

СПАСЕНКО В. О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК [342.951:342.9.03]: 347.214-047.32
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.2.22>

**ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ
ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРАТОРА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ
РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБТЯЖЕНЬ:
ОСОБЛИВОСТІ РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ**

У статті досліджуються проблеми розмежування юрисдикції при розгляді справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного реєстратора у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Наголошено, що розмежування повноважень судів має важливе практичне значення для сторін, адже порушення правил юрисдикції безпосереднім чином впливає на реалізацію конституційно закріплених прав – передусім права власності та права особи на судовий захист. Розглянуто за результатами дослідження судової практики можливі варіанти вирішення питання юрисдикції при розгляді спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного реєстратора у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Доведено, по-перше, що у випадку, коли в позові вказані процедурні порушення, вчинені державним реєстратором при реєстрації, зміні або припиненні права, то такий спір розглядається в порядку адміністративного судочинства, оскільки в даному випадку органи державної реєстрації виступають суб'єктами владних повноважень та здійснюють владні управлінські функції. У даному випадку справи за участю державного реєстратора є публічно-правовими спорами, і відповідно повинні бути вирішені в порядку адміністративного судочинства з урахуванням законодавчо встановлених принципів здійснення адміністративного судочинства. По-друге, якщо підставою для подання позову є спір про право, але оскаржується рішення державного реєстратора з мотивів недотримання ним закону, то такий спір підлягає розгляду в порядку цивільного або господарського судочинства. По-третє, у випадку, коли позовна вимога про скасування рішення про державну реєстрацію прав чи скасування запису про проведену державну реєстрацію прав є похідною від спору щодо відповідного майна або майнових прав, і якщо цей спір належить до юрисдикції загального суду та переданий на його розгляд з вказаними вимогами, така справа має розглядатися за правилами цивільного судочинства.

Ключові слова: адміністративне судочинство, юрисдикція, адміністративна юрисдикція, предметна юрисдикція, адміністративна справа, публічно-правовий спір.

Spasenko V. O. Appealing against decisions, actions or omissions of a state registrar in the field of state registration of real rights to immovable property and their encumbrances: peculiarities of jurisdiction delimitation

The article examines the issues of delimitation of jurisdiction in cases involving appeals against decisions, actions or omissions of the State Registrar in the field of State registration of real rights to immovable property and their encumbrances.



The author emphasizes that the delimitation of court powers is of great practical importance for the parties, since violation of the jurisdictional rules directly affects the exercise of constitutionally enshrined rights, primarily the right to property and the right to judicial protection. Based on the results of the case law study, the author examines the possible options for resolving the issue of jurisdiction when considering disputes concerning appeals against decisions, actions or inactions of the State Registrar in the field of State registration of real rights to immovable property and their encumbrances. The article examines the issues of delimitation of jurisdiction in cases involving appeals against decisions, actions or omissions of a state registrar in the field of state registration of real rights to immovable property and their encumbrances. The author emphasizes that the delimitation of court powers is of great practical importance for the parties, since violation of the jurisdictional rules directly affects the exercise of constitutionally enshrined rights, primarily the right to property and the right to judicial protection. Based on the results of the case law study, the author examines possible options for resolving the issue of jurisdiction in disputes concerning appeals against decisions, actions or inaction of the State Registrar in the field of State registration of real rights to real estate and their encumbrances. The author proves, firstly, that if a claim contains procedural violations committed by a state registrar in the course of registration, modification or termination of a right, such a dispute is considered in administrative proceedings, since in this case state registration authorities act as subjects of power and exercise power management functions. In this case, cases involving a state registrar are public law disputes and, accordingly, should be resolved in administrative proceedings, taking into account the legally established principles of administrative proceedings. The author proves, firstly, that if the claim contains procedural violations committed by the state registrar during registration, change or termination of a right, such a dispute is considered in administrative proceedings, since in this case the state registration authorities act as subjects of power and exercise In this case, cases involving a state registrar are public law disputes, and accordingly should be resolved in administrative proceedings, taking into account the legally established principles of administrative proceedings. Secondly, if the basis for filing a claim is a dispute about a right, but the decision of the state registrar is challenged on the grounds of non-compliance with the law, such a dispute is subject to consideration in civil or commercial proceedings. Third, if the claim for cancellation of a decision on state registration of rights or cancellation of a record of state registration of rights is derived from a dispute over the relevant property or property rights, and if this dispute is within the jurisdiction of a general court and is submitted to it with the specified requirements, such a case should be considered in accordance with the rules of civil proceedings. Second, if the basis for filing a claim is a dispute over law, but the decision of the state registrar is appealed on the grounds of non-compliance with the law, such a dispute is subject to civil or commercial proceedings. Third, if the claim for cancellation of a decision on state registration of rights or cancellation of a record of state registration of rights is derived from a dispute over the relevant property or property rights, and if this dispute is within the jurisdiction of a general court and is submitted to it for consideration with the specified requirements, such a case should be considered under the rules of civil proceedings.

Key words: *administrative proceedings, jurisdiction, administrative jurisdiction, subject matter jurisdiction, administrative case, public law dispute.*

Вступ. Дослідження проблематики розмежування юрисдикції при розгляді справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного реєстратора речових прав на нерухоме майно є актуальним з огляду на те, що порушення правил юрисдикції безпосереднім чином



впливає на реалізацію конституційно закріплених права – права власності та права особи на судовий захист. Відтак Конституцією України (ст. 41) закріплено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом [1]. Варто зауважити, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обмеження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації. Державна реєстрація прав на нерухомість є публічною, здійснюється уповноваженим органом, який здійснює державну реєстрацію відповідно до законодавчо встановлених вимог [2, с. 197]. При цьому слід наголосити, що важливим елементом принципу законності, як зазначає Д. В. Лученко, є реальне гарантування для громадян можливості оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень [3, с. 152,159].

Право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантується Конституцією України (стаття 55). Зауважимо, що до 2016 року рішення, дії чи бездіяльність реєстратора можливо було оскаржити лише в судовому порядку. При цьому визначення юрисдикції такої категорії спорів, що одночасно мали адміністративно-правовий та майновий характер, тривалий час залишалося суперечливим [2, с. 199].

Конкретизація наведеного конституційного положення щодо спорів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень відображена у статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», яка закріплює порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав. Так, рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав, а також дії, пов'язані з автоматичною державною реєстрацією прав, можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України, його територіальних органів або до суду [4].

Постановка завдання. Метою наукової статті є дослідження проблем правозастосування, пов'язаних з розмежуванням юрисдикції при розгляді справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного реєстратора у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Результати досліджень. До питань адміністративної юрисдикції у своїх працях зверталися такі вчені, як І. М. Балакарева, Е. Ф. Демський, О. В. Кузьменко, О. О. Марченко, Н. Б. Писаренко, М. І. Смокович, та ін. У свою чергу проблематика розмежування юрисдикції у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного реєстратора у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень підіймалася у працях О. М. Дробот, М. В. Жушмана, Є. А. Кобрусєвої та ін.

Аналіз судових рішень свідчить, що у сфері державної реєстрації найбільшу частку серед категорій переглянутих судових рішень, становлять адміністративні справи щодо розгляду спорів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (у тому числі прав на земельні ділянки). Вирішення спорів у деяких категоріях адміністративних справ викликає певні складнощі, що призводить до скасування судових рішень. Відтак розповсюдженою причиною є неоднакове застосування норм матеріального та процесуального права, що тягне за собою ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах.

Актуальним на сьогодні залишається питання розмежування юрисдикції справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Проілюструємо наведене твердження прикладом. Верховний Суд виніс постанову по справі № 820/2675/17 від 13.06.2018 р. [5]. Так, в обґрунтування позову вказано, що нотаріус не мав визначених Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» підстав для прийняття спірного рішення. Окрім цього, правоустановчим документом на будинок є інший документ, ніж зазначено в реєстрі прав на нерухоме майно. Окружний адміністративний суд задовольнив позов, суд апеляційної інстанції провадження у справі закритий на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 Кодексу



адміністративного судочинства України. У свою чергу, Велика палата Верховного Суду зазначила, що відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. Європейський суд з прав людини у рішенні від 20.07.2006 р. у справі «Сокурєнко і Стригун проти України» указав, що фраза «встановлений законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. Термін «суд, встановлений законом» у пункті 1 статті 6 Конвенції передбачає «усю організаційну структуру судів, включно з ... питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів». Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що національний суд не мав юрисдикції судити деяких заявників, керуючись практикою, яка не мала регулювання законом, і, таким чином, не міг вважатися судом, «встановленим законом».

Відповідно до приписів ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України [6] до юрисдикції адміністративних судів належать справи у публічно-правових спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження. Як убачалося з матеріалів справи, вимоги позивача ґрунтуються на протиправності дій нотаріуса як суб'єкта, наділеного владно-управлінськими функціями приймати рішення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно, у зв'язку з невиконанням ним обов'язку щодо перевірки документів, поданих для реєстрації права власності на частину будинку та їх витребування. При цьому позивач не порушував перед судом питання, пов'язані з його правом на вказаний об'єкт нерухомого майна. Тобто у наведеній справі відсутній спір про право, а дослідженню підлягають виключно владні управлінські рішення та дії нотаріуса, який діяв як суб'єкт владних повноважень.

Таким чином, з наведеного вбачається, що у випадку, коли в позові оскаржуються вчинені державним реєстратором процедурні порушення при реєстрації, зміні або припиненні права, то такий спір розглядається в порядку адміністративного судочинства, оскільки органи державної реєстрації виступають суб'єктами владних повноважень та здійснюють владні управлінські функції, відтак такі справи за участю державного реєстратора є публічно-правовими спорами, і відповідно вирішуються в порядку адміністративного судочинства з урахуванням законодавчо встановлених принципів здійснення адміністративного судочинства. Якщо підставою для подання позову є спір про право, але оскаржується рішення державного реєстратора з мотивів недотримання ним закону, то такий спір підлягає розгляду в порядку цивільного або господарського судочинства.

Важливо зазначити, що юрисдикція спорів із нотаріусами як державними реєстраторами з приводу оскарження їх рішень про державну реєстрацію загалом обумовлюється саме видами нотаріальних дій, які має право вчиняти нотаріус. Тобто, нотаріус має право здійснювати державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень у випадку здійснення ним нотаріальної дії із цим майном, що зазвичай пов'язане саме з укладанням цивільно-правових угод. При цьому державна реєстрація проводиться саме тим нотаріусом, який і вчинив нотаріальну дію. Будь-які ж інші спори, що безпосередньо не впливають із невиконання сторонами умов укладених та посвідчених нотаріусів правочинів, а стосуються виключно порядку вчинених ним реєстраційних дій, належать до публічно-правових та мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства [7, С. 95].

Водночас варто звернути увагу на випадки, коли одночасно заявляється позов про визнання недійсним документа, що став підставою для набуття права власності (договору, рішення органу місцевого самоврядування тощо) та визнання протиправним й скасування рішення державного реєстратора про реєстрацію права.

Відповідь на окреслене питання можна віднайти у постанові Великої палати Верховного Суду по справі № 361/4307/16-ц від 13.06.2018 р. Відтак, у разі скасування рішення про державну реєстрацію прав, документів, на підставі яких проведено державну реєстрацію



прав, скасування записів про проведену державну реєстрацію прав до Державного реєстру прав вноситься запис про скасування державної реєстрації прав. Якщо позовна вимога про скасування рішення про державну реєстрацію прав чи скасування запису про проведену державну реєстрацію прав є похідною від спору щодо відповідного майна або майнових прав, і якщо цей спір належить до юрисдикції загального суду та переданий на його розгляд з вказаними вимогами, така справа має розглядатися за правилами цивільного судочинства. При цьому варто наголосити, що вичерпний перелік підстав для відмови в державній реєстрації, зокрема, права власності, визначений у ч. 1 статті 24 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [4]. Повноваження державного реєстратора щодо перевірки поданих для проведення державної реєстрації документів обмежені встановленням відповідності заявлених прав і поданих документів вимогам законодавства та відсутності суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими правами [8].

Висновки. Підсумовуючи викладене можна дійти висновку, що правильне розмежування юрисдикції при вирішенні спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного реєстратора під час державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень безпосереднім чином впливає на реалізацію конституційно закріплених прав, зокрема права власності та права особи на судовий захист. Тому вкрай актуальними видаються подальші наукові розробки чітких критеріїв щодо розмежування юрисдикції при вирішенні окресленої категорії спорів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. / *Верховна Рада України. Голос України*. 1996. № 128.
2. Селіванова К.В, Кобрусєва Є. А. Позасудовий (адміністративний) порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів прав на нерухоме майно в контексті реформування системи органів державної реєстрації. *Право і суспільство*. 2020. № 4. С. 195-201.
3. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія / Д. В. Лученко ; Харків : Право, 2017. 440 с.
4. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01 липня 2004 р. / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.
5. Постанова Верховного Суду від 13.06.2018 р., судова справа № 820/2675/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75296564>
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
7. Жушман М. В. Проблеми визначення юрисдикції щодо оскарження рішень про державну реєстрацію прав, прийнятих нотаріусом як державним реєстратором. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. с. 90-95.
8. Постанова Великої палати Верховного Суду від 13.06.2018 р, судова справа № 361/4307/16-ц / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75099748>

