

ЛАХОВА О. В.

кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративного
і кримінального права
(Дніпровський національний університет
імені Олеся Гончара)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.2.53>

ЗАХИСТ ПРАВА НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ РЕЄСТРАТОРІВ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядаються питання щодо ефективності механізмів оскарження рішень державних реєстраторів, аналізується нормативно-правова база, що регулює процес реєстрації нерухомого майна, і визначаються основні проблеми, з якими стикаються громадяни та юридичні особи при захисті своїх майнових прав. Окрема увага приділяється практичним аспектам роботи колегій, правовому статусу учасників процесу оскарження, а також пропонується аналіз можливих шляхів удосконалення існуючих процедур для забезпечення більш ефективного захисту прав власності на нерухоме майно. Детально аналізується нормативно-правова база, що регулює процес реєстрації нерухомого майна, і визначаються основні проблеми, з якими стикаються громадяни та юридичні особи при захисті своїх майнових прав. Окрема увага приділяється практичним аспектам роботи колегій, правовому статусу учасників процесу оскарження, а також пропонується аналіз можливих шляхів удосконалення існуючих процедур для забезпечення більш ефективного захисту прав власності на нерухоме майно. Розглядаються питання взаємодії різних суб'єктів адміністративно-правових відносин, ролі та функцій державних органів у забезпеченні справедливого розгляду скарг, а також досліджуються перспективи вдосконалення законодавства з метою підвищення прозорості та підзвітності процесу реєстрації прав на нерухоме майно. Зазначено на відсутності ознак позовного характеру у адміністративному провадженні за скаргою може бути пояснено таким чином: по-перше, адміністративне провадження за скаргою не відбувається у формі змагання, як це відбувається у цивільному процесі у традиційному розумінні змагальності; по-друге, різниця між такими юридичними термінами, як «скарга» і «позов», проявляється у їх матеріально-правових аспектах, зокрема, у суб'єктах, яким адресовані матеріально-правові вимоги цих засобів правового захисту.

Ключові слова: право власності, захист права власності, державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації прав, речові права на нерухоме майно, електронний реєстр, інформаційні технології, рішення, дії та бездіяльність державних реєстраторів, позасудове (альтернативне) оскарження, судове оскарження, скарга у сфері державної реєстрації, суб'єкти владних повноважень.

Lakhova O. V. Protection of the right to immovable property through the mechanism of appeal of decisions, actions or inaction of state registrars: problems of implementation

The article examines issues related to the effectiveness of mechanisms for appealing the decisions of state registrars, analyzes the legal framework governing the process



of real estate registration, and identifies the main problems faced by citizens and legal entities in protecting their property rights. Particular attention is paid to the practical aspects of the work of the boards, the legal status of the participants in the appeal process, and an analysis of possible ways to improve the existing procedures to ensure more effective protection of ownership rights to real estate is offered. The legal framework governing the process of real estate registration is analyzed in detail, and the main problems faced by citizens and legal entities in protecting their property rights are identified. Particular attention is paid to the practical aspects of the work of the boards, the legal status of the participants in the appeal process, and an analysis of possible ways to improve the existing procedures to ensure more effective protection of ownership rights to real estate is offered. The issues of interaction of various subjects of administrative and legal relations, the role and functions of state bodies in ensuring the fair consideration of complaints are considered, as well as the prospects of improving the legislation in order to increase the transparency and accountability of the process of registration of rights to real estate. The noted lack of signs of a legal nature in the administrative procedure for a complaint can be explained as follows: firstly, the administrative procedure for a complaint does not take place in the form of a competition, as it happens in a civil process in the traditional sense of competition; secondly, the difference between such legal terms as «complaint» and «lawsuit» is manifested in their material and legal aspects, in particular, in the subjects to whom the material and legal requirements of these legal remedies are addressed.

Key words: *property right, protection of property right, state registrars, subjects of state registration of rights, rem rights to immovable property, electronic register, information technologies, decisions, actions and inaction of state registrars, out-of-court (alternative) appeal, court appeal, complaint in the field of state registration, subjects of authority.*

Постановка проблеми. Будь-яке право повинно мати надійний захист згідно з нормами права та відповідними інструментами, які реалізуються у практиці. Особливе значення в адміністративно-правовому захисті прав власності відводиться захисту речових прав на нерухоме майно, яке становить практично всю нерухомість та інші значущі для громадян і суспільства майнові об'єкти. Один з головних інструментів публічного адміністрування у цій сфері – інститут державної реєстрації. Проте у процесі реєстрації речових прав можуть виникати помилки або навіть зловживання, які потребують коригування. Для цього законодавець передбачив стадію оскарження рішень (актів) державних реєстраторів. Цей процес може здійснюватися як у квазісудовому (адміністративному), так і у судовому порядку.

Останні законодавчі зміни спрямовані на підвищення ефективності адміністративного й судового захисту речових прав. Проте у цій сфері адміністративного і господарського права існують певні проблеми, які потребують уваги з боку доктрини, правореалізації та правозастосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досудове (позасудове) врегулювання спорів як засобу захисту законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб викликало інтерес у наступних дослідників: І.А. Балюка, В.Є. Беяневича, В.А. Кройтора, В.В. Резнікової, М.І. Титова, К. В. Селіванова, О. Л. Соколенко та В.Д. Чернадчука. Окремі з них досліджували саме проблеми захисту права на нерухоме майно через механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів. Проте, динаміка суспільних відносин в зазначеній сфері обумовлює подальше дослідження проблем реалізації процедур захисту зазначених прав.

Мета. Метою даної наукової роботи є вивчення проблем реалізації права на нерухоме майно через механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів та окреслення шляхів їх вирішення.



Результати дослідження. На стадії адміністративного захисту речових прав та у процесі адміністративної процедури реєстрації цих прав в Україні діє ряд нормативно-правових актів на рівні законодавства та підзаконних актів [2-5].

Загалом, слід відзначити, що при оскарженні рішень (актів) державної реєстрації речових прав існують кілька видів адміністративно-правового захисту. Серед них:

- 1) Реалізація конституційного права особи на звернення та оскарження;
- 2) Судовий захист і контроль;
- 3) Діяльність суб'єктів громадянського суспільства та засобів масової інформації в цій сфері.

У даній статті ми детальніше саме розглянемо перші вид захисту.

Ю.С. Шемшученко правильно зазначає, що наголошення на правах і свободах є важливим аспектом правопорядку, але не єдиним. Крім того, необхідно створити умови для реалізації цих прав. Дослідники-юристи проводять розрізнення між термінами «охорона» і «захист». Під охороною розуміються профілактичні заходи, спрямовані на запобігання порушенням прав фізичних та юридичних осіб, а також на усунення перешкод, що ускладнюють реалізацію цих прав. Захист, з свого боку, означає примусові заходи (щодо обов'язкової особи) для відновлення порушеного права. Охорона включає заходи, спрямовані на порушника прав і законних інтересів, тоді як захист – на відновлення порушеного права після порушення [1].

С.С. Алексєєв визначає захист прав як примусову діяльність держави, спрямовану на відновлення порушеного права та забезпечення виконання юридичного обов'язку. Зміст Конституції України, особливо розділів I, II, III, V, VII, VIII, свідчить про новий підхід до взаємодії між фізичними особами, юридичними особами та державою [2]. Цей підхід включає такі положення:

- а) пріоритет громадян у відносинах з державою;
- б) закріплення прав і свобод людини і громадянина у Конституції;
- в) пріоритет права у регулюванні взаємодій між громадянами та державою;
- г) забезпечення прав і свобод людини і громадянина державою та її відповідальність перед ними.

З цього приводу М.А. Власенко наголошує на:

- 1) відповідальності держави перед собою;
- 2) відповідальності посадовців за протиправні дії стосовно громадян.

Отже, захист прав – це сукупність ознак правового характеру, які відображають сутність порушеного права і особливості процесу його відновлення, а також вид юридичної відповідальності, яка застосовується до порушника права. У більшості випадків у юридичній літературі категорія «адміністративно-правовий захист» вважається складовою адміністративно-правової охорони. Професор В. Галунько, розробляючи фундаментальну теорію адміністративної правової охорони, визначив, що адміністративно-правова охорона права власності полягає у створенні цілісної системи упорядкованої свободи зберігання та переміщення товарів, іншого майна, послуг, фінансових ресурсів та інтелектуальної власності. Він підкреслив, що ця система забезпечує підтримку конкуренції, свободи економічної діяльності, справедливості та поваги до власників майна інших осіб за допомогою правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності суб'єктів публічного управління.

О. Єщук розглядає необхідність узгодження вживання термінів «охорона» та «захист» у вітчизняному законодавстві з міжнародними стандартами, розглядаючи їх як синоніми, що мають різні рівні розуміння. Вона диференціює їх для адміністративно-правової охорони таким чином: «захист (охорона) у найвищому розумінні» – це охорона у найвищому розумінні; «захист (охорона) у вузькому розумінні» – це охорона у вузькому розумінні; «захист (охорона) у широкому розумінні» – це охорона в широкому розумінні. Вона розвинула теорію адміністративно-правової охорони шляхом нормативно-правової легалізації фактичного змісту, базуючись на природничому праві, соціологічному та психологічному підходах до розуміння охорони, спрямованої на непорушність та ефективне відновлення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів адміністративного права [6]. Ці відносини врегульовані



нормами адміністративного права та передбачають запобігання або відновлення порушених прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб за допомогою правових і адміністративно-владних заходів, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації відповідно до їх законодавчо встановленої компетенції. Загалом, зроблено висновок, що адміністративно-правові відносини охорони є суспільними відносинами, які регулюються нормами адміністративного права та спрямовані на запобігання або відновлення порушених прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Реєстрація включає в себе введення в спеціальні документальні засоби, такі як реєстри, списки або книги, записів про особи, об'єкти, події та інше з метою документування та надання їм юридичної сили.

Державна реєстрація відноситься до процесу, необхідного для утворення, зміни, переходу, обмеження або припинення прав власності та інших прав.

Отже, державна реєстрація нерухомості є комплексом юридичних та технічних заходів, спрямованих на фіксацію прав власності власників та користувачів на певну нерухомість відповідно до чинного законодавства на підставі відповідних документів, які підтверджують ці права.

Система органів державної реєстрації прав за Законом 2004 року передбачала центральний орган виконавчої влади у справах земельних ресурсів, який відповідав за виконання державної політики у сфері реєстрації прав. Під ним створювалася державна госпрозрахункова юридична особа з консолідованим балансом (центр державного земельного кадастру), а також його відділення на місцях, які виступали місцевими органами реєстрації прав.

Проте ця система, зазначена в Законі 2004 року, не була втілена. Це створило потребу у новому підході до регулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією прав на нерухоме майно. Тому Верховною Радою України 11 лютого 2010 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» та інших законодавчих актів України». Цей Закон спрямований на виправлення практики, що склалася в Україні у сфері реєстрації прав на нерухоме майно. Він передбачає створення єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та нові підходи до державного регулювання цивільних правовідносин у цій сфері. Це визначило новий концептуальний підхід як до процедури реєстрації прав на нерухоме майно, так і до системи органів, які цим займаються. Таким чином, цей Закон є першим кроком у реформуванні системи реєстрації прав на нерухоме майно та вирішенні зазначених питань. До 2016 року, рішення, дії або бездіяльність реєстратора могли бути оскаржені лише через судову процедуру. Починаючи з 1 січня 2016 року, з'явилася можливість позасудового оскарження незаконних рішень, дій або бездіяльності державних реєстраторів. Право на таке оскарження врегульовано ст. 37 зазначеного Закону. Сама процедура захисту права на нерухоме майно через механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів визначена Порядком розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції (зі змінами).

Розгляд скарги у сфері державної реєстрації здійснюється у строки, встановлені Законом України «Про звернення громадян». Міністерством юстиції України утворені спеціальні колегіальні органи – колегії, які уповноважені розглядати скарги громадян на неправомірні рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації.

Практика роботи колегій показує, що право на «колегіальне» оскарження мають фізичні особи (включаючи іноземців, апатридів, біпатридів, осіб без громадянства), чиї майнові права на нерухомість було порушено. Наприклад, коли колишньому власнику нерухомого майна було позбавлено права власності через протиправну реєстраційну дію, таку як державна реєстрація переходу права власності на недобросовісного набувача; землекористувачеві, якого позбавлено права оренди земельної ділянки через реєстрацію розірвання договору оренди та одночасну реєстрацію права оренди з новим орендарем; фактичному власнику житлового будинку, у якого є достатній перелік правовстановлювальних документів,



але державним реєстратором було прийнято рішення про відмову в державній реєстрації прав без підстав; юридичні особи публічного або приватного права, у тому числі їх керівники (директори) або посадові особи, які діють на підставі довіреності; органи публічної влади (державні або місцеві) або органи/особи, яким законом надано право звертатися в інтересах інших осіб.

Дотримання процедур, визначених Законом та Порядком, дозволяє забезпечити захист прав осіб та суб'єктів господарювання від неправомірних рішень державних реєстраторів. У контексті оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги з державної реєстрації, категорії «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження» мають таке співвідношення: 1) адміністративне оскарження – це традиційний процес, при якому скарга подається безпосередньо до вищого органу або посадової особи в межах публічної адміністрації. Цей вид оскарження регулюється законодавством і відбувається в межах адміністративної ієрархії. Метою є перегляд рішення, дії або бездіяльності суб'єкта, що надає адміністративні послуги, в адміністративному порядку. 2) альтернативне оскарження – це неklasичний підхід, який може включати різні форми оскарження поза межами стандартної адміністративної процедури. Сюди відносяться звернення до омбудсмена, використання медіації, звернення до незалежних комісій чи організацій, а також судові процедури. Альтернативне оскарження зазвичай спрямоване на пошук більш гнучких і ефективних шляхів вирішення спору, що можуть бути менш формалізованими та бюрократичними.

Адміністративне оскарження слідує чітко визначеним формальним процедурам в рамках адміністративної ієрархії. Альтернативне оскарження може бути більш неформальним та гнучким, використовуючи різні механізми для досягнення справедливості. В адміністративному оскарженні суб'єктами розгляду є вищі органи чи посадові особи в межах адміністрації. В альтернативному оскарженні суб'єктами можуть бути як державні, так і недержавні органи чи організації. Обидва підходи спрямовані на досягнення справедливого розгляду скарг та забезпечення прав громадян. Проте адміністративне оскарження частіше орієнтоване на дотримання встановлених процедур, тоді як альтернативне оскарження може надати більш індивідуалізований підхід до вирішення проблеми.

Висновки. Захист права на нерухоме майно через механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів доступний, згідно чинного законодавства через адміністративне та/або альтернативне оскарження. Обидва підходи є важливими компонентами системи оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Вони доповнюють один одного, надаючи громадянам широкий спектр можливостей для захисту своїх прав у сфері державної реєстрації.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. *Вибрані наукові праці / Андрійко О.Ф. та ін.*; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійка. Київ, 2011. 448 с.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. / *Верховна Рада України. Голос України*. 1996. № 128.
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. 15 жовт. (№ 76). С. 44.
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. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. 19 лист. (№ 47). С. 256.
6. Соколенко О.Л. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. 636 «Правознавство». С. 83–87.

