

# Правова природа та підвідомчість спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації майнових прав фізичних і юридичних осіб

спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації майнових прав фізичних і юридичних осіб



## К. О. Гарагата

здобувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

Стаття присвячена питанню розмежування юрисдикції судів щодо розгляду спорів з приводу оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів, які здійснюють державну реєстрацію майнових прав фізичних і юридичних осіб.

**Ключові слова:** державна реєстрація майнових прав, реєстратор, нотаріус, адміністративні послуги, делеговані повноваження.

Стаття посвячена вопросу разграничения юрисдикции судов относительно рассмотрения споров по поводу обжалования решений, действий и бездействия субъектов, которые осуществляют государственную регистрацию имущественных прав физических и юридических лиц.

**Ключевые слова:** государственная регистрация имущественных прав, регистратор, нотариус, административные услуги, делегированные полномочия.

The article is devoted to the issues of jurisdiction in disputes resolution for the cases about appeal against the decisions, acts and non-activity empowered bodies for registration of property rights of physical persons and legal entities.

**Keywords:** property rights registration, recorder, notary, administrative services, delegated plenary powers.

Одним із принципів побудови судової системи України, закріплених у Конституції України [1] та Законі України «Про судоустрій та статус суддів» [2], є принцип спеціалізації.

На сьогодні в Україні паралельно діє кілька підсистем спеціалізованих судів, що зумовлює проблеми розмежування юрисдикції між судами різних спеціалізацій.

Одним із таких проблемних питань у судовій практиці є питання визначення судової підвідомчості спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, які здійснюють державну реєстрацію майнових прав фізичних та юридичних осіб.

Слід зазначити, що в монографічних дослідженнях та в публікаціях, присвячених проблемі розмежування судових юрисдикцій, дане питання не отримало належної уваги.

Вирішення вказаного питання потребує з'ясування характеру правовідносин, з яких виникають зазначені вище спори (є такі правовідносини публічними, чи приватними), а також визначення правового статусу суб'єктів, які здійснюють державну реєстрацію майнових прав фізичних і юридичних осіб (тобто, чи є вони суб'єктами владних повноважень у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [3].

Отже, метою нашої статті є дослідження природи правовідносин у сфері державної реєстрації майнових прав та визначення підвідомчості спорів, що виникають із зазначених правовідносин.

Перш за все, варто з'ясувати, що таке державна реєстрація майнових прав фізичних і юридичних осіб.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1.07.2004 р. № 1952-IV (далі – Закон № 1952-IV) [4], державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень (далі – державна реєстрація прав) – офіцій-

не визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, що супроводжується внесенням даних до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. Згідно з частиною 4 ст. 3 Закону № 1952-IV, державна реєстрація прав є публічною, здійснюється місцевим органом державної реєстрації прав, який зобов'язаний надавати інформацію про зареєстровані речові права та їх обмеження в порядку, встановленому законом.

Отже, державна реєстрація прав є публічною діяльністю, яка здійснюється від імені держави уповноваженими на те органами.

Державна реєстрація прав власності на нерухоме майно на підставі цього Закону здійснюється підприємствами бюро технічної інвентаризації (далі – БТІ) відповідно до Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 7.02.2002 р. № 7/5, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 18.02.2002 р. за № 157/6445 [5].

Державна реєстрація обмежень прав на нерухоме майно здійснюється також на підставі Закону № 1952-IV та регулюється Положенням про Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, затвердженим Наказом Міністерства юстиції України від 9.06.1999 р. № 31/5 (у редакції Наказу 18.08.2004 р. № 85/5) та зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 10.06.1999 р. за № 364/3657 (далі – Положення № 31/5) [6].

Відповідно до пункту 1 Положення № 31/5, Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна (далі – Реєстр заборон) – це електронна база даних, яка містить відомості про обтяження нерухомого майна. Держателем Реєстру заборон, відповідно до п.1.3 Положення № 31/5, є Міністерство юстиції України; адміністратором Реєстру заборон є державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України (п. 1. 4); реєстраторами Реєстру

заборон є державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви, приватні нотаріуси, які уклали відповідні договори з Адміністратором і мають повний доступ до Реєстру заборон через комп'ютерну мережу.

Слід наголосити, що реєстраційна діяльність, яка здійснюється державними нотаріальними конторами, державними нотаріальними архівами та приватними нотаріусами, не має нічого спільного з нотаріальними діями, які вчиняються вказаними суб'єктами на підставі Закону України «Про нотаріат».

Аналізуючи судову практику розгляду спорів, що виникають із правовідносин, пов'язаних із державною реєстрацією прав, слід звернути увагу на протиріччя у визначенні підвідомчості таких спорів.

Так, спори за участю БТІ визнаються справами адміністративної юрисдикції та розглядаються адміністративними судами за правилами КАС України (див. ухвали Вищого адміністративного суду України від 11.05.2010 у справі № К-1187/10; від 3.08.2010 у справі № К-25666/08; від 17.08.2010 у справі № К-59345/09; від 2.03.2010 у справі № К-34116/09; від 07.10.2010 у справі № К-35102/09 та ін).

У той же час спори за участю органів нотаріату, пов'язані з веденням Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, адміністративні суди не приймають до розгляду або закривають провадження, вважаючи при цьому, що такі спори належать до справ цивільної юрисдикції.

Якщо у 2006-2007 рр. місцеві адміністративні суди вирішували такі спори за правилами КАС України [7-8], то пізніше Вищий адміністративний суд України почав орієнтувати судову практику на те, що такі спори є справами цивільної юрисдикції.

Так, ухвалою Вищого адміністративного суду України (далі ВАСУ) від 4.11.2009 р. у справі № К-11503/07 за позовом фізичної особи до Першої Севастопольської державної нотаріальної контори про визнання неправомірними дій або бездіяльності по ве-

денню Єдиного реєстру заборон відчуження нерухомого майна, було закрито провадження в адміністративній справі та роз'яснено позивачу, що розгляд справи цієї категорії відноситься до юрисдикції цивільного суду.

Такий висновок ВАСУ мотивовано посиленням на ст. 1 Закону України «Про нотаріат», зі змісту якої вбачається, що нотаріуси (завідуючі нотаріальними конторами) при вчиненні нотаріальних дій не здійснюють владних управлінських функцій, а тому в розумінні КАС України вони не відносяться до суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких можуть бути оскаржені до адміністративних судів [9].

Однак при цьому ВАСУ не врахував, що ведення Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна здійснюється нотаріусом не на підставі Закону України «Про нотаріат», а на підставі інших актів чинного законодавства України, а саме – Закону № 1952-IV та Положення № 31/5.

Ще один приклад: ухвалою Донецького апеляційного адміністративного суду від 22.12.2009 р. у справі № 2-а-11929/09/0570 за апеляційною скаргою акціонерного товариства на ухвалу Донецького окружного адміністративного суду від 17.08.2009 р. про закриття провадження у справі за його позовом до Державного підприємства «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України про визнання протиправними дій та зобов'язання вчинити певні дії відмовлено в задоволенні апеляційної скарги.

У мотивувальній частині ухвали суд зазначив: ДП «Інформаційний центр» Міністерства юстиції України не наділений владними управлінськими функціями в силу закону, не має він і делегованих повноважень. Зі змісту Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. № 1577 [10], не вбачається, що на Міністерство юстиції України покладені повноваження щодо реалізації принципів інформаційної політики держави в сфері ве-

дення Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, відповідно немає підстав стверджувати, що Міністерство юстиції делегувало зазначені повноваження державному підприємству «Інформаційний центр». Здійснюючи функції адміністратора Єдиних та державних реєстрів інформаційної мережі Міністерства юстиції України, відповідач не здійснює і будь-яких управлінських функцій, не приймає будь-яких управлінських рішень, а діє виключно для задоволення суспільних потреб шляхом систематичного здійснення господарської діяльності на основі державної власності [11].

З огляду на викладене, суд прийшов до висновку, що Державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції не є суб'єктом владних повноважень в розумінні п. 7 ст. 3 КАС України.

Проте, на нашу думку, наведена позиція судів є необгрунтованою, з огляду на нижченаведене.

Як відомо, за своїм основним статусом нотаріус не є суб'єктом владних повноважень у розумінні КАС України.

Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про нотаріат» від 2.09.1993 [12] нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності. Як видно зі змісту наведеної норми, органи нотаріату не є органами державної влади, органами місцевого самоврядування чи іншим суб'єктом, який виконує владні управлінські функції.

Однак дія вказаного Закону не поширюється на вчинення дій щодо ведення Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, так само й інших реєстрів, ведення яких покладено на нотаріусів (зокрема, Державного реєстру обтяжень рухомого майна та Державного реєстру іпотек). Ведення зазначених реєстрів не є нотаріальною дією «в чистому вигляді», оскільки не пе-

редбачено ст. ст. 34-38 Закону України «Про нотаріат» [12], у яких міститься вичерпний перелік нотаріальних дій, та Інструкцією про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженою Наказом Міністерства юстиції України від 3.03.2004 № 20/5, зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 3.03.2004 за № 283/8882 [13].

Слід також відрізнити реєстрацію об'єкта в Реєстрі заборон від накладення заборони відчуження об'єкта нерухомого майна, що здійснюється на підставі п. 7 ч. 1 ст. 34 Закону України «Про нотаріат».

Відповідно до Положення № 31/5, реєстратори приймають заяви про реєстрацію обтяження об'єкта нерухомого майна від державних нотаріальних контор та приватних нотаріусів, які не є Реєстраторами, посадових осіб виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, судів та слідчих органів та постанови про арешт майна боржника органів державної виконавчої служби та інших осіб, визначених цим Положенням; уносять та вилучають записи до (з) Реєстру заборон про заборони, арешти щодо нерухомого майна; отримують (видають) витяги з Реєстру заборон [6].

Отже, реєстраторами є не всі нотаріуси, а лише ті, які уклали відповідні договори з адміністратором і мають повний доступ до Реєстру заборон через комп'ютерну мережу. Крім того, до реєстраторів не віднесено виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, на які Законом України «Про нотаріат» покладено вчинення нотаріальних дій у населених пунктах, де немає державних нотаріусів (ст. 37 вказаного Закону) [12].

Це дає підстави дійти висновку, що поняття «реєстратор» не тотожне поняттю «нотаріус».

Державні нотаріальні контори та приватні нотаріуси здійснюють ведення Реєстру заборон не в силу Закону України «Про нотаріат», а на підставі договорів, укладених з Державним підприємством «Інформаційний центр» Міністерства юстиції як адміністратором Ре-

естру. Сама ж діяльність щодо ведення вказаного реєстру за своїм характером є публічною, здійснюється від імені держави та є одним із видів адміністративних послуг.

Вищенаведене стосується також вчинення нотаріусами дій щодо ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна та Державного реєстру іпотек, які вчиняються не на підставі Закону України «Про нотаріат», а на підставі ст.11 Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» [14] і ст. 4 Закону України «Про іпотеку» [15] – відповідно.

Наказом Міністерства юстиції України від 7.07.2006 р. № 57/5 «Про визначення реєстраторів Державного реєстру обтяжень рухомого майна» (zareєстрований в Міністерстві юстиції України 7.07.2006 р. за № 802/12676) [16] і Тимчасовим порядком державної реєстрації іпотек, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р. № 410 [17] визначено статус державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів та приватних нотаріусів при вчиненні дій, пов'язаних із веденням вищезазначених реєстрів.

Таким чином, дії щодо ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Державного реєстру іпотек та Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна є адміністративними послугами, а державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви та приватні нотаріуси при вчиненні вказаних дій є суб'єктами, які надають адміністративні послуги.

Адміністративні послуги – це публічні (державні чи муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [18, с. 267].

Суб'єктами надання адміністративних послуг є: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також недержавні установи, підприємства, ор-

ганізації в порядку виконання делегованих повноважень [18, с. 267].

У даному випадку Міністерство юстиції України як держатель Реєстру є суб'єктом владних повноважень, який в силу приписів законодавства делегував свої повноваження з ведення відповідних реєстрів Державному підприємству «Інформаційний центр» Міністерства юстиції. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.1999 р. № 1272 [19] державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції визначено адміністратором реєстрів, створення та забезпечення функціонування яких належить до компетенції Міністерства юстиції України.

Державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції, у свою чергу, укладає відповідні договори з реєстраторами – державними нотаріальними конторами та приватними нотаріусами. Самі ж нотаріуси в даному випадку виступають як суб'єкти делегованих владних повноважень.

Поняття делегованих повноважень надається в Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98: делеговані функції, повноваження – функції, повноваження, що їх набуває певний суб'єкт шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону [20].

Виходячи з наведеного вище, нотаріус при здійсненні реєстраційних дій виконує делеговані повноваження на підставі відповідного договору, укладеного з ДП «Інформаційний центр» Міністерства юстиції, а отже, є суб'єктом владних повноважень у розумінні КАС України.

Неправильна оцінка судами правового статусу нотаріуса у названих правовідносинах зумовлена, на наш погляд, прив'язкою до такої ознаки суб'єкта владних повноважень, як здійснення останнім владних управлінських функцій (п. 7 ст. 3 КАС України), що значною мірою звужує предмет юрисдикції адміністративних судів. Насправді реє-

страційні дії жодним чином не пов'язані з виконанням власне управлінських функцій, однак це не впливає на публічно-правовий характер названих дій. По суті, всі дії, що є адміністративними послугами, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими на те суб'єктами, не пов'язані з виконанням цими суб'єктами управлінських функцій. Взагалі, у публічно-сервісних відносинах відсутній елемент «влада – підпорядкування», а отже, немає управлінського впливу з боку одного суб'єкта на іншого. З огляду на це, для характеристики суб'єкта, який надає адміністративні послуги, прийнятнішим є термін «суб'єкт, який здійснює публічно-владні функції».

До того ж слід зауважити, що і БТІ при здійсненні державної реєстрації прав власності на нерухоме майно жодним чином не здійснюють управлінські функції. По суті, вони наділені таким самим правовим статусом, що і нотаріус при здійсненні реєстрації обмежень прав на нерухоме майно. Однак це не завадило ВАСУ віднести спори щодо оскарження дій (бездіяльності) БТІ при реєстрації прав власності до справ адміністративної юрисдикції, а спори щодо оскарження відповідних дій чи бездіяльності нотаріуса – до справ цивільної юрисдикції, що є, на наш погляд, невиправданим.

На нашу думку, всі спори, пов'язані з державною реєстрацією прав, належать до юрисдикції адміністративних судів, оскільки реєстратори при вчиненні відповідних дій виступають суб'єктами владних повноважень, які виконують делеговані публічно-владні повноваження.

Отже, спори щодо оскарження дій чи бездіяльності державної нотаріальної контори чи приватного нотаріуса, пов'язаних із веденням Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Державного реєстру іпотек та Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, є публічно-правовими та підвідомчі адміністративним судам.

Незважаючи на те, що за своїм основним статусом нотаріус не є суб'єктом владних повноважень у розумінні КАС України, однак при вчиненні реєстраційних дій виконує публічно-владні повноваження на основі актів законодавства, які регулюють порядок ведення відповідних реєстрів. Дії, пов'язані з веденням зазначених реєстрів, вчиняються нотаріусом на інших правових підставах порівняно з нотаріальними діями, і нотаріус при цьому наділений іншим правовим статусом.

Таким чином, нотаріус при здійсненні повноважень щодо ведення Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, а також інших державних та єдиних реєстрів, створення та забезпечення функціонування яких належить до компетенції Міністерства юстиції України, підпадає під надане у ст. 3 КАС України визначення «іншого суб'єкта, який здійснює публічно-владні функції на виконання делегованих повноважень».

Враховуючи викладене, при обранні компетентного суду у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності конкретного органу чи посадової особи необхідно враховувати статус такого органу (посадової особи) саме у тих правовідносинах, які безпосередньо пов'язані з виданням оскаржуваного рішення (вчиненням дій чи допущенням бездіяльності).

Отже, при вирішенні питання про відкриття провадження у справі необхідно врахувати, що орган (посадова особа), який своїм рішенням, дією чи бездіяльністю допустив порушення прав фізичної чи юридичної особи, за своїм основним статусом може і не бути «органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою чи службовою особою, чи іншим суб'єктом, який виконує владні управлінські функції». Проте саме в тих правовідносинах, з яких виник спір, такий суб'єкт реалізує публічно-владні повноваження на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, а отже, є суб'єктом владних повноважень у розумінні КАС України.

## Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 7.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2010. – № 41. – Ст. 529.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 7 липня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005 – № 153.
4. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
5. Тимчасове положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 07.02.2002 р. № 7/5, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 18.02.2002 за № 157/6445 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 383.
6. Положення про Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 09.06.1999 р. № 31/5 (у редакції Наказу 18.08.2004 р. № 85/5), зареєстроване в Міністерстві юстиції України 10.06.1999 р. за № 364/3657 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – С. 203.
7. Постанова Івано-Франківського місцевого суду від 21.02.2007 р. у справі № 2а-88/2007 // <http://www.reyestr.court.gov.ua>
8. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 28.08.2007 р. у справі № 2а-1847/07 // <http://www.reyestr.court.gov.ua>
9. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 04.11.2009 р. у справі № К-11503/07 // <http://www.reyestr.court.gov.ua>
10. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2006 р. № 1577 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 220.
11. Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 22.12.2009 р. у справі № 2-а-11929/09/0570 // <http://www.reyestr.court.gov.ua>
12. Закон України «Про нотаріат» від 02.09.1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 39. – Ст. 383.
13. Інструкція про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 03.03.2004 р. № 20/5, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 03.03.2004 р. за № 283/8882 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 639.
14. Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18.11.2003 р. № 1255-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 11. – Ст. 140.
15. Закон України «Про іпотеку» від 05.06.2003 р. № 898-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 313.
16. Наказ Міністерства юстиції України «Про визначення реєстраторів Державного реєстру обтяжень рухомого майна» від 07.07.2006 р. № 57/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 07.07.2006 р. за № 802/12676 // Офіційний вісник України. 2006. – № 28, ст. 2045.
17. Тимчасовий порядок державної реєстрації іпотек, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р. № 410 // Урядовий кур'єр, 06.05.2004. – № 84.
18. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монограф. / Кол. авт.; За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції» від 14.07.1999 р. № 1272 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 29. – С. 64.
20. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.