

УДК 342.951

**Оксана Коровайко,***аспірант кафедри цивільного та господарського права  
Національного університету біоресурсів та природокористування*

## ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ НЕРУХОМОСТІ

*У даній статті досліджується історичні процеси виникнення, формування та становлення державного реєстру нерухомості, а також фактори, що вплинули на виокремлення основних принципів державної реєстрації прав на нерухоме майно.*

**Ключові слова:** реєстр нерухомості, реєстр нерухомого майна, система реєстрації, реєстрація прав на нерухоме майно, права на нерухоме майно.

**Постановка проблеми.** Право власності є та завжди було основним правовим інститутом, на якому базується будь-яка правова система світу. Зокрема, економічний розвиток насамперед вимагає від правової системи належного захисту прав власності як на рухоме, так і на нерухоме майно кожного учасника відповідних правовідносин. Право власності було відомо вже давно, але про те, в який історичний період воно виникло, що послужило причиною його виникнення і що спершу виникло – власність або договір, речові або зобов'язальні права, фактично продовжують сперечатися. Таким чином, щоб зрозуміти сутність реєстру та реєстрації нерухомого майна, потрібно дослідити процес виникнення та формування подібних реєстрів нерухомості у минулому.

**Мета статті** – дослідження виникнення, формування та становлення системи реєстрації нерухомого майна, що дозволить краще зрозуміти сутність власне державного реєстру в системі реєстрації речових прав на нерухоме майно, а також фактори, які вплинули на його формування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З історією виникнення та формування державного реєстру речових прав на нерухоме майно пов'язані праці таких науковців, як: К. І. Батир, А. С. Биков, М. Б. Гончаренко, Н. Н. Журавський, П. Н. Ніконов, О. О. Піфко, В. Н. Синельникова, В. В. Сенчук, С. О. Слободянюк, Г. Ф. Шершеневич, І. В. Яремовата та ін.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до дослідження історії виникнення реєстрів нерухомості, давайте спочатку зупинимось на загальному визначенні слова «реєстр». Отже, відповідно до Великого енциклопедичного словника «реєстр» (польською мовою rejestr – від лат. *registrum, registrum* – список, перелік) має такі значення: 1) список, перелік, опис; 2) книга для реєстрації ділових документів, майна і т. п. [1].

Натепер існує велика кількість різноманітних реєстрів, які мають різне призначення. Що стосується визначення реєстрації нерухомого майна, то згідно з ч. 1 п. 1 ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на

нерухоме майно та їх обтяжень» Державний реєстр речових прав на нерухоме майно – єдина державна інформаційна система, що забезпечує обробку, збереження та надання відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження, про об'єкти та суб'єктів таких прав.

З давніх-давен люди в процесі своєї життєдіяльності вступали між собою у відповідні суспільні відносини, більшість з яких регулювалися нормами права і, відповідно, називались правовими відносинами. Значна ж кількість правовідносин виникають із приводу створення, придбання, використання, а також відчуження різноманітного майна.

Ще за часів правління царя Хамурапі в період 1792-1750 рр. до н. е. в одному з перших збірок законів поняття «власність» не тільки мало місце бути, але і поділялося на різні види. Так, землі були царські, храмові, общинні, приватні. Землі могли продаватися, здаватися в оренду, передаватися в спадщину, про будь-які обмеження з боку громади джерела не згадували [1, с. 56].

Римське право спочатку розділяло державну і громадську власність на землю і приватну власність на інше майно. Закони XII таблиць також згадують про право власності, яке в ті часи позначалося терміном *dominium*. Спочатку цим терміном позначалися всі права на річ, вся сукупність повноти влади в будинку. Однак вже з I ст. н. е. римляни відмежовують значення терміна *dominium*. З кінця класичного періоду (III ст. н. е.) власність стали позначати терміном *proprietas*, що застосовувався виключно для права власності як повного і абсолютного правового панування особи над річчю, вищого серед інших речових прав. Аналогічно право власності було закріплено в Кодифікації Юстиніана терміном *plenainrepotestas* – повна влада над річчю [5, с. 126].

Практично вся міць Римської держави, в тому числі і правова, була спрямована переважно на захист, збереження економічної основи свого існування – власності [1, с. 27]. Але відбувався розвиток здебільшого цивільних правовідносин, без участі держави у захисті прав власності на основі реєстрації правочинів та створення реєстрів нерухомого майна.

Хоча, зростаючи, римська цивілізація стикалася з культурними традиціями корінних народів, що мали відмінну від римських технологій систему землекористування. Це плодило невизначеність і пригнічувало систему земельних зборів. У числі інших заходів імператор Діоклетіан в кінці III століття нашої ери наказав провести детальний огляд і запис земель імперії для оподаткування. Уже в перші століття похмурого середньовіччя в Європі розвинулася самобутня культура обороту нерухомості, новим надбанням якої стало значне поширення іпотечного кредитування. Потреби цього фінансового механізму змусили недавніх варварів створити своє вчення про нерухомість. Наприклад, на відміну від римлян, середньовічні германці бачили радикальну відмінність між речами рухомими та нерухомими і правами на них. Ними були розроблені необхідні процедури зміцнення прав на нерухомість (які виросли згодом у систему реєстрації прав на нерухоме майно). По суті, ці процедури продовжували античний досвід, спрямований на розвиток механізмів документального підтвердження наявності права. Зрослий оборот нерухомості висунув на перший план такі документи, як договір купівлі-продажу, обтяження нерухомості орендою, застави нерухомості, носієм яких остаточно став папір (пергамент). Але документи такої важливості страшно було довіряти простому паперу, на якому можна було щось виправити або навіть підробити. Тому їх копії, які були мало не старшими юридичними документами по відношенню до самих оригіналів, які залишалися в руках сторін, передавалися на зберігання в монастирі. Спочатку ці документи завірялися начальниками громад, потім судьями, потім, нарешті, нотаріусами, що стало відправною точкою розвитку сучасних систем реєстрації прав на нерухомість, сучасного інституту нерухомої власності [10, с. 30].

На території сучасної України поняття права власності виникло за часів Київської Русі. У своїй статті І. В. Яремova зробила висновок про існування таких способів набуття права власності в Київській Русі: 1) освоєння вільних земель; 2) роздача земель князем за службу; 3) захоплення земель; 4) дарування; 5) спадкування за законом і за заповітом; 6) привласнення загальнодоступних дарів природи; 7) придбання майна за договорами купівлі-продажу; 8) обмін; 9) знахідка [16, с. 229]. Але знову-таки немає згадок про систему реєстрації нерухомого майна та створення будь-яких реєстрів.

Лише під час панування Великого князівства Литовського у Литовських статутах (1529, 1566, 1588 років) вперше прямо закріплюється обов'язковість підтвердження права власності на нерухомість у князя або у раді Панів. Разом із тим у згаданих кодифікованих актах чітко закріплюються обов'язки щодо отримання дозволів або підтвердження на відчуження у разі відсутності правостановлюючих документів у зв'язку з давністю володіння та сам порядок їх отримання. Це свідчить про наявність у Великому князівстві Литовському витоків правового регулювання обліку нерухомого майна та порядку державного посвідчення права власності на нього [13, с. 67].

Пізніше, в Російській імперії, а відповідно, і на території України, історія державної реєстрації прав на нерухоме майно з XVI ст. пов'язана зі створенням Приказів (державних органів фіксації прав на нерухоме майно), що не тільки дозволило здійснювати облік та контролювати угоди з нерухомим майном, але й отримувати доходи у вигляді мита [12, с. 51-63].

Г. Ф. Шершеневич неодноразово підкреслював, що Прикази були центральним для всієї Росії місцем зміцнення речових прав на нерухомість, оскільки саме в них містилися всі відомості про перехід земель, склад маєтків, про операції з їх продажу, міни, даруванні і пов'язані з ним документи.

Пізніше була створена Юстиц-Колегія з повноваженнями здійснювати (тобто формувати істотні умови договорів, засвідчувати підписи і вносити записи про укладені угоди в кріпосні книги) всі правочини з нерухомістю.

На місцях кожен правочин відбувався з відомою і за участю державних органів у присутності свідків, які своїм підписом засвідчували факт здійснення операції. Наглядачі і писарі мали обов'язок спостерігати за законністю вчинюваних правочинів і перевіряти правильність розрахунку мита і своєчасність його надходження. Після оплати мита відомості про здійснені угоди вносилися в так звані кріпосні книги.

У 1775 році Катерина II ввела нові адміністративні території – губернії, яким передали повноваження здійснювати кріпосні справи. Таким чином, Юстиц-колегія втратила функції єдиного на всю імперію органу, в якому були зосереджені відомості про нерухомість і права на неї. Тепер у губерніях створюються цивільні палати і повітові суди, при яких організуються кріпосні справи [14, с. 124]. По суті, це були місцеві центри, які вчиняють акти переходу речових прав на нерухомість. З одного боку, таке нововведення дозволяло сторонам угоди не витрачати час і гроші на поїздки в Юстиц-Колегію для здійснення кріпосної справи, оскільки відтепер вони могли оформити всі документи в будь-якій «зручній» для них губернії, керуючись місцем проживання, місцем знаходження маєтку, що є предметом угоди, і т. д. З іншого боку, можливість здійснювати кріпосні записи в губерніях привела до втрати єдиної для всієї Росії інформаційної бази про операції з нерухомістю, що дало додаткові можливості для зловживань правами на нерухоме майно. Так, багаторазова застава прав на нерухомість без передачі володіння в умовах відсутності гласності отримала, можна сказати, масовий характер.

Дослідники, аналізуючи історію інституту нерухомості, відзначають як істотний недолік регулювання угод з таким майном відсутність єдиної бази даних і визначеності в моменті переходу речового права, користуючись яким продавець міг здійснювати правочин у будь-якому місці, в тому числі і в іншій губернії, а покупець не мав можливості перевірити факт продажу майна іншим особам в іншому місці. Тому в практиці того часу нерідкі випадки продажу одного і того ж маєтку декільком особам, які рано чи пізно «перетиналися», і, відповідно, виникала суперечка про пріоритет права.

Джерела, які збереглися донині, свідчать, що суди визнавали право за тим покупцем, який здійснив купчу майна раніше. При цьому інший покупець набував право на відшкодування завданих йому несумлінним продавцем збитків, в які входила і сплачена сума угоди.

З метою ліквідації таких зловживань при здійсненні операцій з нерухомістю, а також вдосконалення їх правового регулювання в 1886 році було прийнято Положення про нотаріальну частину, відповідно до якого в столицях губерній, а також у повітових містах, а за необхідності і в повітах, були визначені нотаріуси, які мали вести три головні акти книги. В одну вносилися відомості про операції з нерухомим майном. В іншій фіксувалися інші договори, а в третій здійснювалися акти про протест векселів. Кожен із зазначених нотаріальних актів відбувався в присутності свідків, які, як з'ясувалося пізніше, не збільшували довіри до дій нотаріуса як посадової особи. Зловживання правами на нерухоме майно, як і раніше, були значимими [8, с. 189].

Тому вищевказані і багато інших причин зумовили необхідність удосконалити процедуру обліку операцій з нерухомим майном. У результаті міністром юстиції в 1891 році були затверджені Правила ведення Реєстру кріпосних справ, в якому відображалися відомості про нерухомість, що стосуються характеристики маєтку, його власників, наявні обтяження права власності, а також грошові вимоги, забезпечені заборонами, перелік яких постійно розширювався.

Зазначені Реєстри велися в кожному повіті і кожному місті. Проте внесення запису до Реєстру не було підставою для придбання речових прав через здійснену угоду, оскільки було потрібно її затвердження старшим нотаріусом губернії, який зобов'язаний був переконатися в законності підстав угоди, а також відсутності обтяжень на майно. Він же також мав повноваження стягнення мита. Тільки після її сплати старший нотаріус міг зробити на виписці з Реєстру напис про затвердження угоди і занести відповідні відомості в кріпосну книгу.

Таким чином, до початку XIX століття в Росії сформувалася система правового регулювання угод із нерухомістю, основою якої було внесення відомостей про об'єкти, їх обтяження та про їх суб'єктів у спеціальні реєстри. Хоча мета запровадження реєстру кріпосних справ (упорядкувати вчинення записів і «зняти» багато питань), на думку Г. Ф. Шершеневича, не була досягнута, оскільки «...в дійсності реєстри кріпосних справ залишають бажати багато чого. Цьому сприяли дві обставини: по-перше, те, що внесенню до реєстру не надано належного юридичного значення, а по-друге, відсутність гласності» [15, с. 23].

Загалом науковці, що досліджували питання, пов'язані з реєстрацією нерухомого майна, виділяли в основному три принципи реєстрації нерухомості: обов'язковості, достовірності, гласності.

Принцип обов'язковості полягає в тому, що всі права на нерухоме майно, перелік яких встановлений законом, і їх обмеження підлягають реєстрації в обов'язковому, а не в добровільному порядку. Держава може стимулювати суб'єктів цивільно-правових відносин до реєстрації прав

на нерухомість різними способами, але найбільш поширений той, коли акт реєстрації наділяється правотворюючою властивістю.

Принцип достовірності слід розглядати як певну правову презумпцію, відповідно до якої інформація про права на нерухоме майно, що знаходиться в реєстрі, вважається достовірною, поки інше не буде доведено в судовому порядку. Тобто якщо особа А відповідно до даних реєстру є власником нерухомості, а особа Б стверджує, що власник нерухомості він, то саме на особу Б буде покладено тягар доведення права власності та спростування відомостей, що містяться у реєстрі.

Принцип гласності передбачає для будь-якої юридичної або фізичної особи можливість отримання інформації про всі права на будь-який об'єкт нерухомості та їх обмеження.

У радянський період необхідність у державній реєстрації нерухомого майна частково відпала, оскільки була проведена поступова націоналізація землі та інших засобів виробництва (започатковано Декретом про землю, що був прийнятий 26 жовтня 1917 р. на II Всеросійському з'їзді Рад робітничих і солдатських депутатів) [9, с. 253]. Сам термін «нерухомість» змінено на «основні фонди». В обороті перебувала лише особиста власність. У цьому періоді, на відміну від дореволюційного законодавства, реєстрації підлягали не земельні ділянки, які до цього часу були основними об'єктами нерухомого майна, а конкретні об'єкти, переважно житлові будинки (домоволодіння) [13, с. 68].

У 20-х роках XX ст. Житловий закон УРСР від 1 листопада 1921 року передбачав ведення реєстру приватних будівель, в яких фіксувалися особа власника та адреса будівель. У результаті реєстрації власнику видавалося посвідчення на право власності. Одночасно державна реєстрація приватних будівель покладала на власника публічні обов'язки стосовно нерухомого майна. Так, відповідно до ст. 28 Житлового закону УРСР від 1 листопада 1921 року власник був відповідальний перед органами реєстрації за цілісність та справне утримання будівель [4, с. 15].

У 60–80-х роках XX ст. процедура реєстрації прав на нерухоме майно на території України регламентувалася Інструкцією про порядок реєстрації домів і домоволодіння в містах і селах міського типу УРСР, затвердженою Міністерством комунального господарства УРСР 31 січня 1966 року і узгодженою з Верховним Судом УРСР 15 січня 1966 року [7]. Зазначена інструкція визначила об'єкти державної реєстрації, порядок проведення первинної та поточної реєстрації, затвердила перелік правостановлюючих документів, на підставі яких проводиться реєстрація. Хоча інструкція встановлювала порядок реєстрації об'єктів нерухомості, аналіз норм чинного на той час цивільного законодавства дає підстави вважати, що фактично державній реєстрації підлягало право власності.

10 лютого 1985 року Рада Міністрів СРСР прийняла Постанову № 105 «Про порядок державного обліку житлового фонду» [6], головною метою якої був статистичний облік нерухомого майна, а не підтвердження права власності на нерухоме майно. Відповідно до п. 1 зазначеної

Постанови державний облік житлового фонду, незалежно від його приналежності, здійснюється за єдиною для Союзу РСР системою на основі реєстрації і технічної інвентаризації. Основним об'єктом державної реєстрації за вказаною Постановою визнавались житлові будинки і приміщення. Відповідно до п. 3 зазначеної Постанови державному обліку підлягають житлові будинки і житлові приміщення в інших будовах, призначені для постійного мешкання громадян, а також для використання в установленому порядку як службові житлові приміщення і гуртожитки. Житлові будинки і житлові приміщення в інших будовах включаються до складу житлового фонду після прийняття їх в експлуатацію державною приймальною комісією, реєстрації і технічної інвентаризації. Не враховуються у складі житлового фонду дачі дачно-будівельних кооперативів, літні садові будиночки членів садівничих товариств, інші будови і приміщення, призначені для сезонного або тимчасового мешкання, незалежно від тривалості мешкання в них громадян.

Таким чином, ми бачимо, що необхідність державної реєстрації нерухомого майна виникла не одразу з появою поняття права власності. Причиною виникнення перших реєстрів нерухомості було оподаткування земель, і з часом такі реєстри набували все більше і більше рис, що наближали їх до сучасного вигляду.

#### Список використаних джерел:

1. Батыр К. И. Всеобщая история государства и права: учебник / под ред. К. И. Батыра. – М.: Юристъ, 1998. – 456 с.
2. Большой энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedu.ru/bigencdic/>
3. Быков А. С. Становление и развитие института права собственности / А. С. Быков // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2007. – № 27. – Том 8. – С. 26–29.
4. Георгієвський Г. Ф. Соціальний розподіл житлової площі та завдання житлової політики в цій галузі / Г. Ф. Георгієвський // Житлова кооперація України. – 1929. – № 3. – С. 15.
5. Дигесты Юстиниана. Избранные фрагменты в переводе и с примечаниями И. С. Перстерского. – М., 1984. – 456 с.
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>
7. Інструкція про порядок реєстрації домів і домоволодіння в містах і селах міського типу УРСР від 31.01.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001303-66>
8. Кассо Л. А. Понятие о залоге в современном праве / Л. А. Кассо. – М., 1999. – 284 с.
9. Научный коммунизм: Словарь / [Александров В. В., Амвросов А. А., Ануфриев Е. А. и др.]; под ред. А. М. Румянцева. – 4-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1983.
10. Никонов П. Н. Журавский Н. Н. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество. Аналитический обзор. 2006. – 180 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://lib.mesi-yar.ru/books/yf-mesi/2009/nikonov\\_p\\_n\\_zhuravskii\\_n\\_n\\_nedvizhimost\\_kadastr\\_i\\_mirovy.pdf](http://lib.mesi-yar.ru/books/yf-mesi/2009/nikonov_p_n_zhuravskii_n_n_nedvizhimost_kadastr_i_mirovy.pdf)
11. Про порядок державного обліку житлового фонду: Постанова Ради Міністрів УРСР від 11.03.1985 № 105 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105-85-%D0%BF>
12. Синельникова В. Н. Становление и развитие института регистрации прав на недвижимое имущество в России / В. Н. Синельникова // NB: Вопросы права и политики. – 2014. – № 9. – С. 51–83 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_13094.html](http://e-notabene.ru/lr/article_13094.html)
13. Слободянюк С. О. Окремі аспекти становлення та розвитку інституту державної реєстрації речових прав в Україні / С. О. Слободянюк // Приватне право і підприємництво: 36. наук. пр. – 2011. – Вип. 10. – С. 66–69.
14. Тютрюмов И. М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Книга вторая. – М., 2004. – 603 с.
15. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права: в 2-х т. / Г. Ф. Шершеневич. – М., 2005. – Т.1. – 461 с.
16. Яремова І. В. Розвиток законодавства та наукової думки про виникнення права власності на українських землях до першої половини XVII століття / І. В. Яремова // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 227–232.

*В данной статье исследуются исторические процессы возникновения, формирования и становления государственного реестра недвижимости, а также факторы, повлиявшие на выделение основных принципов государственной регистрации прав на недвижимое имущество.*

**Ключевые слова:** реестр недвижимости, реестр недвижимого имущества, система регистрации, регистрация прав на недвижимое имущество, права на недвижимое имущество.

*This article investigates the historical processes of the emergence, formation and formation of the state register of real estate, as well as factors that have influenced the selection of the basic principles of state registration of rights to real estate.*

**Key words:** register of real estate, register of immovable property, registration system, registration of rights to real estate, rights to real estate.