

УДК 342.95

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРАТОРА ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО В УКРАЇНІ ТА НІМЕЧЧИНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

ORGANIZATION-LEGAL BASES OF ACTIVITIES OF THE STATE REGISTRATORS OF THE RIGHTS TO REAL ESTATE IN UKRAINE AND GERMANY: COMPARATIVE-LEGAL ANALYSIS

Іваненко Д.Д.,
здобувач

Стаття містить порівняльне-правове дослідження організаційно-правових засад діяльності державного реєстратора майнових прав на нерухоме майно в Україні та Німеччині. Визначено склад та повноваження суб'єктів реєстраційного провадження. Встановлено освітньо-кваліфікаційні вимоги щодо державних реєстраторів.

Ключові слова: Відомство Поземельної книги, Державна реєстраційна служба, нотаріус, реєстратор, службовець суду.

Статья содержит сравнительно-правовое исследование организационно-правовых основ деятельности государственного регистратора имущественных прав на недвижимое имущество в Украине и Германии. Определены состав и полномочия субъектов регистрационного производства. Установлены образовательно-квалификационные требования к государственным регистраторам.

Ключевые слова: Ведомство Поземельной книги, Государственная регистрационная служба, нотариус, регистратор, служащий суда.

The article contains a comparative-legal research of organization-legal base of activity of the state registrar of property rights on real estate in Ukraine and Germany. The structure and powers of subjects of registration process are determined. Educational qualification requirements to the state registrars was installed.

Key words: Department of the Land book, State registration service of Ukraine, notary, registrar, Senior Judicial Officer.

Постановка проблеми. Розвиток відносин власності у Стародавньому Римі зумовив виникнення юридичних формальних процедур переходу прав на майно від одних осіб до інших за участі публічних інституцій – уповноважені посадові особи вели судові журнали, вчиняли різні записи публічно-правового характеру, посвідчували юридичні факти відчуження речей тощо.

З розвитком інституту власності виникає необхідність фіксувати та оформлювати угоди щодо нерухомого майна актами публічних інституцій, що мають особливу доказову та юридичну силу. Тому завдання та компетенція вказаних публічних інституцій ускладнювалася та диференціювалася, що призвело до становлення інституту нотаріата та державного реєстратора прав на нерухоме майно (надалі – реєстратор).

Стан дослідження. Окремі питання правового статусу та діяльності реєстратора висвітлювали В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, С.В. Гринько, А.В. Солонар, Т.М. Кравцова, Д.В. Ковальський та інші. Серед німецьких дане питання розглядали Д. Думке, Е. Арнольд, К. Маєр-Штольте, П. Бассенге, Х. Рот. Слід зазначити, що питанню організаційно-правових засад діяльності реєстратора в Україні не було приділено належної уваги. Вищезазначене актуалізує необхідність проведення комплексного дослідження даного питання та поглиблення наукових розробок у даній галузі.

Метою даної статті є порівняльно-правовий аналіз законодавства України та Німеччини що врегульовує організаційно-правові засади діяльності реєстратора в Україні та Німеччині.

Виклад основного матеріалу. Реєстратор, як публічна посада, виникає у Німеччині на початку XIX ст. та проходить тривалий етап розвитку. У 1877 році непозовні провадження було передано від судових секретарів до суддєй: спадкові питання, реєстрація прав щодо нерухомого майна, товариств, кооперативів, водних суден тощо. У свою чергу це призвело до перевантаження судової системи – судді не могли розглядати цивільні та

кримінальні справи через значне коло непозовних юридичних проваджень [1]. Сучасна модель діяльності реєстратора була запроваджена у 1909 р. – у м. Нюрнберг було створено «Союз німецьких секретарів юстиції». Дана подія викликана законодавчими змінами до Цивільно-процесуального кодексу Німеччини – від суддів до судових секретарів передано повноваження видачі виконавчих листів, визначення вартості судових витрат тощо [2; с. 14].

Сьогодні реалізація державної політики, у сфері реєстрації прав на нерухоме майно Німеччини, належить до компетенції Федерального Міністерства Юстиції та захисту прав споживачів. Це завдання Департаменту R що має офіційну назву «Здійснення правосуддя». Департамент опікується питаннями: судоустрою; узагальнення практики застосування процесуального законодавства; виконавчого провадження; медіації та примирення; позасудового порядку розгляду спорів; організації роботи пов'язаної із забезпеченням діяльності судей, службовців суду, адвокатів, патентних повірених тощо [3].

«Закон про судоустрій» від 12.09.1950 року визначає систему судів загальної юрисдикції у Німеччині. Ч. 1 § 23а даного Закону передбачає норму згідно якої місцеві суди уповноважені вести справи добровільної юрисдикції, що відносяться до категорії справ безспірного провадження. Надалі, п. 8 ч. 2 § 23а вказаного Закону відносить до справ добровільної юрисдикції реєстрацію прав до Поземельної книги місцевими судами [4]. Безпосередньо функцію державної реєстрації прав щодо нерухомого майна до Поземельної книги провадить службовець суду Відомства Поземельної книги (надалі – Відомство) на підставі § 3 абз. 1. Закону про службовців суду [5]. § 1 Положення про порядок ведення Поземельних книг [6] (надалі – Положення) передбачає норму згідно якої Поземельна книга перебуває у виключній компетенції місцевих судів загальної юрисдикції структурним підрозділом яких є Відомство (крім Землі Баден-Вюртемберг, де Поземельна книга знаходиться у компетенції місцевих общин, а реєстрацію здійснюють окружні нотаріуси § 2 Положення).

Конкурсний відбір та призначення на посаду службовців суду проводить Міністерство Юстиції Федеральної Землі. Претенденти на посаду подають документ про освіту та складають вступний іспит. На підставі результатів іспиту Міністерство Юстиції Землі обирає претендентів та призначає на посади як тимчасових державних службовців. Кожне Міністерство призначає на посаду стільки службовців – скільки їх необхідно буде на момент закінчення курсу навчання. З двадцятисемирічного віку особа призначається на посаду пожиттєво. Як правило, така особа не може бути звільнена з посади, крім передбачених законодавством випадків (наприклад, зміна громадянства, державна зрада тощо).

§ 2 Закону про службовців суду встановлює освітньо-кваліфікаційні вимоги до службовців суду. Ним може бути особа яка пройшла три роки навчання та склала іспити на співробітника Відомства. Професійною підготовкою службовців суду займаються професійні школи що готують фахівців для наперед визначеної Федеральної Землі: Берлін (Берлін, Бранденбург); Гільдесгайм (Нижня Саксонія, Бремен, Гамбург, Шлезвіг-Гольштейн, Саксонія-Анхальт); Бад-Мюнстерайфель (Північна Рейн-Вестфалія); Ротенбург-на-Таубері (Гессен, Тюрінгія); Шветцинген (Баден-Вюртемберг, Райнланд-Пфальц, Заарланд); Штарнберг (Баварія); Майсен (Саксонія); Гюстров (Мекленбург-Передня Померанія).

Навчання проводиться за визначеною програмою у професійній школі, що допомагає набути фахові знання, професійні навички необхідні для виконання обов'язків співробітника Відомства. Під час практичного навчання студент не зараховується до складу постійних працівників апарату, він є тимчасовим працівником що отримує добові замість заробітної плати. Після успішної здачі державних іспитів пошукач отримує «Диплом службовця суду». Надалі, особа призначається на посаду з випробувальним строком що триває два з половиною роки та отримує перший службовий ранг А 9 [1].

Досліджуючи роль та місце службовця суду у реєстраційному провадженні, звернемо увагу на його основні процесуальні права згідно

Закону про службовців суду: на службовця суду поширюються гарантії незалежності та самостійності прийняття рішень (§ 9); йому може бути заявлено відвод на тих же підставах що і судді (§ 10); у випадках особливої складності справ він може передати справу на розгляд судді, а рішення прийняти враховуючи правову позицію судді (§ 5); рішення прийняті службовцем суду в межах компетенції є судовими актами індивідуального характеру (§ 12); такі судові акти підписуються службовцем суду та поряд з підписом він повинен вказати словосполучення «службовець суду» (§ 12); службовець суду приймає рішення від імені Відомства (§ 13).

Що стосується питання відповідальності службовця суду за збитки нанесені під час реєстрації прав до Поземельної книги – держава відшкодовує збитки за помилки службовця суду. Якщо ж помилка була зроблена навмисно або було допущено помилку внаслідок недбалості – до службовця суду може бути застосовано регресне відшкодування.

Отже, службовець Відомства є державним службовцем та має відповідний службовий ранг. Він уповноважений самостійно розглядати справи реєстраційного провадження прав що відносяться до категорії безспірного провадження, приймати процедурні рішення та безпосередньо провадити реєстрацію прав. На службовця поширюються гарантії незалежності та самостійності прийняття процедурних рішень. Він є автономним суб'єктом реєстраційного провадження та підкоряється тільки праву та закону. Службовець суду призначається на посаду пожиттєво після успішного проходження випробування. Такий підхід до справи забезпечує на високому рівні дотримання режиму законності реєстраційної процедури, а головне – дотримується режим публічної довіри до змісту Поземельної книги.

Після проголошення Незалежності України у 1991 р., реєстрація прав на нерухоме майно в Україні фактично була відсутня. Вона провадилась тільки щодо правовстановлюючих документів та документації техніко-економічного характеру. Формування системи державної реєстрації прав на

нерухоме майно пов'язують з Постановою Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) «Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно» від 18 лютого 1998 р. № 192, коли було створено Міжвідомчу комісію з питань створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно. Завданням комісії була розробка комплексу заходів щодо створення та запровадження системи реєстрації прав на рухоме та нерухоме майно. Функцію створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно було доручено Міністерству юстиції України (надалі – Мін'юст) [7]. Наступна Постанова КМУ «Про заходи щодо створення системи реєстрації прав власності на нерухоме майно» від 16 травня 2002 р. № 661 визначила держателем Державного реєстру прав власності на нерухоме майно Мін'юст. Адміністратором Державного реєстру прав власності на нерухоме майно стає державне підприємство «Інформаційний центр» [8]. Наказ Мін'юсту «Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно» від 7 лютого 2002 року № 7/5 уповноважує реєстраторів БТІ провадити державну реєстрацію прав. Дане Положення вперше встановило освітньо-кваліфікаційні вимоги щодо реєстратора – громадянин України, який має вищу юридичну освіту, визначало об'єм прав реєстратора необхідних для провадження державної реєстрації прав на нерухоме майно. Заява про державну реєстрацію прав подавалась реєстратору БТІ, яке здійснює свою діяльність відповідно до договору з Адміністратором Реєстру прав на території адміністративно-територіальної одиниці, на якій розташований об'єкт, права щодо якого підлягають державній реєстрації [9]. Надалі, Мін'юст приймає наказ «Про затвердження Порядку ведення Реєстру прав власності на нерухоме майно» від 28 січня 2003 р. № 7/5 [10]. Даний Порядок визначає, що внесення записів до розділу Реєстру прав, відкритого реєстратором бюро технічної інвентаризації, внесення змін та скасування записів або закриття розділу Реєстру прав проводяться реєстратором того БТІ, реєстратором якого він був відкритий.

Таким чином, під час створення та розвитку системи державної реєстрації прав щодо нерухомого майна, на перше місце було поставлено питання створення та функціонування Державного реєстру прав. Державному реєстратору прав на нерухоме та рухоме майно відводилась роль оператора даної системи.

На етапі становлення системи державної реєстрації прав, реєстратори БТІ проходили навчання на базі державного підприємства «Інформаційний центр» Мін'юсту та його регіональних філій щодо практичної роботи з Реєстром прав. Наразі, стаття 9 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [11], визначає що державним реєстратором може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж юридичної роботи не менш як два роки. У випадках передбачених Законом, державним реєстратором є нотаріус на якого покладаються функції державного реєстратора прав на нерухоме майно. Державний реєстратор є державним службовцем, крім випадку, коли державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт. Тому, питання фахової підготовки державних реєстраторів вимагає більш детального правового врегулювання.

З 01.01.2013 р. в Україні функціонує «дуальна система» реєстрації нерухомого майна [12; с. 144]. Функцію державної реєстрації речових прав на земельні ділянки здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації – Державна реєстраційна служба України (надалі – Укрдержреєстр). Діяльність Укрдержреєстру спрямовується і координується КМУ через Міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади [13].

Наказ Мін'юсту від 23.06.2011 р. № 1707/5 «Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції» [14] визначає територіальну компетенцію управлінь юстиції на місцях у межах діючого адміністративно-територіального устрою України. У складі управлінь юстиції діють реєстраційні служби, які є

структурними підрозділами управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру та підпорядковані реєстраційним службам головних управлінь юстиції та безпосередньо Укрдержреєстру. Наказ Мін'юсту від 02 лютого 2012 р. № 198/5 «Про затвердження переліку реєстраційних служб територіальних органів юстиції» [15] визначає перелік реєстраційних служб територіальних органів юстиції на місцях.

Згідно ст. 46-1 Закону України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-ХІІ [16], нотаріус під час вчинення нотаріальних дій з нерухомим майном є спеціальним суб'єктом на якого покладаються функції державного реєстратора прав на нерухоме майно. Вважається за потрібне зауважити про позитивний досвід України щодо провадження реєстрації прав на земельні ділянки нотаріусом. Це дозволяє знизити рівень завантаження Укрдержреєстру, пришвидшити темп наповнення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно реєстраційними записами.

Таким чином, під поняттям «реєстратор прав» вітчизняне законодавство розуміє наступне коло осіб: 1) державних реєстраторів при районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції; 2) нотаріусів, як спеціальних суб'єкт.

Питання структури та штатного розпису, зміни до структури та штатного розпису структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту, що забезпечують здійснення повноважень Укрдержреєстру, здійснює Голова Укрдержреєстру. Керівник реєстраційної служби погоджує штатний розпис управління юстиції в частині реєстраційної служби, вносить пропозиції керівнику реєстраційної служби головного управління юстиції щодо призначення на посади та звільнення з посад державних реєстраторів, тощо. Державні реєстратори призначаються в загальному порядку шляхом проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, що регулюється постановою КМУ від 15.02.2002 № 169 «Про затвердження Порядку

проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [17]. Реєстраторам районних, міських, міськрайонних управлінь юстиції, які вперше призначаються на посаду – присвоюється 15 ранг державного службовця в межах сьомої категорії посад. Якщо така особа перебувала на державній службі, має вищий ранг вищої категорії, особа призначається на посаду із збереження цього рангу. Відповідно до Положення про Ранги державним службовцям, затвердженого постановою КМУ від 19.06.1996 № 658 [18] особам, призначеним на посади державних службовців з установленням випробування, ранги присвоюються після закінчення випробування з урахуванням його результатів.

Розглянувши організаційно-правові передумови діяльності реєстратора, звернемо увагу на його основні права: державний реєстратор прав є державним службовцем; він самостійно приймає рішення про державну реєстрацію прав або відмову в такій реєстрації; втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у діяльність реєстратора, пов'язану з проведенням державної реєстрації прав, забороняється й тягне за собою відповідальність згідно закону, що надає реєстратору захист від зовнішнього впливу при виконанні службових обов'язків [19].

Отже, формування в Україні демократичної, соціальної, правової держави неможливо уявити без інституту приватної власності на нерухоме майно. У сучасних умовах об'єктивно підвищується суспільна роль реєстратора. Тому майбутні нормативно-правові акти повинні підвищити режим «автономності» діяльності реєстратора. Також, вважається за доцільне, забезпечити більш предметну фахову підготовку реєстратора. Позитивним досвідом є діяльність нотаріуса, як спеціального суб'єкта. Шляхом спрощеної та оперативної процедури реєстрації прав Державний реєстр речових прав на нерухоме майно швидко наповнюється новими реєстраційними записами, що створює якісно нові гарантії безпеки володіння для власника нерухомого майна.

Отже, у науковій статті було розглянуто склад та повноваження суб'єктів реєстраційного провадження прав до Поземельної книги у Німеччині та Державного реєстру прав в Україні. Реєстраційне провадження здійснюють лише державні органи та особи що займають публічні посади та мають за мету та завдання реєструвати речові права на нерухоме майно.

У Німеччині функції службовця суду та судді є чітко розподіленими та взаємно збалансованими. Внаслідок цього не відбувається перевантаження судей, і як наслідок - судової системи, рутинною роботою щодо реєстрації прав на нерухоме майно. Це відбувається внаслідок автономної діяльності службовців суду згідно визначених законодавчих повноважень. Під час прийняття рішень щодо проведення реєстрації прав до Поземельної книги Відомство опирається на достовірність документів підготовлених та посвідчених нотаріусом. Це дозволяє Відомству не проводити перевірку обставин реєстраційної справи що вимагає додаткового часу. Здійснення функції реєстрації прав щодо земельних ділянок державними органами та суб'єктами що займають публічні посади у Німеччині, найбільш повно та ґрунтовно сприяє забезпеченню дотримання прав та законних інтересів власників нерухомого майна.

Тому, деякі елементи механізму реєстрації прав Німеччини можуть бути успішно використані в Україні, інші взагалі не можуть бути запроваджені в силу різної правової природи суспільних інститутів, практики право реалізації, рівня розвитку громадянського суспільства тощо. На даний момент, розвиток законодавства України в галузі реєстрації прав щодо земельних ділянок відповідає загальносвітовим тенденціям, що створює гарні передумови для формування ринку нерухомого майна в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. T. Kappl, President of the Association of Rechtspfleger of the Federal Justice and Senior Court Officer at the Federal Patent Court, Munich, Germany :

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csnmeridian.ro/files/docs/German%20Rechtspfleger.pdf>.
2. Desch E. 100 Jahre Bund Deutscher Rechtspfleger Chronik einer Erfolgsgeschichte / E. Desch // Rechtspflegerblatt. – 2009. – № 55. – S. 14–15.
 3. Федеральне міністерство юстиції та захисту прав споживачів Німеччини : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bmjv.de>.
 4. Закон про судоустрій від 12.09.1950 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de>.
 5. Закон про службовців суду від 05.11.1969 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de>.
 6. Положення про порядок ведення Поземельних книг від 24.03.1897 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de>.
 7. Про заходи щодо створення системи реєстрації прав на нерухоме та рухоме майно : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1998 р. № 192 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 8. – Ст. 299.
 8. Про заходи щодо створення системи реєстрації прав власності на нерухоме майно : постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 р. № 661 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1034.
 9. Про затвердження Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 7 лютого 2002 р. № 7/5 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 383.
 10. Про затвердження Порядку ведення Реєстру прав власності на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 28 січня 2003 р. № 7/5 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 7. – Ст. 297.
 11. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 1993.
 12. Лісова, Т. В. Актуальні питання державної реєстрації прав на землю / Т. В. Лісова // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. асоціації

докторів наук з держ. упр. / Нац. Акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. рег. ін-т держ. упр. – Х., 2013. – № 2. – С. 144–149.

13. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 219 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1446.

14. Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.

15. Про затвердження переліку реєстраційних служб територіальних органів юстиції : наказ Міністерства юстиції України від 02 лютого 2012 р. № 198/5 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0198323-12>.

16. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

17. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 169 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 351.

18. Про затвердження положення про Ранги державним службовцям : постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.1996 р. № 658 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/658-96-%D0%BF>.

19. Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 868 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 96. – Ст. 3549.

Іваненко, Д.Д. Організаційно-правові засади діяльності державного реєстратора прав на нерухоме майно в Україні та Німеччині: порівняльно-правова характеристика [Текст] / Д.Д. Іваненко // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. — № 6. — С. 186-189.