, яке має статус юридичної особи (або її відокремлений підрозділ, наділений таким статусом).

Заявник займає особливе місце в колі суб'єктів реєстраційного провадження. Він ініціює реєстраційний процес, а в окремих випадках бере участь в інших стадіях реєстраційного провадження.

Заявник – праволоділець, це особа, яка є володільцем суб'єктивного речового права (чи то права власності, чи то права платного та безоплатного користування об'єктом) або є володільцем інших прав, які підлягають державній реєстрації і особисто (безпосередньо) звертається в реєстраційний орган із заявою про реєстрацію належних їй прав.

Фактично статус «заявника» прямо пов'язаний з видом реєстраційного провадження. Особливу увагу необхідно звернути на розуміння особливостей статусу таких категорій учасників реєстраційного провадження, як адресат адміністративного акта та заінтересована особа (цю другу категорію осіб у зарубіжному законодавстві ще називають «причетні особи», «пов'язані особи» («треті особи» тощо). Ці категорії учасників розмежовуються і в рекомендаціях Ради Європи, і безпосередньо в законодавстві деяких країн (наприклад, ФРН, Естонії). І такий підхід видається цілком практичним, адже для них наслідки вирішення справи мають неоднакове значення, а тому вони повинні мати і різний статус в рамках реєстраційного провадження. Зокрема, адресат реєстраційного акта автоматично стає учасником провадження, тоді як заінтересована особа може стати учасником лише у разі, коли виявить таке бажання.

Щоб брати участь у реєстраційному провадженні як заявник, приватна особа повинна бути дієздатною. Зазвичай дієздатними в адміністративних відносинах є фізичні особи, які є дієздатними згідно з цивільним правом, тобто з вісімнадцяти років. Але не повинно існувати жодних перешкод для участі в реєстраційних провадженнях неповнолітніх осіб, які мають суб'єктивні права або обов'язки відповідно до норм матеріального адміністративного права. Неповнолітня особа, яка має речове право на об'єкт нерухомості, повинна мати можливість самостійно звернутися до відповідного реєстраційного органу за його реєстрацією про це та мати інші права, необхідні для цього.

Захист прав і законних інтересів недієздатних фізичних осіб під час реєстраційних процедур може здійснюватися за правилами цивільного законодавства, тобто через законних представників – батьків, усиновителів, опікунів або через представників, уповноважених законними представниками. Від імені юридичної особи

учасником реєстраційного провадження виступає її статутний представник або представник за договором.

Особи, які сприяють розгляду справи. Поряд з учасниками адміністративної процедури доцільно виділяти окрему категорію осіб, що залучаються до адміністративного провадження особи, які сприяють розгляду справи. Це не учасники процедури, адже на відміну, скажімо, від приватної особи з її суб'єктивними правами і законними інтересами, ці суб'єкти залучаються до участі в процедурі для надання допомоги у розгляді справи і не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення. До осіб, які сприяють розгляду справи, насамперед відносяться експерти та спеціалісти, які, до речі, вже давно фігурують в адміністративному, зокрема в реєстраційному законодавстві. У справах про реєстрацію прав власності на нерухомість широко використовуються послуги спеціалістів, а також експертів бюро технічної інвентаризації, а в земельних справах – експертні висновки. Залучення названих категорій осіб може здійснюватися як за ініціативою органу, якщо цього вимагає закон, так і за ініціативою приватної особи.

Органи, що здійснюють керівництво в системі реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень. Норми, що регулюють провадження у реєстраційних справах, прямо не відносять ці органи до учасників реєстраційних відносин. Проте, їхні дії направлені на створення належних умов для функціонування реєстраційних правовідносин. Іншими словами, діяльність органів, які здійснюють керівництво в системі реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, нерозривно пов'язане з реєстраційною діяльністю. Тому їх також можна віднести, хоч і з певною долею відносності, до учасників реєстраційних правовідносин. До таких органів Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» відносить:

- центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, як орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації речових прав;
- центр державного земельного кадастру – державна госпрозрахункова юридична особа з консолідованим балансом, як адміністратор Державного реєстру прав.

Таким чином, після опису складу суб'єктів досліджуваних правовідносин та їх характеристику, доходимо висновку, що основна ознака учасника реєстраційного провадження полягає в його правосуб'єктності. Ця категорія, так само як і правосуб'єктність взагалі, складається з правоздатності, дієздатності та правового статусу. Виходячи з цього, кожна особа, нормативно наділена реєстраційними правами і обов'язками, може і повинна розглядатися як суб'єкт реєстраційного провадження.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. 2. Тимчасове положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно (в редакції наказу Мін'юсту від 17 трав. 2004 р. № 36/5) : затв. наказом М-ва юстиції України від 7 лют. 2002 р. № 7/5. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. 3. Коліушко І. Б. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Коліушко І. Б. ; автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с. 4. Ustawa «O działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pozytek.gov.pl/Ustawa,o,dzialalnosci,pozytku_publicznego,i,o,wolontariacie,405.html. 5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : закон України № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 53. 6. Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно : наказ М-ва юстиції України від 7 лют. 2002 р. № 7/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0157-02>. 7. Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель : наказ Державного комітету по земельних ресурсах України від 2 лип. 2003 р. № 174 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 31. – Ст. 1652.

Надійшла до редколегії 03.02.2009