

**В. М. СИГИДИН**

*Віталій Михайлович Сигидин, аспірант НДІ приватного права та підприємництва імені Ф. Г. Бурчака НАПрН України, заступник начальника Головного територіального управління юстиції з питань державної реєстрації – начальник Управління державної реєстрації Головного територіального управління юстиції у м. Києві*

## **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Протягом усієї історії людства незалежно від суспільно-економічної формації нерухоме майно залишається одним із центральних інститутів цивільних та господарських відносин. Більше того, на сьогодні об'єкти нерухомості є одним із основних засобів збереження та накопичення капіталу. Як слушно зауважує Р. А. Майданик, в умовах необхідності формування в Україні стабільного та ефективного цивільного обороту в сфері нерухомості додаткової актуальності набувають питання міжгалузевих зв'язків у цивільному вітчизняному праві щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Тому важливим є створення більш ефективної системи державної реєстрації зазначених прав шляхом врахування передових міжнародних зразків подібного правового регулювання цивільного обороту на ринку нерухомого майна<sup>1</sup>.

Як відомо, система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно у нашій державі протягом останніх десятиліть перебуває на стадії модернізації, яка своєю чергою зумовлена здебільшого тим, що Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо реформування та адаптації вітчизняного законодавства відповідно до стандартів держав Європейського Союзу, які повинні відбуватися в рамках офіційної політики «Європейського вибору». Водночас необхідно констатувати, що постійне реформування системи державної реєстрації речових прав та зміна напрямів у правовому регулюванні державної реєстрації речових прав на нерухоме майно створює перешкоди в реалізації на практиці механізмів закріплення цивільних прав на об'єкти нерухомості, у здійсненні та створенні системи гарантій прав суб'єктів речових прав, не говорячи вже про їх охорону та захист, що, безумовно, негативно впливає на цивільно-правовий обіг нерухомості.

Попри загалом позитивний характер нововведень, запроваджених протягом останніх декількох років у сфері реформування інституту державної реєстрації прав на нерухомість, зокрема, розширення повноважень нотаріусів у сфері державної реєстрації речових прав, забезпечення відкритого доступу до відомостей про об'єкти нерухомості та інше, варто констатувати, що такі зміни зумовили більш сприятливі умови для протиправного заволодіння нерухомим майном через несанкціоноване втручання в роботу Державного реєстру. Йдеться про активізацію діяльності так званих «чорних нотаріусів». Адже розширення доступу до інформації Реєстру створило ситуацію, коли нотаріуси та відповідні працівники в органах місцевого самоврядування, маючи доступ до державних реєстрів та дізнавшись персональні дані власника нерухомого майна, отримали можливість вносити зміни щодо власників підприємств чи майна. Також слід зазначити, що у зв'язку із запровадженням низки законодавчих новел виникла ще й проблема забезпечення безпеки та схоронності Державного реєстру прав. При чому проблема набула організаційно-технічного характеру, адже зросла загроза втрати відомостей, що містяться у Державному реєстрі, зокрема, через можливе пошкодження обладнання, яке забезпечує безперервний доступ до Реєстру.

Із зазначеного вище вбачається, що нововведення щодо розширення повноважень нотаріусів у сфері здійснення державної реєстрації речових прав на нерухомість, відкритий доступ до даних Реєстру та інші законодавчі зміни не лише стали позитивним поштовхом на шляху вдосконалення інституту державної реєстрації речових прав у нашій державі, а й створили цілий плацдарм для різноманітних маніпуляцій та зловживань з боку недобросовісних суб'єктів державної реєстрації речових прав на нерухомість. Водночас відсутність суворої адміністративної та кримінальної відповідальності нотаріусів як спеціальних суб'єктів державної реєстрації сприяла виникненню випадків, пов'язаних із рейдерством та незаконним переоформленням прав на майно.

Стосовно запровадження електронного обігу інформації, що підтверджує речові права, слід зауважити, що, безумовно, такі прогресивні для нашої правової системи зміни сприймаються доволі позитивно, адже надзвичайно важливим на сьогодні є перейняття від європейських країн ефективних механізмів правового регулювання державної реєстрації речових прав. Водночас вважаємо, що вказані новели з практичної точки зору характеризуються суперечливістю, адже громадяни в нашій державі звикли до паперової форми документів на нерухоме майно, які повинні бути оформлені письмово на відповідних бланках державного зразка зі ступенями захисту, містити печатку та підпис органу, уповноваженого видавати такий документ. Однак з 1 січня 2016 р. речові права почали підтверджуватися лише записами в Державному реєстрі, що у свою чергу

створило ситуацію, при якій цілком достатньо змінити інформацію в Державному реєстрі – і в законного власника не буде жодного документа на підтвердження його права<sup>2</sup>.

З огляду на низку проблем, спричинених надмірною лібералізацією системи державної реєстрації речових прав на нерухомість, органами державної влади було вжито оперативних заходів щодо усунення їх наслідків. Зокрема, 12 січня 2016 р. Міністерством юстиції України було створено Комісію з розгляду скарг на дії державних реєстраторів, а 12 вересня 2016 р. спільно з Національною поліцією України було підписано Меморандум про взаємодію з метою протидії протиправному позбавленню права власності, недопущення використання схем і методів рейдерського захоплення суб'єктів господарювання.

Крім того, 6 жовтня 2016 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності», який набув чинності 2 листопада 2016 року<sup>3</sup>. На нашу думку, доцільно провести аналіз законодавчих змін з огляду на їх важливу роль у вдосконаленні системи державної реєстрації речових прав.

Зокрема, внесено зміни у абз. 1 ч. 5 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»<sup>4</sup>, якими скасовується принцип так званої «генеральної» екстериторіальності, тобто здійснення державної реєстрації речових прав у межах України незалежно від місцезнаходження нерухомого майна. Натомість вводиться принцип «локальної» екстериторіальності, тобто державна реєстрація здійснюватиметься незалежно від місцезнаходження нерухомого майна виключно в межах Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя.

Згідно з положеннями ч. 1 ст. 9 цього ж Закону відтепер зберігання реєстраційних справ у паперовій формі здійснюється виключно виконавчими органами міських рад, міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київською, Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, за місцезнаходженням відповідного майна. Вбачається, що вказані зміни є цілком закономірним продовженням попереднього нововведення в контексті ведення Державного реєстру речових прав, при цьому повноваження інших суб'єктів державної реєстрації речових прав щодо зберігання реєстраційних справ є законодавчо обмеженими. Більше того, чітко встановлено строк зберігання реєстраційної справи протягом 10 років.

Згідно зі змінами, внесеними до ст. 14 Закону, державна реєстрація на новостворений об'єкт нерухомості тягне за собою закриття розділу Державного реєстру прав, відкритого на цю нерухомість, як об'єкт незавершеного будівництва. Йдеться про те, що у цьому випадку відповідний розділ та реєстраційна справа щодо об'єкта незавершеного будівництва закриваються, реєстраційний номер такого об'єкта скасовується. Натомість для новоствореного об'єкта нерухомого майна відкривається новий розділ у Державному реєстрі прав та формується нова реєстраційна справа, а також присвоюється новий реєстраційний номер такому об'єкту. Таким чином законодавець унеможливив відкриття паралельних розділів Державного реєстру і ліквідував один зі способів рейдерства щодо нерухомості, пов'язаний з існуванням кількох розділів реєстру на один і той самий об'єкт нерухомого майна.

Особливої уваги в контексті вдосконалення системи державної реєстрації речових прав та протидії незаконним діям щодо нерухомого майна заслуговує ст. 20 Закону в новій редакції, згідно з положеннями якої про подання/отримання заяви на проведення реєстраційних дій державний реєстратор повинен невідкладно повідомити власника нерухомого майна, щодо якого подано заяву. При цьому Порядок подання заяв у сфері державної реєстрації прав та повідомлення власника об'єкта нерухомого майна про подані заяви визначається Кабінетом Міністрів України в Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень. На важливість цього нововведення вказує той факт, що саме відсутність інформації у власників щодо операцій з їхнім майном, у тому числі й щодо його перереєстрації на інших осіб, сприяла розвитку та поширенню рейдерства в Україні. Адже на момент, коли власникові майна стало відомо про маніпуляції, об'єкти нерухомості вже перебували у власності інших осіб. На виконання такого обов'язку Порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень<sup>5</sup> було доповнено п. 11<sup>1</sup>, згідно з яким повідомлення власника об'єкта нерухомого майна здійснюється державним реєстратором у разі наявності в Державному реєстрі прав відомостей про електронну адресу власника як адреси для зворотного зв'язку шляхом надсилання на таку електронну адресу інформації в електронній формі про тип заяви, її реєстраційний номер, дату та час подання, прізвище, ім'я та (за наявності) по батькові заявника з накладенням власного електронного цифрового підпису.

З приводу цього нововведення хотілося б зазначити, що успішне виконання обов'язку державного реєстратора щодо повідомлення власника про вчинення реєстраційних дій залежить від того, чи вказав власник нерухомості свою електронну адресу реєстратору, адже саме на її підставі до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно вносяться відомості про засіб зв'язку з власником. Тому цілком очевидним є те, що таке повідомлення неможливе, поки в реєстрі не з'явиться електронна адреса власника. Крім того, варто зауважити, що згідно з абз. 3 п. 11<sup>1</sup> вищезазначеного Порядку повідомлення про реєстраційні дії не надходить, коли державна реєстрація прав відбувається за безпосередньої участі власника об'єкта нерухомого майна. Разом із тим слід констатувати, що в переважній більшості випадків незаконні реєстраційні дії здійснюються нібито власниками, від імені яких діють підставні особи, з огляду на що дієвість та доцільність такого превентивного заходу ставляться під сумнів.

Варто зазначити й те, що законодавець повернув можливість власникам мати належно оформлені правопідтвердуючі документи на об'єкти нерухомості у паперовій формі. Так, згідно зі змінами, внесеними до

ст. 21 Закону, витяги з Державного реєстру прав про проведену державну реєстрацію прав надаються в електронній та за бажанням заявника в паперовій формі. При цьому витяг у паперовій формі надається з проставленням підпису та печатки державного реєстратора. Аналізуючи вказані зміни, слід оцінити їх доволі позитивно з огляду на те, що рівень довіри до державних органів у нашій країні є доволі низький, у тому числі й щодо гарантування захисту відомостей, які містяться та зберігаються в державних реєстрах в електронній формі. Тому вважаємо, що факт здійснення державної реєстрації речових прав на об'єкти нерухомості повинен бути підтверджений як в електронній, так і в паперовій формах. Таким чином, відчуття захищеності належних громадянам речових прав на нерухомість буде вищим.

Аналізуючи положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності», окрему увагу необхідно приділити й такому важливому заходу протидії незаконним діям у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно, як посилення відповідальності нотаріусів. Так, нормами Закону внесено зміни до ст. 166<sup>23</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>6</sup>, згідно з якими порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 3400 до 6800 гривень. Повторне протягом року вчинення вказаного порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу від чотирьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 5100 до 8500 гривень.

Вказаним Законом також було змінено низку норм у Кримінальному кодексі України<sup>7</sup>, що стосуються кримінальних правопорушень у сфері державної реєстрації речових прав. Зокрема, Законом внесено зміни до ст. 206 КК України «Протидія законній господарській діяльності», згідно з якими злочином вважатиметься діяння у вигляді знищення майна або захоплення цілісного майнового комплексу, його частини, будівель, споруд, земельної ділянки, об'єктів будівництва, інших об'єктів та незаконне припинення або обмеження діяльності на цих об'єктах та обмеження доступу до них. Змінено положення ч. 1 ст. 358 КК України, згідно з якими підроблення посвідчення або іншого офіційного документа, який видається чи посвідчується підприємством, установою, організацією, громадянином-підприємцем, нотаріусом, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації прав чи іншою особою, яка має право видавати чи посвідчувати такі документи, і який надає права або звільняє від обов'язків, з метою використання його підроблювачем чи іншою особою або збут такого документа, а також виготовлення підроблених печаток, штампів чи бланків підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності, інших офіційних печаток, штампів чи бланків з тією самою метою або їх збут, караються штрафом до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до двох років. Крім того, внесено низку змін до статей КК України, що стосуються вчинення злочинів у сфері службової діяльності.

Також важливо підкреслити, що законодавець у вищезазначеному Законі вдався і до запровадження механізму позбавлення нотаріусів права на заняття нотаріальною діяльністю за порушення порядку вчинення реєстраційних дій як державного реєстратора. Зокрема, відповідні положення містяться у п. «е» ст. 12 Закону України «Про нотаріат»<sup>8</sup> «Анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю». При цьому слід зауважити, що досі нотаріуси відповідали лише за законність вчинення нотаріальних дій, до яких реєстраційні дії з нерухомістю чи суб'єктами господарювання не належать. Вважаємо, що такий превентивний захід можна визнати важливим інструментом боротьби у сфері протидії правопорушенням щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Насамкінець необхідно також зазначити, що в ході реформування системи державної реєстрації речових прав розширено повноваження Міністерства юстиції України. Зокрема, Міністерство юстиції України уповноважене здійснювати контроль у сфері державної реєстрації прав, у тому числі, шляхом моніторингу реєстраційних дій в Державному реєстрі прав з метою виявлення порушень порядку державної реєстрації прав державними реєстраторами, уповноваженими особами суб'єктів державної реєстрації прав, за результатом якого у разі виявлення порушень порядку державної реєстрації прав державними реєстраторами, уповноваженими особами суб'єктів державної реєстрації прав Міністерством юстиції України проводяться перевірки державних реєстраторів чи суб'єктів державної реєстрації прав.

Загалом, оцінюючи зміни та нововведення, запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності», необхідно зазначити, що переважна більшість із них може бути інтерпретована як крок назад у сфері вдосконалення та реформування інституту державної реєстрації речових прав на нерухомість, адже відбулось зниження рівня лібералізації самої процедури здійснення реєстрації прав. З одного боку, простежується суттєва непослідовність та нелогічність дій державних органів у процесі здійснення реформування системи державної реєстрації речових прав. Не кажучи вже й про те, що часті законодавчі зміни призводять до неможливості учасників реєстраційних відносин при звичайтись до нових правил, а українських судів – сформувати усталену практику вирішення справ у цій сфері. З іншого боку, як показує досвід останніх років, надмірне спрощення бюрократичних процедур та посилення диспозитивних засад у цій сфері призвело до значного зростання протиправних маніпуляцій із об'єктами нерухомості та порушення речових прав громадян. Вважаємо, що реформування інституту державної реєстрації прав, у тому числі запровадження нововведень та зниження контролю державних органів у цій сфері, повинні відбуватись поступово і обов'язково з урахуванням рівня адаптації до відповідних змін населення.

<sup>1</sup> Майданик Р. А. Цивільне право і державна реєстрація речових прав на нерухоме майно / Р. А. Майданик : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/72062-tsivlne-pravo-derjavna-restratsiya-rechovih-prav-na-neruhome-mayno.html>

<sup>2</sup> Самбірський М. «Слабкі місця» державного реєстру речових прав / М. Самбірський : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pressreader.com/ukraine/yurydychna-gazeta/20160816/281861527904925>

<sup>3</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності : Закон України від 6 жовтня 2016 р. № 1666-19 // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 47. – Ст. 800.

<sup>4</sup> Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

<sup>5</sup> Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF/page>

<sup>6</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

<sup>7</sup> Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

<sup>8</sup> Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

#### Резюме

**Сигидин В. М. Підвищення ефективності інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в сучасних умовах.**

Стаття присвячена дослідженню питання підвищення ефективності здійснення державної реєстрації речових прав на нерухомість. Зокрема, виділено низку проблем, зумовлених надмірною лібералізацією системи здійснення державної реєстрації. Проаналізовано основні законодавчі новели, спрямовані на усунення правопорушень у сфері державної реєстрації, серед яких: запровадження принципу «локальної екстериторіальності» державної реєстрації, повернення правопідтверджуючих документів на нерухомість у паперовій формі, посилення адміністративної та кримінальної відповідальності державних реєстраторів, позбавлення нотаріусів права на заняття нотаріальною діяльністю за порушення порядку вчинення реєстраційних дій, розширення повноважень Міністерства юстиції України у сфері контролю за здійсненням державної реєстрації.

**Ключові слова:** державна реєстрація, речові права, нотаріус, кримінальна відповідальність, нерухоме майно, обтяження, державний реєстратор.

#### Резюме

**Сигидин В. М. Повышение эффективности института государственной регистрации прав на недвижимое имущество в современных условиях.**

Статья посвящена исследованию вопроса повышения эффективности осуществления государственной регистрации прав на недвижимость. В частности, выделен ряд проблем, обусловленных избыточной либерализацией системы осуществления государственной регистрации. Проанализированы основные законодательные новеллы, направленные на устранение правонарушений в сфере государственной регистрации, среди которых: введение принципа «локальной экстерриториальности» государственной регистрации, возврат правоподтверждающих документов на недвижимость в бумажной форме, усиление административной и уголовной ответственности государственных регистраторов, лишение нотариусов права на занятие нотариальной деятельностью за нарушение порядка совершения регистрационных действий, расширение полномочий Министерства юстиции Украины в сфере контроля за осуществлением государственной регистрации.

**Ключевые слова:** государственная регистрация, вещные права, нотариус, уголовная ответственность, недвижимое имущество, обременение, государственный регистратор.

#### Summary

**Sygydyn V. The increasing of the efficiency of the institution of state registration of property rights to real estate in modern conditions.**

The article is devoted to research of the issues of increasing of the efficiency of the state registration of property rights to real estate. In particular, the author identified a number of problems which had been caused by excessive liberalization of the system of state registration. The main legislative novelties aimed at elimination of offenses in the field of state registration are analyzed, among them the establishing of the principle of “local extraterritoriality” of state registration, the returning of legal documents confirming property in paper form, strengthening the administrative and criminal liability of state registrars, depriving of notaries of the right to engage in notarial activities for violation of the procedure for registration actions, extension of powers of the Ministry of Justice of Ukraine in the sphere of control over the implementation of state registration.

**Key words:** state registration, property rights, notary, criminal liability, real estate, encumbrances, state registrar.