

*Іванський А. Й.,**orcid.org/0000-0003-3500-7870**доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,**професор кафедри державно-правових дисциплін  
Міжнародного гуманітарного університету,**головний науковий співробітник**ДНУ «Інститут інформації, безпеки і права  
Національної академії правових наук України»*

## ДЕЯКІ ШЛЯХИ ПРАВОВОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСІЇ З ПИТАНЬ РОЗГЛЯДУ СКАРГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

**Анотація.** У статті розкрито правові аспекти діяльності Комісій із розгляду скарг у сфері державної реєстрації (у сфері реєстрації прав на нерухоме майно), а також знайдені шляхи розв'язання проблем, що виникають у ході практичної реалізації норм чинного законодавства.

Установлено, що введення на законодавчому рівні нормативної бази для діяльності Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, яка діє при Міністерстві юстиції України та його територіальних органах, має надзвичайно велике значення для здійснення захисту законних прав та інтересів громадян в галузі державної реєстрації нерухомості.

Запропоновано розуміти державну реєстрацію нерухомого майна як процес, який являє собою сукупність послідовних, взаємопов'язаних дій, спрямованих на встановлення, зміну, припинення прав на нерухоме майно та їх обтяжень і визнання їх державою шляхом внесення відповідних записів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Досліджено, що за відносно невеликий період функціонування Комісій із питань державної реєстрації з'явилося багато позитивних аспектів, зокрема в галузі оскарження дій державного реєстратора (нотаріуса як державного реєстратора). Таке зменшення навантаження судів у справах щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності державних реєстраторів, забезпечення доступності захисту прав громадян полягає в територіальній близькості розташування комісій, а також у безкоштовності процедури (на відміну від судів, де необхідно платити судовий збір).

Проаналізовано діяльність Комісії під керівництвом державної реєстрації Головне територіальне управління юстиції в Одеській області й застосування нормативного масиву, та виявлено ряд проблемних питань, які доцільно розділити на дві групи: організаційні й нормативні.

Запропоновано на державному рівні розширити медійний простір поширення інформації щодо функціонування Комісії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації, а також встановлені основні вимоги до оформлення скарг шляхом публікації відповідних статей і роз'яснень у засобах масової інформації, виступів на центральних телеканалах, проведення семінарів і освітньо-правової роботи на підприємствах, установах, організаціях.

**Ключові слова:** державна реєстрація, Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, нерухомість, державний реєстратор, скарга.

**Постановка проблеми.** Сфера державної реєстрації – дуже важлива складова частина системи публічного адміністрування, що вимагає підвищеної уваги, адже на сучасному етапі розвитку нашої держави з бурхливим становленням ринкової системи господарських відносин передбачається активний розвиток ринку нерухомості, тому безперечно важливим стає висвітлення проблематики охорони прав громадян у сфері державної реєстрації нерухомості.

Введення на законодавчому рівні нормативної бази для діяльності Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, яка діє при Міністерстві юстиції України та його територіальних органах, має надзвичайно велике значення для здійснення захисту законних прав та інтересів громадян в області державної реєстрації нерухомості. Функціонування такого органу спрямоване насамперед на забезпечення реалізації права на захист законних прав, свобод та інтересів людини й громадянина у сфері державної реєстрації.

**Актуальність теми дослідження.** Така нова організація в правовому житті України, як Комісія з розгляду скарг у сфері державної реєстрації, фактично є дуже важливою альтернативою судової влади України в частині розгляду скарг на рішення, дії, бездіяльність державних реєстраторів і територіальних органів Міністерства юстиції України. З урахуванням викладеного, вважається досить актуальним і важливим науково-практичне висвітлення проблемних аспектів діяльності Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації.

Наскрізною проблемою в процесі здійснення права на державну реєстрацію є наявність протиріч, що виникають між громадянами й державними реєстраторами. Саме тому стаття спрямована на визначення шляхів досягнення балансу прав та інтересів в галузі державної реєстрації між суб'єктами державної реєстрації, з одного боку, і громадянами, які звертаються за відповідними послугами за державну реєстрацію, – з іншого.

На думку автора, такий баланс може бути досягнутий за умови однакового розуміння та застосування законодавства у сфері державної реєстрації всіма суб'єктами реєстраційних відносин та об'єктивно формує мету й завдання дослідження, а також зумовлює його актуальність.

**Мета й завдання статті.** Метою дослідження є аналіз законодавства України й практики діяльності Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації для виявлення най-

більш «болючих» питань і правових прогалин, що стосуються такого спектра правових відносин. З огляду на викладене, автор статті вважає за необхідне для досягнення цілей наукової статті виконати такі завдання: проаналізувати стан наукових досліджень у сфері; визначити сферу діяльності Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Головного територіального управління юстиції в Одеській області (далі – Комісія); висвітлити результати першого року діяльності Комісії; визначити проблемні правові аспекти діяльності Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації; надати свої пропозиції щодо їх усунення. Крім того, завдання дослідження відповідають його цілям і формуються як пошук оптимальної моделі правового регулювання суспільних відносин, що виникають в галузі діяльності Комісії.

**Стан дослідження.** Проблемні питання у сфері державної реєстрації відбиті в працях таких вчених, як М.М. Бахуринська, П.Ф. Кулинич, Р.А. Майданик, Т.В. Малярчук, Я.А. Пономарьова, Г.Г. Харченко, С.І. Шимон та інші. Зокрема, в статті М.М. Бахуринської досліджені новели правового регулювання та порядок проведення державної реєстрації прав на земельні ділянки за чинним законодавством в умовах реформування в Україні практики оформлення прав на земельні ділянки й інше нерухоме майно [1].

У роботі Т.В. Малярчук викладені визначення, поняття «обтяження» та «обмеження», а також проблеми державної реєстрації обтяжень прав на нерухоме майно й пропозиції шляхів подолання цих проблем [4]. Я.А. Пономарьова у своїй статті формує поняття реєстраційних правовстановлюючих відносин у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень, зазначає їх ознаки й властивості відповідно до діючих норм права, за якими здійснюються провадження у справах із державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень [6].

Однак, незважаючи на те, що функціонування Комісії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації є нововведенням у контексті реформування органів Міністерства юстиції України, проблематика діяльності такого органу вбачається малодослідженою: відсутні дисертаційні й інші фундаментальні дослідження, наукові статті вітчизняних вчених із тематики. Слід зазначити, що на момент написання наукової статті відсутні узагальнення практики з діяльності комісії на території України, роз'яснення Міністерства юстиції України щодо проблемних аспектів діяльності Комісії. Тому вищевикладене виступає як аргумент про необхідність та актуальність дослідження нормативного масиву й практики діяльності Комісії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основним Законом України – Конституцією України, зокрема статтею 41 – передбачено, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним [2]. Основним способом легалізації, а згодом і легітимації (шляхом видачі відповідного правовстановлюючого документа) законного права власності на об'єкт нерухомого майна відповідно до пункту 1 частини першої статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» є здійснення державної реєстрації.

Державна реєстрація прав на нерухоме майно забезпечує можливість обліку об'єктів нерухомого майна, сприяє стабілізації цивільного обороту в цілому й обороту об'єктів нерухомості зокрема. Реєстрація є публічною діяльністю, юридичним

наслідком якої є підтвердження державою фактів придбання, зміни або припинення прав. Однак публічно-правовий характер реєстраційної процедури не змінює приватної природи цих прав, а свідчить про те, що держава забезпечує гарантованість таких прав, служить інтересам не тільки конкретної особи, а й суспільства в цілому [5].

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державна реєстрація – це офіційне визнання та підтвердження державою фактів придбання, зміни або припинення прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних записів у державний реєстр прав на нерухоме майно [7].

Виходячи з представленого визначення державної реєстрації, слід, безперечно, вказати на правоохоронний характер реєстраційної процедури, який полягає в запобіганні виникненню правопорушень, пов'язаних із нерухомістю. Адже під час проведення аналізу правовстановлюючих документів, які заявник подає для здійснення державної реєстрації об'єкта нерухомості, а також встановлення відповідності заявлених прав із Державним реєстром речових прав, державним реєстратором може бути виявлено й попереджено кримінальний злочин, чим саме досягаються цілі загальної та приватної превенції.

Однак не є винятком також можливість причетності самих державних реєстраторів до неправомірних дій, що може спричинити як цивільно-правову, адміністративно-правову (статті 166-11, 166-23 Кодексу України про адміністративні правопорушення), так і кримінально-правову відповідальність (стаття 205-1 Кримінального кодексу України). У такому випадку найважливішу функцію викриття латентних правопорушень державних реєстраторів виконує Комісія.

За відносно невеликий період функціонування Комісії із питань державної реєстрації слід відзначити багато позитивних аспектів, які з'явилися в галузі оскарження дій державного реєстратора (нотаріуса як державного реєстратора). Таке зменшення навантаження судів у справах щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності державних реєстраторів, забезпечення доступності захисту прав громадян полягає в територіальній близькості розташування комісій, а також у безкоштовності процедури (на відміну від судів, де необхідно платити судовий збір). Також обов'язково слід зазначити можливість швидкого реагування на звернення громадянина й оперативність прийняття рішень.

Загальновідомо, що обставина щодо реалізації громадянами України права на захист своїх прав та охоронюваних законом інтересів гарантована статтею 55 Конституції України й знаходиться в прямій залежності від доступності громадян до такого захисту, на що має прямий вплив сума витрат такого процесу. Остання складається зі сплати судових зборів і витрат, витрат на правову допомогу адвокатам та іншим представникам, наприклад.

У цілому це значно звужує коло осіб, які дійсно можуть реалізувати гарантоване Конституцією України й Конвенцією про захист прав людини й основних свобод право на справедливий суд. Не сприяє швидкості правосуддя і велика некомплектність суддів на момент написання наукової статті. До такої сукупності проблем слід додати досить тривалу й складну процедуру виконання судових рішень.

Порядок адміністративного оскарження дій державних реєстраторів, терміни розгляду, прийняття рішення та терміни виконання рішень Комісії мають яскраві переваги в порівнянні із судовою процедурою розгляду спорів і виконання судових рішень. Так, протягом місячного терміну з моменту отримання скарги на дії державного реєстратора Комісія виносить рішення по скарзі, а в разі необхідності здійснення записів на підставі таких рішень у державних реєстрах такі записи здійснюються не пізніше двох діб після затвердження рішення Комісії наказом керівника органу юстиції. Тобто вся процедура розгляду скарги, прийняття, затвердження та виконання рішення Комісії займає 32 дні. Як уже зазначалося, надання такої адміністративної послуги органами юстиції здійснюється безкоштовно.

Такий стан правового регулювання зазначеного спектра суспільних відносин зумовило динамічну роботу Комісії в Одеському регіоні, незважаючи на короткий термін її існування. Зокрема, Комісією Головного територіального управління юстиції в Одеській області (далі – Комісія ГТУЮ в Одеській області) за 12 місяців розглянуто 164 скарги, 18 з яких були задоволені.

Основними нормативно-правовими актами, якими керується Комісія ГТУЮ в Одеській області, є: Конституція України, Закон України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Закон України «Про звернення громадян», Порядок розгляду скарг у сфері державної реєстрації (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1128), Положення про Комісію з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації ГТУЮ в Одеській області (затверджене наказом ГТУЮ в Одеській області від 26 вересня 2016 р. № 510/03-06) і тому подібні. Цими нормативними правовими актами передбачено досить широке коло повноважень за результатами розгляду скарг, спрямованих на відновлення невизнаних або порушених прав заявника.

Також у серпні 2016 р. Наказом Міністерства юстиції України було затверджено «Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в сфері державної реєстрації». Відповідно до інструкції Комісії уповноважені на складання адміністративних протоколів у разі виявлення правопорушень, передбачених частинами 1–4 статті 166-11 і статтею 166-23 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Введення такого нормативно-правового акта надало дієвий інструмент впливу на незаконні дії державних реєстраторів, що в майбутньому зіграє значну превентивну роль і може сприяти зменшенню правопорушень у сфері державної реєстрації [9]. Тому Комісією складено 6 протоколів про адміністративні правопорушення.

Однак у ході проведення аналізу діяльності Комісії під керівництвом державної реєстрації ГТУЮ в Одеській області й застосування нормативного масиву автором виявлено ряд проблемних питань, які доцільно розділити на дві групи: організаційні й нормативні.

До організаційних проблем належать:

1) необізнаність громадян у можливості захисту своїх прав альтернативним способом (шляхом звернення до Комісії). Незважаючи на значний обсяг організаційних заходів, здійснених Міністерством юстиції України та його територіальними органами з проведення правової освіти громадян, новина про функціонування Комісії не отримала громадський резонанс, зокрема шляхом публікації статей у журналах, газетах, розмі-

щення інформації на центральних телеканалах, інших засобах масової інформації. Далеко не кожен громадянин знає про функціонування таких комісій, незважаючи на діючу презумпцію правової обізнаності, яка насправді є правовою фікцією;

2) відсутність роз'яснень, аналізу практики роботи Комісії в масштабі держави, оглядових листів Міністерства юстиції України з приводу проблемних і спірних питань, що виникають під час роботи Комісії, викликає неоднозначність і наявність розбіжностей правозастосовчої практики комісій різних областей під час розв'язання аналогічних питань. Зокрема, можливість проведення перевірок за межами роботи Комісії, адже в законодавстві відсутні норми, що регулюють порядок надання інформації за зверненням правоохоронних органів про надання правової оцінки діям або бездіяльності суб'єктів державної реєстрації, що завдає значної шкоди державним і громадським інтересам в галузі державної реєстрації.

До нормативних проблем слід віднести такі:

1) Законом України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачені певні вимоги до оформлення скарги на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора. Відповідно до абзацу 1 пункту 7 Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації в разі, якщо встановлено порушення вимог законів щодо термінів подачі скарги й вимог щодо її оформлення, суб'єкт розгляду скарги на підставі висновку Комісії приймає мотивоване рішення про відмову в розгляді скарги без розгляду його по суті у формі наказу [8]. Така норма по суті дає можливість за наявності формальної відсутності будь-якого з вищевказаних елементів, які не впливають на якість самої скарги, прийняти правомірне рішення про відмову в розгляді скарги без розгляду його по суті. Зазначене може негативно відбитися на можливості реалізації прав громадян, зокрема щодо строків оскарження (за період винесення рішення про відмову особа може пропустити основний термін подачі скарги). Зокрема, Комісією ГТУЮ в Одеській області було відмовлено в задоволенні скарги без розгляду його по суті в 79 зі 164 скарг. Наприклад, по-різному можна розуміти положення пункту 3 частини 5 статті 37 вищевказаного закону «зміст оскаржуваного рішення, дії або бездіяльності й норми законодавства, які порушені, на думку скаржника» [7] про необхідність наведення скаржником посилання на норми законодавства, які, на його думку, порушено. Адже в результаті недостатньої правової грамотності громадян досить часто в скаргах відсутнє посилання на норми як таке або правові норми наведені не в контексті посилання на них як на ті, що порушив державний реєстратор, а як констатація встановленого законодавством порядку здійснення реєстраційних дій.

2) проблемним є питання розгляду скарг Комісією щодо оскарження рішень про призупинення розгляду заяви про призупинення державної реєстрації, про внесення змін, про скасування. Частиною 6 статті 37 Закону встановлено вичерпний перелік рішень, прийнятих за результатами розгляду скарги Міністерством юстиції України та його територіальними органами. Серед наданих повноважень відсутня можливість скасування рішення про призупинення розгляду заяви про призупинення державної реєстрації, про внесення змін, про скасування, у зв'язку із чим виникає питання щодо задоволення вимог заявника в разі подання такої скарги.

Крім того, виходячи з формулювання одного з типів рішень «скасування рішення про відмову в державній реєстрації прав

і проведення державної реєстрації прав», можна зробити висновок, що задоволення Комісією скарги частково шляхом скасування рішення про відмову, але не проведення державної реєстрації Законом не допускається. На практиці є випадки, коли рішення державного реєстратора було прийнято з порушенням норм законодавства, проте фактичних підстав для проведення державної реєстрації також немає.

**Висновки.** З огляду на вищевикладене для усунення недоліків, виявлених у ході проведення науково-практичного дослідження, пропонується таке:

1) на державному рівні розширити медійний простір поширення інформації щодо функціонування Комісії із розгляду скарг у сфері державної реєстрації шляхом публікації відповідних статей і роз'яснень у засобах масової інформації, виступах на центральних телеканалах, проведення семінарів та освітньо-правової роботи на підприємствах, установах, організаціях;

2) провести відповідну роботу на рівні головних територіальних управлінь юстиції;

3) ініціювати питання про внесення відповідних змін до Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;

4) розширити типи рішень, які можуть прийматися Комісією.

#### *Література:*

- Бахуринська М.М. Новели правового регулювання державної реєстрації прав на земельні ділянки. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 7. С. 5–13.
- Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (у редакції від 21 лютого 2019 р.) / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 21.06.2021).
- Кулинич П.Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість і земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади. *Юридичний журнал*. 2005. № 11 (41). С. 35–42.
- Малярчук Т.В. Актуальні проблеми державної реєстрації обтяжень речових прав на нерухоме майно та можливі шляхи їх подолання. *Сучасні питання економіки і права*. 2014. Вип. 1. С. 97–101.
- Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (станом на 01 жовтня 2012 р.). Проєкт USAID «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність». Київ, 2012. 101 с.
- Пономарьова Я.О. Реєстраційні правостановлюючі відносини у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень. *Право і Безпека*. 2008. Т. 7. № 2. С. 115–118.
- Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01 липня 2004 р. № 1952-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>. (дата звернення: 21.06.2021).
- Про затвердження Порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юсти-

ції : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1128 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 21.06.2021).

- Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері державної реєстрації : Наказ Міністерства юстиції України від 12 серпня 2016 р. № 2473/5 / Міністерство юстиції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1127-16>. (дата звернення: 21.06.2021).

#### **Ivanskyi A. Some ways to legally improve the activities of the Commission for Complaints in the field of state registration**

**Summary.** The article reveals the legal aspects of the Commissions for the consideration of complaints in the field of state registration (in the field of registration of rights to immovable property), as well as found ways to solve problems that arise during the practical implementation of current legislation.

It is established that the introduction at the legislative level of the regulatory framework for the Commission for Complaints in the field of state registration, which operates under the Ministry of Justice of Ukraine and its territorial bodies is extremely important to protect the legal rights and interests of citizens in state registration of real estate.

It is proposed to understand the state registration of immovable property as a process that is a set of consecutive, interrelated actions aimed at establishing, changing, terminating rights to immovable property and their encumbrances, and their recognition by the state by making appropriate entries in the State Register of Real Property Rights. property.

It has been established that in a relatively short period of operation of the State Registration Commissions, many positive aspects have emerged, in particular in the field of appealing against the actions of the state registrar (notary as state registrar). This is a reduction of the workload of courts in cases of appeals against decisions, actions, inaction of state registrars; ensuring the availability of protection of the rights of citizens, is the territorial proximity of the location of the commissions, as well as the free procedure (unlike the courts, where you have to pay a court fee).

The activity of the Commission under the management of the state registration of GTUYU in Odesa region and application of the normative array is analyzed, and a number of problematic issues are revealed, which should be divided into two groups: organizational and normative.

It is proposed to expand the media space at the state level to disseminate information on the functioning of the State Registration Complaints Commission, as well as to establish basic requirements for complaints by publishing relevant articles and explanations in the media, speeches on central TV channels, seminars and educational and legal work at enterprises, institutions, organizations.

**Key words:** state registration, Commission which considers the complaints in the sphere of state registration, property, state registrar, complaint.