

# Правові аспекти притягнення

до дисциплінарної відповідальності за наслідками судового оскарження рішення державного реєстратора речових прав на нерухоме майно



## О. І. Дробот

начальник реєстраційної служби Головного управління юстиції у Харківській області

*Стаття присвячена висвітленню питання застосування до окремих категорій державних службовців дисциплінарних стягнень з урахуванням положень спеціалізованих нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно. Встановлені загальні ознаки дисциплінарного проступку, його склад, правове регулювання.*

**Ключові слова:** трудова дисципліна, дисциплінарна відповідальність, державний реєстратор речових прав на нерухоме майно, державна служба.

*Стаття посвящена освещению вопросов применения к отдельным категориям государственных служащих дисциплинарных взысканий с учетом положений специализированных нормативно-правовых актов, которые регулируют правоотношения в сфере регистрации вещных прав на недвижимое имущество. Определены общие признаки дисциплинарного проступка, его состав, правовое регулирование.*

**Ключевые слова:** трудовая дисциплина, дисциплинарная ответственность, государственный регистратор прав на недвижимое имущество, государственная служба.

*The article is devoted illumination of question of application to the separate categories of civil servants of disciplinary penalties taking into account positions of the specialized normative-legal acts which regulate legal relationship in the field of registration of rights on the real estate. The general signs of breach of discipline, his composition, legal adjusting, are certain.*

**Keywords:** labor discipline, disciplinary responsibility, the state registrar of real rights to immovable property, civil service.

**Б**езпосередній розгляд питань, які висвітлюються у статті, неможливий без визначення основних понять, якими оперують діюче законодавство та практика стосовно дисципліни праці.

Термінологічне поняття «дисципліна» означає виховання, розпорядок, що вказує на відповідну поведінку в колективі. Трудова ж дисципліна – це, по-перше, спеціальний напрямок, складовий, невід’ємний елемент особливої частини трудового права. По-друге, трудова дисципліна є необхідною умовою будь-якої колективної праці незалежно від її суспільної організації. Тому в широкому розумінні трудова дисципліна включає:

- виробничу дисципліну, тобто дотримання послідовності процесів виробництва (постачання сировини, дотримання умов праці тощо);
- технологічну дисципліну (алгоритм дій), тобто дотримання технології виготовлення товарів, продукції, надання послуг тощо;

- дисципліну робочого часу, тобто дотримання розпорядку дня, перерв у роботі, відпочинку тощо. Але як правове явище трудова дисципліна характеризується тим, що вона є елементом трудових правовідносин, тобто обов’язком працівника; обов’язковим підпорядкуванням усіх учасників колективної праці встановленому порядку; самостійним інститутом трудового права як сукупності правових норм.

Отже, на основі зазначених загальних положень можна дійти висновку, що трудова дисципліна – це сукупність правових норм, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок і встановлюють трудові права та обов’язки сторін трудового договору, а також заохочення за успіхи в роботі та відповідальність за умисне невиконання трудових обов’язків.

Головним змістом трудової дисципліни є не лише виконання правових норм у галузі праці, а й свідоме та творче ставлення до виконуваної роботи, забезпечення високої якості в роботі, раціональне використання робочого часу.

Важливим стимулюючим чинником у забезпеченні трудової дисципліни є такі правові методи, як заохочення, мета якого – виявлення поваги до працівників, визнання заслуг працівника. Правова природа заохочення виявляється в тому, що воно застосовується власником або уповноваженим ним органом, за погодженням із профспілковим комітетом; оголошується наказом (розпорядженням); заноситься до трудової книжки працівника.

Але предметом розгляду цієї статті є саме правові методи забезпечення трудової дисципліни, які полягають в застосуванні до порушників трудової дисципліни заходів дисциплінарного впливу – притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарна відповідальність працівників є одним із видів юридичної відповідальності, що встановлена законодавством за протиправну поведінку працівника. Вона є обов'язком працівника понести покарання, передбачене нормами законодавства про працю, за протиправне невиконання чи неналежає виконання своїх трудових обов'язків. Дисциплінарна відповідальність полягає в обов'язку працівника відповідати перед власником або уповноваженим ним органом за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести дисциплінарні стягнення, передбачені нормами трудового права. Для окремих категорій працівників законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути застосовані й інші види дисциплінарних стягнень.

Дисциплінарній відповідальності притаманні риси, що виявляються в таких загальнодемократичних принципах, як законність, справедливість (обґрунтованість) і наявність правових гарантій від безпідставного застосування стягнень.

**Законність:** дисциплінарна відповідальність настає тільки за дисциплінарні проступки; за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення; законодавство встановлює перелік дисциплінарних стягнень; дисциплінарну відповідальність правомочні застосовувати органи, яким надано це право; встановлено строки та порядок застосування стягнень.

**Обґрунтованість та справедливість:** індивідуалізація виду дисциплінарного стягнення (ст. 149 Кодексу законів про працю України (далі –КЗпП України [6])); обмеження строку дії дисциплінарного стягнення (ст. 151 КЗпП України); зняття дисциплінарного стягнення (ст. 151 КЗпП України).

**Правові гарантії:** обов'язок роботодавця зажадати від порушника трудової дисципліни письмові пояснення; строк для застосування дисциплінарного стягнення (ст. 148 КЗпП України); право оскарження дисциплінарного стягнення; дисциплінарне стягнення оголошується в наказі (розпорядженні), повідомляється працівникові під розписку, відомості про стягнення до трудової книжки не заносяться (ст. ст. 48, 149 КЗпП України); встановлено гарантії для працівників підприємств, установ, організацій, обраних до профспілкових органів.

З урахуванням багатогранності трудового процесу, складності трудових функцій працівників і залежно від їх правового статусу дисциплінарну відповідальність поділяють на загальну та спеціальну.

Загальна дисциплінарна відповідальність за порушення працівником трудової дисципліни встановлюється за Кодексом законів про працю України та правилами внутрішнього трудового розпорядку.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність за порушення працівником дисципліни встановлюється за такими нормами права:

а) спеціальні закони, наприклад Закон України «Про державну службу» [4], Закон України «Про статус суддів»;

б) спеціальні дисциплінарні статuti чи положення, наприклад, Дисциплінарний статут прокуратури України, Статут про дисципліну працівників зв'язку, Положення про дисциплінарну відповідальність працівників залізничного транспорту тощо.

Найпоширеніша в трудовому процесі є загальна дисциплінарна відповідальність. Її характерні ознаки полягають у тому, що вона охоплює широке коло робітників та службовців і передбачає

лише два види дисциплінарних стягнень – догану та звільнення з роботи.

Як зазначалося вище, загальна дисциплінарна відповідальність настає на підставі норм Кодексу законів про працю і правил внутрішнього трудового розпорядку та поширюється на більшість працівників.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність встановлена для вузького кола працівників. Її суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами: статутами, положеннями, законами; передбачає застосування специфічних заходів дисциплінарного впливу. Така дисциплінарна відповідальність обумовлена двома чинниками: по-перше, специфікою трудових функцій, що виконують працівники; по-друге, особливо тяжкими наслідками, які можуть настати в результаті невиконання чи неналежного виконання покладених на них трудових обов'язків. Найхарактернішими рисами спеціальної дисциплінарної відповідальності є такі: обмежена сфера та коло суб'єктів її застосування; специфічні заходи дисциплінарного впливу (зазвичай більш жорсткі стягнення); визначене коло суб'єктів, які можуть її застосовувати; особливий порядок накладання та оскарження дисциплінарних стягнень; наявність спеціальних нормативних актів. Як зазначалося вище, така відповідальність передбачається тільки для конкретно визначених категорій працівників на підставі статутів та положень про дисципліну і спеціальних нормативних актів. Вона характеризується спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку, особливим характером дисциплінарного проступку, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладання та оскарження дисциплінарного стяг-

нення. Спеціальна дисциплінарна відповідальність працівників відрізняється від загальної дисциплінарної відповідальності ширшим змістом дисциплінарного проступку і більш суворими санкціями. Так, для певних категорій працівників вимоги морального змісту включені в їх трудові обов'язки. Це стосується суддів, прокурорів, державних службовців, працівників, що виконують виховні функції. Недотримання таких норм, аморальна поведінка не тільки під час роботи, а й в побуті, є підставою для притягнення такого працівника до дисциплінарної відповідальності аж до звільнення з посади.

Таким чином, спеціальна дисциплінарна відповідальність – це окремий вид дисциплінарної відповідальності чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок можуть залучатися в межах спеціальних нормативних актів до більш жорстких заходів дисциплінарного впливу з особливим порядком накладання та оскарження дисциплінарних стягнень.

Особливістю дисциплінарної відповідальності державних службовців – державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно є те, що, на відміну від кримінальної і адміністративної відповідальності, чинне законодавство не передбачає переліку посадових проступків, за які, власне, вона й настає. Це зумовлено надзвичайною різноманітністю таких проступків. Питання щодо наявності чи відсутності посадового проступку у кожному конкретному випадку вирішує керівник державного органу, що має повноваження на притягнення до дисциплінарної відповідальності, виходячи із обставин конкретної справи [7].

Зрозуміло, що підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок.

Хоча в чинному законодавстві відсутнє легальне визначення дисциплінарного проступку (на противагу від злочину та адміністративного проступку). В теорії трудового права дисциплінарний проступок визначається як винне протиправне невиконання чи неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків.

Судовою практикою порушенням трудової дисципліни – дисциплінарним проступком – визнано, зокрема:

- відмову працівника без поважної причини укласти трудовий договір про повну матеріальну відповідальність;
- відмову чи ухилення без поважної причини від медичного огляду працівників окремих професій;
- відмову працівника від проходження у робочий час спеціального навчання та складання іспиту з техніки безпеки, якщо це є обов'язковою умовою допуску до роботи;
- перебування працівника не на своєму робочому місці, а в приміщенні іншого цеху, відділу без поважної причини та інші випадки.

Дисциплінарний проступок, як і будь-яке інше правопорушення, може бути охарактеризований як сукупність таких елементів його складу: суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони.

Суб'єктом дисциплінарного проступку є фізична осудна особа, яка перебуває у трудових правовідносинах (працівник) та вчинила дисциплінарний проступок. Розрізняють загального та спеціального суб'єктів. На першого поширюються загальні норми про дисципліну (КЗпП України, правила внутрішнього трудового розпорядку та ін.), а на другого – спеціальні (закони, статuti, положення про дисципліну окремих категорій працівників). Тобто спе-

ціальним суб'єктом дисциплінарного проступку є фізична осудна особа, яка перебуває у трудових правовідносинах (працівник) та вчинила дисциплінарний проступок, суб'єктом якого може бути лише певна особа.

У нашому випадку суб'єктом дисциплінарного проступку розглядається державний реєстратор речових прав на нерухоме майно – особа, яка в цивільних правовідносинах представляє державу. Статус державного реєстратора визначає і сфера його діяльності, яка також окреслюється назвою його посади – державний реєстратор прав на нерухоме майно.

Об'єктом дисциплінарного проступку є внутрішній трудовий розпорядок, зокрема, такий його елемент, як трудові обов'язки (суспільні відносини, які складаються у процесі його здійснення, регулюються та охороняються нормами трудового права).

Суб'єктивною стороною дисциплінарного проступку є вина, тобто психічне ставлення працівника до вчинюваної дії чи бездіяльності та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності. Умисел означає, що працівник усвідомлював протиправний характер своєї поведінки (дії або бездіяльності), передбачав її шкідливі наслідки і бажав їх настання або свідомо припускав їх настання. Необережність означає, що працівник усвідомлював протиправність своєї поведінки (дії або бездіяльності), передбачав її шкідливі наслідки, проте легковажно розраховував на їх відвернення, або не передбачав, хоча повинен був і міг їх передбачити.

Об'єктивна сторона дисциплінарного проступку складається з протиправної поведінки суб'єкта – порушника трудової дисципліни, шкідливих наслідків та причинного зв'язку між ними.

Протиправною є дія або бездіяльність працівника, який порушує вимоги законодавства про працю, локальних актів, наказів або розпоряджень роботодавця, що встановлюють трудові обов'язки працівника.

Протиправна поведінка працівника полягає у порушенні трудових обов'язків, покладених на нього трудовим договором чи правилами внутрішнього трудового розпорядку, спеціальних законодавчих актів, посадових інструкцій. Наприклад, запізнення на роботу, участь у страйку, який визнано незаконним, поява на роботі в нетверезому стані є протиправною поведінкою.

Потрібно звернути увагу на те, що дисциплінарним проступком визнається невиконання саме трудових обов'язків. Згідно із загальним правилом, невиконання громадських доручень, моральних, етичних правил поведінки, не пов'язаних з виконанням трудової функції, не може викликати застосування юридичної відповідальності. Порушення трудової дисципліни вважається таким за умови, що воно сталося в робочий час.

Принципова особливість дисциплінарної відповідальності службовців, до яких належать і державні реєстратори речових прав на нерухоме майно, у тому, що вона регулюється як трудовим законодавством, так і законодавством про державну службу. Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України (нагадаємо, що ст. 147 КЗпП України передбачає лише два заходи стягнення: догана і звільнення, що застосовуються за порушення трудової дисципліни), до державних службовців можуть бути застосовані такі додаткові заходи дисциплінарного впливу: а) попередження про неповну службу відповідність; б) затримка до одного року

присвоєння чергового рангу або призначення на вищу посаду державної служби (ст. 14 Закону України «Про державну службу» (далі – Закон) [4].

Як зазначалося, дисциплінарна відповідальність передбачена для випадків порушення трудової дисципліни. Щодо державних службовців можна говорити про службу дисципліну.

Прийнято вважати, що порушення державним службовцем своїх обов'язків по службі є порушенням службової дисципліни, тобто специфічним різновидом порушення трудової дисципліни. Для з'ясування питання, які заходи дисциплінарного впливу можуть бути застосовані до державного службовця, потрібно в першу чергу звернутися до норм трудового законодавства, що є, так би мовити, базовими, а також врахувати норми чинного Закону, що передбачають додаткові і специфічні заходи дисциплінарного впливу.

За загальним правилом, додаткові заходи дисциплінарних стягнень до державних службовців, передбачені чинним Законом, повинні застосовуватись у порядку, визначеному КЗпП України. Це підтверджується, зокрема, тим, що, відповідно до КЗпП України:

- законодавство України про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності (ч. 1 ст. 3);
- особливості регулювання праці деяких категорій працівників в окремих питаннях можуть встановлюватися лише законами (ч. 2 ст. 7);
- працівники повинні працювати чесно і сумлінно, дотримуватися дисципліни праці, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або уповноваженого ним органу, підвищувати продуктивність праці тощо (ст. 139);

- трудовий розпорядок на підприємствах, в установах, організаціях визначається правилами внутрішнього трудового розпорядку, що затверджуються трудовими колективами за поданням власника або уповноваженого ними органу і профспілкового комітету (ч. 1 ст. 142);
- у деяких галузях народного господарства для окремих категорій працівників діють статuti, положення про дисципліну (ч. 2 ст. 142);
- за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення (ч. 1 ст. 147);
- законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення (ч. 2 ст. 147);
- дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження, призначення на посаду) даного працівника (ч. 1 ст. 147-1);
- за кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення (ч. 2 ст. 149);
- власник або уповноважений ним орган має право, замість накладання дисциплінарного стягнення, передати питання про порушення трудової дисципліни на розгляд трудового колективу або його органу (ст. 152);
- дисциплінарні стягнення можуть бути оскаржені працівником у порядку, встановленому чинним законодавством, тобто гл. XV КЗпП України (ст. 150).

У трудових правовідносинах роботодавець має дисциплінарну владу над працівником, а працівник несе дисциплінарну відповідальність саме перед роботодавцем, а не перед державою

(державним органом), як це відбувається при адміністративній та кримінальній відповідальності.

Ми встановили, що дисциплінарна відповідальність працівників настає за порушення трудової дисципліни – невиконання чи неналежне виконання з вини працівника покладених на нього трудових обов'язків.

Зазначаємо, що одночасно з трудовими обов'язками на державного реєстратора речових прав на нерухоме майно покладені конкретно визначені обов'язки під час розгляду заяви про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень, надання інформації з Державного реєстру речових прав відповідно до законодавства з питань реєстрації речових прав на нерухоме майно. Ці обов'язки складають коло повноважень, належність виконання яких не може розглядатися через призму законодавства про працю.

Так, Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [2] в ст. 9 визначено коло обов'язків, покладених на державного реєстратора в процедурі державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Державний реєстратор:

- 1) встановлює відповідність заявлених прав і поданих документів вимогам законодавства, а також відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями, зокрема:
  - відповідність обов'язкового дотримання письмової форми правочину та його нотаріального посвідчення (у випадках, встановлених законом);
  - відповідність повноважень особи, яка подає документи на державну реєстрацію прав та їх обтяжень;
  - відповідність відомостей про нерухоме майно, наявних у Державному реєстрі прав та поданих документах;

- наявність обтяжень прав на нерухоме майно, зареєстрованих відповідно до вимог цього Закону;
- наявність факту виконання умов правочину, з якими закон та/або договір (угода) пов'язує можливість проведення державної реєстрації виникнення, переходу, припинення прав на нерухоме майно або обтяження таких прав;

2) приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, про відмову в державній реєстрації, про її зупинення, внесення змін до Державного реєстру прав;

3) відкриває і закриває розділи Державного реєстру прав, вносить до них відповідні записи;

4) веде реєстраційні справи щодо об'єктів нерухомого майна;

5) присвоює реєстраційний номер об'єкту нерухомого майна під час проведення державної реєстрації;

6) видає свідоцтво про право власності на нерухоме майно у випадках, встановлених ст. 18 цього Закону;

7) надає інформацію з Державного реєстру прав або відмовляє у її наданні у випадках, передбачених цим Законом;

8) у разі потреби вимагає подання передбачених законодавством додаткових документів, необхідних для державної реєстрації прав та їх обтяжень;

8-1) під час проведення державної реєстрації прав, які виникли та зареєстровані в установленому порядку до 1 січня 2013 р., запитує від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які відповідно до чинного на момент реєстрації законодавства проводили таку реєстрацію, інформацію (довідки, копії документів тощо), необхідну для реєстрації прав та їх обтяжень, якщо такі документи не були подані заявником або якщо документи, пода-

ні заявником, не містять передбачених цим Законом відомостей про правонабувача або про нерухоме майно. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, до яких надійшов запит, зобов'язані безоплатно в установленому законодавством порядку протягом трьох робочих днів надати державному реєстратору відповідну інформацію, зокрема щодо зареєстрованих речових прав на нерухоме майно, у тому числі земельні ділянки;

9) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом та іншими законами України.

Державний реєстратор не має права приймати рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень на своє ім'я і від свого імені, на ім'я і від імені свого чоловіка чи своєї дружини, його (її) та своїх родичів (батьків, дітей, онуків, діда, баби, братів, сестер). У такому разі державна реєстрація прав проводиться іншим державним реєстратором органу державної реєстрації прав.

Державний реєстратор самостійно приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень або відмову в такій реєстрації.

Втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у діяльність державного реєстратора, пов'язану з проведенням державної реєстрації прав, забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом.

На нашу думку, застосування норм трудового законодавства без врахування особливостей Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяження», що визначає межі повноважень державного реєстратора речових прав на нерухоме майно, є необґрунтованим та неефективним, оскільки не враховує до-



статньою мірою особливості правового статусу державного реєстратора.

Враховуючи, що організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби та діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, відповідальність за них відповідно до пп. 12 і 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України [1] повинні визначатися виключно законами, слід зробити висновок, що існуючий порядок застосування дисциплінарних стягнень та їх перелік не відповідають вимогам часу, потребам подальшого вдосконалення державної служби, і в тому числі підвищення заснованої на законі вимогливості до всіх категорій державних службовців, а також реєстраторів органу реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Підставою для притягнення державного реєстратора до дисциплінарної відповідальності має бути скоєння ним не будь-якого правопорушення, а саме дисциплінарного проступку. У свою чергу, «дисциплінарним проступком» визнається як порушення державним службовцем норм законодавства про державну службу, так і невиконання або неналежне виконання покладених на нього службових обов'язків на відповідній посаді. Тому дисциплінарне стягнення повинно мати на меті захист порушених або трудових, або державно-службових відносин та уникнення негативних наслідків вчиненого дисциплінарного проступку, виховання державного реєстратора у дусі дотримання принципу верховенства права, додержання Конституції та законів України, належного виконання службових обов'язків, а також запобігання новим правопорушенням. Важливо зауважити, що керівник, уповноважений накладати дисциплінарні стягнення, не зобов'язаний накладати стягнення за будь-яке правопорушення, але зобо-

в'язаний оперативно реагувати на всі випадки правопорушень, про які йому стало відомо по службі.

Інформація про дисциплінарні порушення може виявлятися двома способами:

1) у процесі державного нагляду за дотриманням державними реєстраторами законодавства у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;

2) у результаті відповідних звернень (скарг) фізичних та юридичних осіб до органу реєстрації прав, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та суду відповідно до їх компетенції.

За загальним правилом судове рішення у справі про оскарження дії або бездіяльності не визнається джерелом інформації про дисциплінарний проступок.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державні реєстратори за порушення законодавства у сфері державної реєстрації речових прав несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Частиною 2 статті 30 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» дії або бездіяльність державного реєстратора можуть бути оскаржені до суду.

Звертає на себе увагу той факт, що дія або бездіяльність державного реєстратора прав не може бути оскаржена шляхом направлення до керівництва або вищестоящего органу відповідного звернення. Таким чином законодавець усунув можливість впливу та тиску на державного реєстратора під час прийняття рішення про державну реєстрацію прав та обтяжень, надання інформації з Дер-

жавного реєстру прав. Доцільно зауважити, що ч. 4 ст. 9 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» однозначно встановлено, що державний реєстратор самостійно приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень або відмову в такій реєстрації. Втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у діяльність державного реєстратора, пов'язану з проведенням державної реєстрації прав, забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законом.

Під час реформування сфери державної реєстрації речових прав розглядалися різні шляхи встановлення контролю за суб'єктами, які здійснюють реєстраційні дії, що реалізовані в інших країнах світу. Перший – дозволити вищим органам скасовувати рішення нижчих. Другий – скасування реєстраційних дій та оскарження рішення реєстратора виключно через суд, оскільки завжди йдеться про порушення прав третіх осіб. Але при цьому, в частині дотримання процедури реєстрації, контрольні функції лишаються за вищим органом. Тобто контролюючий орган може розглядати та перевіряти скарги, заяви стосовно порушення процедури прийняття та видачі документів тощо.

Як свідчить європейський досвід, у першому випадку є дуже великі корупційні ризики. Тому діюче законодавство передбачає процесуальну незалежність державного реєстратора і відміну реєстраційних дій виключно через суд. Оскільки державний реєстратор є державним службовцем, на нього повною мірою поширюється дія Закону України «Про державну службу» [4] та інших законодавчих актів, і тому, якщо є скарги на некомпетентність державного реєстратора або про порушен-

ня ним певних порядків тощо, його може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку, визначеному законодавством.

З приводу можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності державного реєстратора, щодо якого є рішення суду про скасування рішення про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно, доцільно зазначити таке.

За своєю правовою природою виникає різна відповідальність: 1) як наслідок протиправної дії у випадку скасування рішення державного реєстратора речових прав судом; 2) у разі виявлення дисциплінарного правопорушення. Так, у випадку порушення вимог Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» спірне рішення оскаржується виключно до суду адміністративної юрисдикції за правилами Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ України) [3]. Трудовий спір з приводу виявлення дисциплінарного проступку може бути вирішений в порядку ст. ст. 221, 222 КЗпП України:

1) у загальному порядку, тобто за участю комісії по трудових спорах;

2) у судовому порядку районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судами;

3) в особливому порядку, за яким деякі категорії трудових спорів або спори певних категорій працівників вирішуються відповідно до спеціальних норм, наприклад, розгляду трудових спорів суддів, прокурорсько-слідчих працівників.

З наведеного вище вбачається, що рішення про державну реєстрацію, прийняте державним реєстратором речових прав на нерухоме майно, оскаржується за процедурою, відмінною від процедури вирішення трудових спо-

рів, виключно до суду адміністративної юрисдикції, що розглядають спори у сфері публічно-правових відносин.

Законодавство не містить визначення терміна «публічно-правовий спір». Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору необхідно враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне.

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, потрібно враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 1 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [3] у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у т. ч. на виконання делегованих повноважень.

Спір набуває ознак публічно-правового за умови не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

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.

Зазначена правова позиція закріплена в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністратив-

них судів» від 20.03.2013 р. № 8 [5]. Поряд з іншим зазначено, що суди повинні мати на увазі, що під діями державних реєстраторів також слід розуміти рішення, прийняті зазначеними суб'єктами владних повноважень з питань реєстрації. Спори, які виникають у цих відносинах, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Керуючись позицією Вищого адміністративного суду України, можна зробити висновок, що оскарження рішення державного реєстратора є предметом публічно-правового спору. Відповідно позов подається та розглядається з дотриманням вимог Кодексу адміністративного судочинства України.

В свою чергу трудовий спір розглядається за нормами приватного права і має приватний характер, що не виходить за межі правовідносин робітника та роботодавця.

КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції:

понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи, що наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України;

визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у ч. 1 ст. 17 КАС України;

встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАС України);

встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАС України).

З огляду на вищевикладене досить складно уявити випадки одночасного вирішення в судовому порядку, в одному провадженні, питання відповідності

рішення державного реєстратора вимогам спеціальних правових норм (Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») та встановлення факту дисциплінарного проступку. Це різні категорії справ, різна юрисдикція, різні правові наслідки.

Як зазначалося вище, рішення державного реєстратора, прийняте в процедурі розгляду заяви про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно, оскаржується до адміністративного суду. Статтею 2 КАС України визначені завдання адміністративного судочинства – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Тобто позовні вимоги стосовно порушень трудової дисципліни державного реєстратора не є предметом розгляду адміністративного суду.

Відповідно до частини 2 статті 11 КАС України суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі

позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Таким чином, адміністративний суд розглядає позови та приймає рішення лише стосовно тих позовних вимог, які відповідають положенням КАС України. Згідно з ч. 1 ст. 157 КАС України суд закриває провадження у справі, якщо справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. Якщо провадження у справі закривається з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 цієї статті, суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд таких справ.

У більшості випадків відкритих адміністративних проваджень, стороною в яких є державний реєстратор речових прав на нерухоме майно, оскаржуються рішення про відмову в проведенні державної реєстрації речових прав.

Для всебічності висвітлення проблемного питання наведемо правові підстави прийняття такого рішення. Згідно зі ст. 24 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень», у державній реєстрації прав та їх обтяжень може бути відмовлено у разі, якщо:

1) заявлене право, обтяження не підлягає державній реєстрації відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;

2) об'єкт нерухомого майна розміщений на території іншого органу державної реєстрації прав, крім випадків, якщо об'єкт нерухомого майна розміщений у межах території, на якій діють два і більше органів державної реєстрації речових прав, одним з таких органів на вибір заявника, а також у разі проведення державної реєстрації прав обтяжень речових прав на нерухоме майно;

3) із заявою про державну реєстрацію прав та їх обтяжень звернулася неналежа особа;

4) подані документи не відповідають вимогам, встановленим Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», або не дають змоги встановити відповідність заявлених прав документам, що їх посвідчують.

Крім випадків наявності помилки в Державному земельному кадастрі, яка виникла після перенесення інформації про земельні ділянки з Державного реєстру земель до Державного земельного кадастру:

- розташування в межах земельної ділянки частини іншої земельної ділянки; невідповідність меж земельної ділянки, вказаних у Державному реєстрі земель, її дійсним межам;
- невідповідність площі земельної ділянки, вказаної у Державному реєстрі земель, її дійсній площі у результаті зміни методів підрахунку (округлення);
- присвоєння декільком земельним ділянкам однакових кадастрових номерів).

5) заяву про державну реєстрацію прав, пов'язаних з відчуженням нерухомого майна, подано після державної реєстрації обтяжень, встановлених щодо цього майна, крім випадків, встановлених ч. 9 ст. 15 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;

5-1) заяву про державну реєстрацію обтяжень речових прав на нерухоме майно щодо попереднього правонабувача подано після державної реєстрації права власності на таке майно за новим правонабувачем;

5-2) заяву про державну реєстрацію речових прав, похідних від права власності, подано за відсутності державної реєстрації права власності, крім ви-

падків, установлених ч. 9 ст. 15 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;

5-3) під час подання заяви про державну реєстрацію права власності на підприємство як єдиний майновий комплекс, житловий будинок, будівлю, споруду (їх окремі частини), що виникло на підставі документа, за яким правонабувач набуває також право власності на земельну ділянку, не подано заяву про державну реєстрацію права власності на земельну ділянку;

5-4) після завершення п'ятиденного строку з дня отримання заявником письмового повідомлення про зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав не усунено обставин, що були підставою для прийняття такого рішення;

5-5) заяву про державну реєстрацію прав та їх обтяжень під час вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва подано не до нотаріуса, який вчинив таку дію;

5-6) заяву про державну реєстрацію прав та їх обтяжень в електронній формі подано особою, яка не є державним кадастровим реєстратором або державним виконавцем;

6) заявником подано ті самі документи, на підставі яких заявлене право та обтяження такого права вже зареєстровано у Державному реєстрі прав.

Відмова в державній реєстрації прав з підстав, не передбачених Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», заборонена.

Як видно з наведеної норми права, є виключний перелік підстав відмови в державній реєстрації. У зв'язку з цим, саме дотримання вимог цієї статті Закону України «Про державну реєст-

рацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» є предметом розгляду відповідної категорії адміністративних справ. З урахуванням положень цієї статті формулюються позовні вимоги.

Зазначена обставина вкотре ставить під сумнів можливість застосування судового рішення про скасування прийнятого в процедурі реєстрації речових прав рішення державного реєстратора для притягнення до дисциплінарної відповідальності.

КАС України передбачена можливість усунення порушень законодавства шляхом постановлення окремої ухвали. Стаття 166 КАС України закріплює право суду, у випадку виявлення під час розгляду справи порушення закону, постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Про вжиті заходи суд повідомляється не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали. У разі необхідності суд може постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. Окрема ухвала може бути оскаржена особами, інтересів яких вона стосується.

Постановлення окремої ухвали, яка містить інформацію про дисциплінарний проступок, фактично може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності винних осіб.

Поряд з цим вказана ухвала є рішенням суду, відмінним від постанови, прийнятої за результатами розгляду позову про оскарження дій державного реєстратора та скасування його рішення. Саме рішення в формі постанови вивчається в рамках цієї статті на предмет можливості застосування в якості під-

стави притягнення до дисциплінарної відповідальності державного реєстратора речових прав на нерухоме майно.

Отже, можна зробити такі висновки:

1. Радикальне вдосконалення правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців має відбуватися шляхом створення окремого масиву відповідних норм законодавства України про державну службу. До цього часу реалізація дисциплінарної відповідальності здійснюватиметься за допомогою дисциплінарно-процедурних норм трудового законодавства.

2. Узагальнюючи викладене в статті, вбачається, що лише у випадку, якщо поряд із порушенням норм законодавства з питань реєстрації речових прав на нерухоме майно щодо винних осіб буде встановлено невиконання трудових обов'язків, визначених КЗпП України та локальними нормативними документами (посадовими інструкціями), виникають підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Для притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності у випадку існування рішення суду про скасування рішення державного реєстратора речових прав на нерухоме майно необхідні:

- одночасність дисциплінарного проступку і порушення положень Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;
- невиконання працівником трудового обов'язку, пов'язаного з порушенням ним законодавства, що регулює діяльність державного реєстратора речових прав на нерухоме майно під час розгляду заяв, поданих відповідно до ст. ст. 15, 16 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно».

За таких обставин ідеальна сукупність дисциплінарного проступку та порушення законодавства про реєстрацію речових прав на нерухоме майно можлива вкрай рідко.

Працівника не можна притягнути до дисциплінарної відповідальності, якщо він не порушив своїх трудових обов'язків. Невиконання громадських чи інших доручень, не пов'язаних з виконанням трудової функції, не може тягти за собою застосування дисциплінарної відповідальності. У трудовому праві діє принцип презумпції невинуватості. Не можна працівника притягнути до дисциплінарної відповідальності: доки не доведена роботодавцем його вина, працівник не зобов'язаний сам доводити свою невинуватість.

3. Кожне рішення реєстратора має застереження щодо можливості його оскарження в суді. Досудове врегулювання спору законодавчо не передбачено. Таким чином, виключно суду надані повноваження щодо встановлення законності та обґрунтованості рішення державного реєстратора речових прав на нерухоме майно та визначення міри відповідальності. Питання відповідності дій державного реєстратора під час прийняття рішення про державну реєстрацію прав вимогам законодавства встановлюється виключно судом, а не роботодавцем. Важливо: наслідком прийняття рішення державним реєстратором речових прав на нерухоме майно є виникнення, зміна або припинення речового права чи обтяження у заявника-суб'єкта права. В свою чергу, скоєння державним реєстратором як працівником органу реєстрації прав дисциплінарного правопорушення є невиконанням саме трудових обов'язків, що є складовою трудових правовідносин, сторонами яких виступають працівник і роботодавець. Зазначені правовідносини жод-

ним чином не стосуються аспектів матеріального права, за захистом якого зацікавлена особа звертається до суду.

4. Частина 4 статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» застерігає від втручання в діяльність реєстратора та забезпечує відсутність будь-якого тиску з боку адміністрації-роботодавця на прийняття рішення. Жодне розпорядження або наказ не можуть мати місце під час розгляду заяви та прийняття рішення державним реєстратором речових прав на нерухоме майно. Порушення законодавства під час прийняття рішення передбачає особисту відповідальність державного реєстратора перед заявником – суб'єктом права, а не роботодавцем.

5. При скоєнні порушень законодавства, не пов'язаних з виконанням трудових обов'язків, судові органи мають право вимагати припинення незаконних дій, скасування рішення реєстратора і дотримання вимог законодавства. В свою чергу таке судове рішення не можна вважати належною правовою підставою для притягнення державного реєстратора речових прав до дисциплінарної відповідальності.

Визнання судом рішення реєстратора неправомірним не означає безумовно, що існують підстави для притягнення до відповідальності за правилами КЗпП України та Закону України «Про державну службу».

6. Притягнення до дисциплінарної відповідальності за прийняття рішення про відмову в державній реєстрації прав суперечить самій концепції самостійності реєстратора в процедурі розгляду заяви, нівелює спробу законодавця убезпечити державного реєстратора від стороннього впливу на стадії прийняття рішення про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

## **Список використаної літератури**

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20.03.2013 р. № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Наказ Головного управління Державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 04.08.2010 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>