

Аналіз правових механізмів скасування рішень державного реєстратора в Україні

Войтовський Валентин Сергійович¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.05.2024	Право	342.95

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12328228>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Механізм здійснення державної реєстрації права власності в Україні займає центральне місце серед об'єктів правовідносин, що виникають у процесі його реалізації. Інтерес до теми регулювання сфери державної реєстрації права власності першочергово пов'язаний насамперед з його оформленням на нерухоме майно, оскільки у сучасних умовах нерухомість (земельні ділянки, будинки, квартири) є основним, а у ряді випадків - єдиним майном, яким володіє більшість громадян. Водночас реалізація громадянами прав на нерухоме майно, під яким необхідно розуміти вчинення відповідними суб'єктами дій і здійснення наданих законом прав щодо нього, нерозривно пов'язана з поняттям державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним. Державна реєстрація прав як основний елемент правового режиму нерухомості є юридичним актом визнання та підтвердження державою виникнення, обмеження (обтяження), переходу або припинення прав на майно відповідно до положень Цивільного кодексу України [1].

Державна реєстрація є єдиним доказом існування зареєстрованого права власності. Тим самим, чинним законодавством наголошується, що основною метою державної реєстрації прав на майно є забезпечення захисту майнових прав на нього учасників цивільного обороту. Цей факт продовжує викликати масовий попит на роботу державних органів з реєстрації прав на майно серед зацікавлених осіб. Проте практика свідчить про те, що державна реєстрація права власності, попри останні перетворення (законодавчі, відомчі) не завжди може досягти своєї мети та досі залишається складним, тривалим, а також витратним процесом. Крім того, зберігаються проблеми правового та організаційного характеру, особливо, при скасуванні рішень державного реєстратора. Наявність скарг на неефективність системи державної реєстрації прав із боку заявників – учасників відносин, що виникають при державній реєстрації, свідчить про те, що конкретні права громадян, гарантовані чинним законодавством України, у тому числі й Конституцією [2], реалізуються неналежним чином або не у повному обсязі.

Найчастіше скарги заявників пов'язані з організаційними, процедурними питаннями проведення державної реєстрації права власності, на дії співробітників органів, що реєструють, на порушення строків проведення реєстрації та видачі відомостей з Єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно, а також на сам порядок видачі відомостей із зазначеного реєстру. Регулювання інституту

¹ кандидат юридичних наук Приватний нотаріус Київського міського нотаріального округу, ORCID 0009-0004-4397-1402

адміністративних актів у багатьох країнах реалізується через механізми законодавства про адміністративні процедури. Останнє охоплює широкий спектр питань: поняття, види, вимоги до адміністративних актів, юридична сила, дефектність, дійсність і недійсність, а також правила початку та припинення дії форм управління. При цьому скасування адміністративного акту – лише один зі способів припинення його дії й втрати ним юридичної сили. Феномен скасування можна віднести до одного з важливих елементів стандарту правового регулювання інституту адміністративних актів у законодавстві про адміністративні процедури у цілому, та у сфері державної реєстрації зокрема. Зазначене обумовлює актуальність проведеного дослідження.

Метою статті є вивчення механізму скасування рішення реєстратора при державній реєстрації прав на майно в Україні. Аналізуючи праці вітчизняних і закордонних науковців, чинних нормативно-правових актів України визначено, що механізм здійснення державної реєстрації прав на майно та угод з ним у широкому розумінні – це державний вплив, що здійснюється за допомогою системи державних органів та інших державних явищ (принципів, функцій, юридичного процесу) на суспільні відносини у сфері обороту майна з його метою упорядкування та підвищення ефективності, у тому числі й при скасуванні рішень державного реєстратора.

Дослідження дозволило визначити, що питання здійснення та реалізації державної реєстрації на практиці пов'язані із щоденною діяльністю органів, що реєструють, метою діяльності яких є реєстрація речових прав громадян. Загалом, вона є здійснюваною уповноваженим органом адміністративно-процесуальною діяльністю, з метою визнання та підтвердження державою виникнення, обмеження (обтяження), переходу чи припинення прав на майно, результатом якої є рішення про наявність чи відсутність підстав для внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно та угод із ним. Ця діяльність здійснюється відповідно до приписів закону та підзаконних актів і характеризується як управлінська, оскільки пов'язана здійсненням діяльності щодо вирішення індивідуально-конкретних справ, пов'язаних з майном, застосовуючи при цьому норми відповідних галузей права, не лише матеріальні, а й процесуальні. При цьому у тому випадку, якщо Міністерство юстиції України або його територіальний орган скасовує рішення державного реєстратора, оцінюються не лише дії останнього. Йдеться також і про інтереси тої особи, яка виступає або була носієм права власності, припинила його або, навпаки, зареєструвала.

У висновку наголошено: як правило, скасування рішення державного реєстратора пов'язано з певною правовою оцінкою початкового прийнятого адміністративного акту (як варіант – через призму пройдених ним процедур). При цьому цього правила можливі такі основні винятки: по-перше, оцінюватися може не тільки початковий акт, а й наступні дії адресата щодо його виконання. Якщо, наприклад, особа, яка отримала будь-який дозвіл, надалі допускає порушення режиму виконання наданого права, то відповідне рішення може бути скасовано на майбутнє. По-друге, оцінка адміністративного акту, виданого державним реєстратором, може мати як правовий, так і інший характер (наприклад, щодо його доцільності). Скасування правомірною акту через виключно лише недоцільність допустима лише для адміністративних актів, які не вплинули на правовий статус громадян. Якщо акт має зовнішні наслідки для невіддільних осіб, його скасування через ірраціональність можлива лише у виняткових випадках. По-третє, оцінка початкового адміністративного акту може змінюватися у часі залежно від зовнішніх обставин (зокрема, коригування законодавства). Рішення, яке було законним, обґрунтованим та доцільним на момент його прийняття може змінити свою природу, що вимагатиме своєю чергою реакції публічної адміністрації або суду.

Ключові слова: право власності, індивідуально-конкретна справа, адміністративний акт, державна реєстрація, Міністерство юстиції, механізм скасування.

Analysis of legal mechanisms of cancellation of decisions of the state registrar in Ukraine

Abstract. The mechanism of state registration of property rights in Ukraine occupies a central place among objects of legal relations that arise in the process of its implementation. Interest in the topic of regulation of the sphere of state registration of property rights is primarily related to its registration for real estate, because in modern conditions, real estate (land plots, houses, apartments) is the main, and in some cases, the only property owned by the majority of citizens. At the same time, citizens' realization of rights to immovable property, which must be understood as actions by relevant subjects and exercise of rights granted by law in relation to it, is inextricably linked to the concept of state registration of rights to immovable property and agreements with it. State registration of rights as the main element of the legal regime of real estate is a legal act of recognition and confirmation by the state of the emergence, restriction (encumbrance), transfer or termination of property rights in accordance with the provisions of the Civil Code of Ukraine [1].

State registration is the only proof of the existence of a registered ownership right. At the same time, the current legislation emphasizes that the main purpose of state registration of rights to property is to ensure the protection of property rights to it of participants in civil transactions. This fact continues to cause a massive demand for the work of state bodies in the registration of property rights among interested parties. However, practice shows that the state registration of property rights, despite recent changes (legislative, departmental), cannot always achieve its goal and still remains a complex, lengthy, and costly process. In addition, legal and organizational problems remain, especially when the decisions of the state registrar are revoked. The presence of complaints about the ineffectiveness of the system of state registration of rights from applicants who are participants in relations arising from state registration indicates that the specific rights of citizens, guaranteed by the current legislation of Ukraine, including the Constitution, are implemented improperly or not in full.

Most often, applicants' complaints are related to organizational and procedural issues of state registration of property rights, to the actions of employees of the registering authorities, to violations of the terms of registration and issuance of information from the Unified State Register of Rights to Immovable Property, as well as to the very procedure for issuing information from of the specified register. Regulation of the institution of administrative acts in many countries is implemented through the mechanisms of legislation on administrative procedures. The latter covers a wide range of issues: concepts, types, requirements for administrative acts, legal force, defectiveness, validity and invalidity, as well as rules for the initiation and termination of the forms of administration. At the same time, the cancellation of an administrative act is only one of the ways of terminating its effect and losing its legal force. The phenomenon of cancellation can be attributed to one of the important elements of the standard of legal regulation of the institution of administrative acts in the legislation on administrative procedures in general, and in the field of state registration in particular. This determines the relevance of the conducted research.

The purpose of the article is to study the mechanism of revocation of the registrar's decision during the state registration of property rights in Ukraine. Analyzing the works of domestic and foreign scientists, the current regulatory legal acts of Ukraine, it was determined that the mechanism of state registration of rights to property and agreements with it in the broadest sense is state influence, which is carried out with the help of a system of state bodies and other state phenomena (principles, functions, legal process) on social relations in the sphere of property turnover with the aim of streamlining and increasing efficiency, including when canceling decisions of the state registrar.

The study made it possible to determine that the issues of implementation and implementation of state registration in practice are related to the daily activities of the registering bodies, the purpose of which is the registration of property rights of the population. In general, it is an administrative-procedural activity carried out by an authorized body, with the aim of recognizing and confirming by the state the emergence, limitation (encumbrance), transfer or termination of property rights, the result of which is a decision on the presence or absence of grounds for making relevant entries in the Unified State Register of Rights on real estate and transactions with it. This activity is carried out in accordance with the prescriptions of the law and by-laws and is characterized as administrative, since it is related to the implementation of activities related to the resolution of individual and specific cases related to property, applying at the same time the norms of the relevant branches of law, not only material, but also procedural. At the same time, if the Ministry of Justice of Ukraine or its territorial body cancels the decision of the state registrar, not only the latter's actions are evaluated. It is also about the interests of the person who acts or was the holder of the right of ownership, terminated it or, on the contrary, registered it.

The conclusion emphasizes: as a rule, the cancellation of the state registrar's decision is related to a certain legal assessment of the initial adopted administrative act (as an option - through the prism of the procedures it passed). At the same time, the following main exceptions to this rule are possible: firstly, not only the initial act can be evaluated, but also the addressee's subsequent actions regarding its execution. If, for example, a person who has received any permission, in the future allows a violation of the regime of execution of the granted right, then the relevant decision may be canceled for the future. Secondly, the assessment of the administrative act issued by the state registrar can have both a legal and other nature (for example, regarding its expediency). Cancellation of a legal act due to impracticality alone is admissible only for administrative acts that did not affect the legal status of citizens. If the act has external consequences for non-powerful persons, its cancellation due to irrationality is possible only in exceptional cases. Thirdly, the assessment of the initial administrative act may change over time depending on external circumstances (in particular, legislative adjustments). A decision that was legal, justified and expedient at the time of its adoption may change its nature, which in turn will require a response from the public administration or the court.

Key words: ownership, individual case, administrative act, state registration, Ministry of Justice, cancellation mechanism.

Вступ

Постановка проблеми. При здійсненні процедури скасування рішення державного реєстратора відбувається своєрідне протистояння фундаментальних принципів законності та стабільності. Забезпечення цих двох принципів, максимального забезпечення правової правильності державних рішень і гарантування стабільності права – так чи інакше знаходять своє відображення у законодавстві. При цьому феномен стабільності переломлюється саме через призму скасування адміністративного акту. При цьому сама процедура потребує справжніх зусиль для досягнення юридичної мети анулювання оскаржуваного правового акту [3]. Одночасно з цим, як зауважує І. Бойко, правова процедура, трактована судом як частина верховенства права, є важливою гарантією проти зловживань з боку державних органів у прийнятті рішень та діях, які мають забезпечити справедливе ставлення до особи [4].

Роль належного правового регулювання адміністративних процедур у цьому контексті неможливо переоцінити. Сучасна держава не просто в односторонньому порядку впливає на пасивні об'єкти, але активно взаємодіє з громадянами та організаціями, визнаючи за ними правосуб'єктність і забезпечуючи можливість участі у створенні адміністративних рішень, особливо у тих випадках, якщо такі погіршують

правове становище адресатів. При цьому, попри важливу роль, яку відіграють суди у нагляді за законністю дій органів виконавчої влади, лише кілька порівняльних досліджень свідчать про ефективність судових оскаржень регуляторних рішень у європейських країнах. У той час як позасудові форми оскарження є більш дієвими, а також менш затратними по часу [5].

Цей важливий аспект розвитку публічного законодавства та практики його застосування первинний, тому всі інші напрями модернізації державного управління повинні вважатися похідними від нього. Саме інститут адміністративних процедур може виступати засобом найбільш глибоких перетворень державного управління, сприяючи досягненню наступних завдань: по-перше, створення гарантій захисту прав громадян та організацій у взаємних правовідносинах з державними органами, посадовими особами, у тому числі й державними реєстраторами (шляхом забезпечення можливості відстоювати свою правову позицію у процедурі), по-друге, забезпечення законності та прозорості, підконтрольності публічного управління, по-третє, раціоналізації діяльності публічної адміністрації, по-четверте, легітимації адміністративних рішень, по-п'яте, створення правових меж адміністративного розсуду, по-шосте, протидії корупції, по-сьоме, стандартизації адміністративної та судової практики, а також стимулювання економічного зростання та створення сприятливих умов для інвестицій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання вивчення механізму скасування рішення державного реєстратора в Україні були досліджені у наукових працях І. Бойко [4], Луїс Е. Мехія [5] та інших.

Метою статті є дослідження окремих аспектів механізму скасування рішення державного реєстратора в Україні.

Результати

Виклад основного матеріалу. Початок ХХІ ст. став епохою ускладнення соціально-економічної, політичної, правової дійсності. Розвиток практично всіх держав відбувається шляхом розширення їх функцій, збільшення числа сфер, у яких здійснюється державне управління, зростання ролі адміністративного розсуду. При цьому традиційні проблеми зіштовхуються з новими проблемами та кризовими явищами. Зазначене спричиняє більш інтенсивний пошук правових форм та організаційних моделей прийняття законних, обґрунтованих та доцільних управлінських рішень, тому в останні десятиліття у багатьох країнах відбулися адміністративні реформи. Своєю чергою модернізація адміністративного права в Україні спрямована на вдосконалення системи внутрішньоапаратних відносин, а також взаємодії державних органів з населенням за різними напрямками, у тому числі надання публічних послуг, реалізації державного контролю, забезпечення інформаційної відкритості публічної адміністрації, впровадження нових електронних технологій в управлінський процес. Не менш важливим є вдосконалення перерахованих аспектів діяльності у сфері державної реєстрації в Україні.

Державна реєстрація прав на нерухоме майно є синтезом двох взаємопов'язаних правових явищ: це діяльність суб'єктів адміністративного права, що виражається у підтвердженні державою виникнення, припинення, переходу та (або) обмеження (обтяження) прав на нерухоме майно, а також це адміністративно-правовий акт, що має правозасвідчувальний, правовстановлюючий характер. Перехід держави до ринкової економіки зумовив становлення та стрімкий розвиток як житлового ринку, так і ринку комерційної нерухомості, що уповільнився на сучасному етапі у контексті збройної агресії проти України. Нерухоме майно, а також державна реєстрація прав на нього мають значення для кожного учасника економічних відносин, будь-яких соціальних груп, зокрема і громадян. Відповідно до зазначеного підвищення ефективності

діяльності органів виконавчої влади, які здійснюють державну реєстрацію прав на нерухоме майно та угод з ним, є однією з найбільш актуальних проблем.

Як наступний етап аналізу проблематики, що вивчається, пропонуємо виокремити п'ять основних елементів правового механізму скасування рішень державного реєстратора: *перший* – визначення системи актів сфері державної реєстрації, скасування яких може бути підпорядковане принципу правової стабільності. Останній є актуальним лише за умови скасування індивідуальних адміністративних актів; судові та нормативні акти ним не охоплюються принаймні в аналогічному обсязі. *Другий* – це порядок скасування. Як правило, рішення державного реєстратора можуть бути скасовані як публічною адміністрацією, так і судами. *Третє* важливе питання пов'язане з правилами дії у часі нового адміністративного акту, що скасовує попереднє рішення; чи буде він поширюватися тільки на майбутнє чи може діяти зі зворотною силою. Інтенсивність такого юридичного проникнення залежить від багатьох факторів, але першочергово – від специфіки змісту таких актів та певною мірою від сумлінності адресатів.

Четвертий аспект пов'язаний із правовими наслідками скасування рішення державного реєстратора, у тому числі можливістю відшкодування шкоди. Деякі правові системи поширюють на відповідні відносини норми цивільного законодавства, зокрема про безпідставне збагачення. Однак такі прямі посилання мають спірний характер у ситуації сумлінності невіддільних суб'єктів. Зрештою, *п'ятий* аспект інституту скасування рішення державного реєстратора пов'язаний із термінами. Природно, що чим вони довші, тим довше зберігається правова невизначеність. Тому, зазвичай, терміни оскарження (перегляду) є порівняно стислими. Найбільшу складність і значущість становлять два перші елементи інституту скасування рішень державного реєстратора. Історично першим та найбільш очевидним є критерій відповідності законодавству. Логічно, що законні адміністративні акти повинні мати більшу стійкість, у той час, як незаконні управлінські рішення самою своєю природою тяжіють до оскарження та скасування.

Висновки

Результати проведеного дослідження дозволяють зробити наступні висновки. На сучасному етапі угоди, безпосередньо пов'язані з нерухомим майном значно впливають як на розвиток економічної сфери життя суспільства, так і на зміну правової бази, яка контролює широкий спектр питань, що стосуються суспільних відносин, який тісно пов'язані з цивільним обігом. Права на нерухоме майно та угод з ним потребують спеціальних методів юридичного захисту, які реалізуються як органами виконавчої влади, наділеними спеціальними повноваженнями, так і нотаріусами. Скасування рішення державного реєстратора також виступає інструментом для захисту прав і свобод громадян та організацій. Діяльність органів, наділених повноваженнями з державної реєстрації речових прав, а також скасування їх рішень необхідно розглядати як правоохоронну, яка має превентивну спрямованість, яка проявляється у запобіганню вчинення протиправних дій з об'єктами нерухомості та іншим майном. Сутність адміністративно-правового механізму державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод з ним полягає у забезпечення дії принципу відкритості (гласності) та принципу публічної правдивості відомостей Єдиного державного реєстру нерухомості. Удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на майно у контексті скасування рішень державного реєстратора вимагає уточнення організаційно-правових засад державної реєстрації.

Список використаних джерел

1. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV: станом на 27 квіт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 07.04.2024).
2. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 07.04.2024).
3. Annulment actions and the V4: taking legislative conflicts before the CJEU / M. Varju et al. *Politics and governance*. 2024. Vol. 12. URL: <https://doi.org/10.17645/pag.7473> (date of access: 10.04.2024).
4. Boiko I. The role of judicial practice in the formation of the concept administrative procedure. *Administrative law and process*. 2020. No. 3 (30). P. 27–39. URL: <https://doi.org/10.17721/2227-796x.2020.3.03> (date of access: 07.46.2024).
5. Mejía L. E. Judicial review of regulatory decisions: Decoding the contents of appeals against agencies in Spain and the United Kingdom. *Regulation & governance*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1111/rego.12302> (date of access: 07.04.2024).