

УДК 342.951

Луїна О. С., суддя Дніпропетровського
окружного адміністративного суду

Проблемні питання визначення елементів окремих категорій публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації

Стаття присвячена визначенню правової природи спірних відносин у спорах у сфері державної реєстрації стосовно рішень, дій, бездіяльності щодо надання інформації з державного реєстру та обґрунтуванню у зв'язку із цим пропозицій щодо судової юрисдикції вказаних спорів.

Ключові слова: публічно-правовий спір, адміністративне судочинство, предмет публічно-правового спору, сторони публічно-правового спору, адміністративна юрисдикція.

Статья посвящена определению правовой природы спорных отношений по спорам в сфере государственной регистрации относительно решений, действий, бездействия по предоставлению информации из государственного реестра и обоснованию в связи с этим предложенный относительно судебной юрисдикции указанных споров.

Ключевые слова: публично-правовой спор, административное судопроизводство, предмет публично-правового спора, стороны публично-правового спора, административная юрисдикция.

The article is devoted to the definition of the legal nature of contentious relations in disputes in the sphere of state registration regarding decisions, actions, inactions related to providing information from the state register and to the justification in this regard proposals for judicial jurisdiction of the above disputes.

Keywords: public legal dispute, administrative proceedings, a subject of public legal dispute, the parties of public legal dispute, administrative jurisdiction.

Актуальність. Аналіз судової практики вирішення спорів у сфері державної реєстрації стосовно рішень, дій, бездіяльності щодо надання довідок, витягів, виписок тощо з державного реєстру свідчить про існування проблем із визначенням окремих елементів таких спорів, зокрема їх предмету. Так, аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 01.01.2014 по 01.01.2015 р. свідчить, що такі позови на сьогоднішній день розглядаються як в порядку адміністративного, так і в порядку цивільного судочинства при, фактично, однакових за своєю правовою природою вимогах, які становлять предмет позову. Так, у порядку адміністративного судочинства розглянуто вимоги щодо: зобов'язання реєстраційної служби Головного управління юстиції у місті Києві надати витяг з Реєстру прав власності на нерухоме майно [1], скасування витягу з Реєстру власності на нерухоме майно [2]. У порядку цивільного судочинства розглядаються вимоги про визнання недійсним витягу з реєстру прав власності на нерухоме майно [3; 4]. Різні формулювання (скасування чи визнання недійсним) у даних випадках не мають значення, оскільки заявлення усіх вимог має одну мету: спростування відповідної інформації. Уявляється, що вказана ситуація є наслідком ускладненості визначення правової природи правовідносин, що складаються між особою, яка отримує витяг та особою, яка його видає. Така ускладненість зумовлена неоднозначністю правової природи витягу та рішення щодо його видачі які значним чином відрізняються від владного зобов'язуючого рішення (наказу, розпорядження тощо). Ситуація додатково ускладнюється тим, що на сьогоднішній

день існує значна кількість реєстрів, кожен із власними, часто значним чином унікальними по відношенню до інших правилами ведення. Зокрема, в одних випадках інформацію з реєстру уповноважений надавати державний реєстратор як посадова особа органу державної влади, в інших — адміністратор конкретного реєстру, який може бути навіть юридичною особою приватного права. Виходячи з наведеного, а також враховуючи значну кількість подібних справ (аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень свідчить, що за вказаний вище період подібних вимог було розглянуто кілька тисяч судами обох судових юрисдикцій), питання визначення правової природи спірних правовідносин у вказаних спорах, визначення їх судової юрисдикції має як теоретичний, так і практичний інтерес.

Аналіз останніх досліджень. Щодо питань сутності публічно-правових відносин, а також адміністративної юрисдикції на сьогоднішній день мають місце ґрунтовні наукові напрацювання, які складають підґрунтя для цього дослідження. Так, слід відмітити наукові напрацювання таких вчених, як В.Б. Аверянов, Ю.П. Битяк, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, Р.О. Куйбіда тощо. Слід також окремо відмітити наукові дослідження, що безпосередньо присвячені проблематиці публічно-правових спорів, в тому числі їх елементів (К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб), а також публічних правовідносин у сфері державної реєстрації (О.Г. Юшкевич, М.П. Гурковський, Я.Є. Барц, К.В. Ростовська та інші). Вказані вище дослідження безпосередньо не торкаються наведених проблем досліджуваної категорії спорів. Їх розв'язання сприяє не тільки усуненню вказаних практичних проблем, але й виявленню особливостей публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, зокрема з точки зору таких їх елементів, як предмет та сторони.

Метою статті є визначення правової природи спірних відносин у спорах у сфері державної реєстрації стосовно рішень, дій, бездіяльності щодо надання довідок, витягів, виписок тощо з державного реєстру та обґрунтування у зв'язку із цим пропозицій щодо судової юрисдикції вказаних спорів.

Основний матеріал. Відповідно до абз. 3, 4 п. 8 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.05.2013 р. № 8 (далі - постанова Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів») [5], спори, які виникають у відносинах щодо рішень, дій державного реєстратора, державного кадастрового реєстратора, нотаріуса, державного виконавця у сфері державної реєстрації, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Разом із тим, у вказаному пункті державна реєстрація наводиться у розумінні ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно» від 01.07.2004 р. № 1952-IV [6], де вона пов'язується виключно із внесенням відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Отже, до спорів, що досліджуються, вказані роз'яснення не можуть бути застосовані.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі - КАС України) [7], суб'єкт владних повноважень розуміється як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними, зокрема, владних управлінських функцій. На сьогоднішній день в юридичній науці розкрито як поняття «влада», так і поняття «управління». Обидва ці терміни передбачають безпосередній вплив одного

суб'єкта на іншого, причому переважно в активній формі [8, 121; 9, 5-7]. В даному випадку очевидним є те, що вказані відносини в цьому розумінні не є ані владними, ані управлінськими. У цьому зв'язку привертає до себе увагу визначення суб'єкта владних повноважень як відповідача в справі адміністративної юрисдикції, що було надано К.Ю. Пуданс-Шушлебіню. Дослідниця пропонує замінити вказаний термін на «орган публічної влади», під яким розуміє суб'єкта загальнодержавного або місцевого рівня, який у публічно-правових відносинах діє в межах, наданих йому законом, або в порядку делегування публічно-владних повноважень щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг, здійснення нагляду та контролю, а також здійснення інших виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб [10, 9]. Слід підтримати таку наукову позицію, зокрема в тому, що дослідниця підкреслює необхідність охоплення адміністративною юрисдикцією також тих випадків, коли здійснювані функції виходять за межі владних управлінських. Фактично, вчена зазначає про будь-які рішення, дії, бездіяльність суб'єкта публічної влади, якщо вони вчинені (не вчинені) в рамках повноважень та спрямовані на вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб. З близької позиції виходить також Вищий адміністративний суд України, який у абз. 3 п. 3 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» наголосив, що для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. Визнаючи перспективність такої позиції ВАС України в цілому, слід зауважити, що вона суперечить законодавчому визначенню розглядуваної функції.

Якщо виходити з наведеної позиції К.Ю. Пуданс-Шушлебіню, то виникають підстави для дискусії щодо віднесення розглядуваних спорів до юрисдикції адміністративних судів. З іншого боку, таке віднесення суперечить як п. 3 постанови Пленуму ВАС України, так і чинному законодавству, оскільки як було зазначено вище, діяльність щодо надання інформації з державного реєстру не є владною за своїм характером і не тягне безпосередньо виникнення прав чи обов'язків.

Виходячи з наведеного, вирішення питання щодо юрисдикції вказаних спорів доцільним уявляється будувати виходячи з наступного. Як у юридичній літературі, так і у правових позиціях вищих органів судової влади підкреслюється публічний характер діяльності у сфері державної реєстрації (див, наприклад, п. 7 постанови Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів») [5; 11, 446-448; 12, 34-35]. Як зазначається в юридичній літературі, в у ч. 1 ст. 2 КАС України йдеться про захист прав і свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин як завдання адміністративного судочинства [13, 10]. З іншого боку, вказана обставина не є перешкодою щодо віднесення таких спорів на розгляд загальних судів в порядку цивільного судочинства, оскільки їх юрисдикція носить універсальний характер, а як з'ясовано вище, характер функцій, виконуваних публічним суб'єктом у таких справах, не дозволяє впевнено відносити їх ані до юрисдикції господарських судів, ані до юрисдикції адміністративних судів, оскільки рішення щодо надання (ненадання) витягу безпосередньо не тягне виникнення, зміну або припинення прав та обов'язків у особи, яка отримує такий

вияг. Тому, виходячи з буквального розуміння ч. 1 ст. 2 КАС України, напрошується висновок щодо доцільності віднесення розгляду вказаних спорів до юрисдикції саме загальних судів, незважаючи на можливість характеризувати такі спори як публічно-правові. З іншого боку, заслуговують на підтримку наведені вище позиції Вищого адміністративного суду України щодо роз'яснення терміну «владна управлінська функція» та К.Ю. Пуданс-Шушлебіню щодо доцільності заміни терміну «суб'єкт владних повноважень» на «орган публічної влади» - саме у сенсі пропозиції розширеного розуміння юрисдикції адміністративних судів порівняно із тим, що випливає з ч. 1 ст. 2, п. 1 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 17 КАС України. Вказані позиції відповідають поширеному на сьогодні широкому розумінню вказаної юрисдикції, зокрема справою адміністративної юрисдикції розуміється не тільки спір із суб'єктом владних повноважень в якості обов'язкової сторони (ч. 1 ст. 2 КАС України), а й будь-який спір у сфері публічно-правових відносин [8, 865]. Таку позицію слід лише вітати, і уявляється, що вона являє собою майбутнє адміністративного судочинства. Це пов'язано із істотною специфікою публічно-правових відносин порівняно із приватно-правовими. Фактично, така позиція представлена у наведеному вище роз'ясненні Вищого адміністративного суду України. Саме з наведеної позиції, як уявляється, слід виходити при визначенні юрисдикції вказаних вище спорів, і таким чином, слід відносити їх саме до юрисдикції адміністративних судів. Одночасно слід підтримати наведену К.Ю. Пуданс-Шушлебіню наукову позицію щодо доцільності внесення змін до КАС України в напрямку заміни терміну «суб'єкт владних повноважень» на «орган публічної влади», тобто щодо запровадження широкого розуміння адміністративної юрисдикції.

Висновки. Наведене свідчить про неоднаковість судової практики у спрахх щодо дій, рішень, бездіяльності щодо надання інформації з державних реєстрів. Безспірно, вагомою причиною такої ситуації є не тільки вказана необхідність звернення до положень доктрини адміністративного права та судочинства, Попри існування вказаних ускладнень, такі спори можна впевнено характеризувати як публічно-правові, які мають розглядатись виключно адміністративними судами. При визначенні сторін такого спору ключовим має стати ретельний аналіз повноважень суб'єктів, що уповноважені на вчинення відповідних дій або прийняття відповідних рішень. На реалізацію вказаного висновку, для забезпечення єдності судової практики в дослідженій сфері доцільним уявляється видання Верховним Судом України відповідних роз'яснень. Також актуальним уявляється подальший науковий пошук у напрямку розв'язання проблем щодо визначення юрисдикції у публічно-правових спрахх, що виникають стосовно надання інформації з інших єдиних та державних реєстрів, зокрема у тих випадках, коли особами, уповноваженими на надання відповідної інформації є юридичні особи, що утворені у приватно-правовому порядку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про відмову у задоволенні позову: постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 11.12.14 р. № 826/17365/14 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42175257>
2. Про відмову у задоволенні позову: постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 05.02.14 р. № 826/4242/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37487353>
3. Про відмову у задоволенні позову: рішення Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської

області від 12.02.14 р. № 344/15233/13-ц [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37214577>

4. Про задоволення позову, визнання витягу з реєстру недейсним: рішення Охтирського міськрайонного суду Сумської області в м. Охтирка Сумської області від 29.11.14 р. № 583/3472/14-ц [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41130852>

5. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8: за станом на 14 лют. 2014 р. // Юридичний вісник України. — 2013. — 06. — № 25 (із змінами).

6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV: за станом на 14 жовт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 51 (17.12.2004). — Ст. 553 (із змінами).

7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 16 берез. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32 (26.08.2005). — Ст. 1918 (із змінами).

8. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемшученко]. — К.: Юридична думка, 2012. — 1020 с.

9. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.) [та ін.]; [ред. Битяк Ю. П. [та ін.]]. — Х. : Право, 2010. — 624 с.

10. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Пуданс-Шушлебін Крістіна Юрісівна. — Київ, 2013. — 212 с.

11. Кирсанов А. Р. Регистрационное право — формирующая отрасль современного российского права / Кирсанов А. Р. // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: Сборник статей. — М.: Статут, 2008. — 773 с.

12. Мехтієва Т. В. Реєстраційне право: навч. посіб / Мехтієва Т. В.; ред. В. П. Петков. — К.: Дакор, 2011. — 312 с.

13. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [ред. І. Х. Темкіжев (кер. авт. кол.) [та ін.]]. — К.: Юрінком Інтер, 2012 р. — 720 с.

14. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV: за станом на 13 трав. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 16 (07.05.2004). — Ст. 1088 (із змінами).

