

Петренко Діана Володимирівна
ст. викладач кафедри охорони праці
та навколишнього середовища
Київського національного університету
будівництва і архітектури

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

Будівельна діяльність як різновид господарської діяльності полягає у сукупності практичних дій суб'єктів господарювання та інших учасників господарських правовідносин, які спрямовані на створення продукції будівництва з поєднанням організаційно-економічних і техніко-економічних складових [1, с. 419].

У будівельній діяльності задіяні суб'єкти господарювання усіх форм власності та різноманітних організаційно-правових форм, внаслідок чого відбувається створення нових підприємств, їх розширення, реконструкція, технічне переоснащення, будуються об'єкти виробничого і невиробничого призначення, житлові та нежитлові будівлі, інженерні споруди. Отже будівельна діяльність перебуває у нерозривному правовому зв'язку з процесами утворення, припинення підприємств, установ, організацій, що здійснюють діяльність у галузі будівництва, реалізації ними господарської правосуб'єктності, набуттям речових прав на об'єкт будівництва як нерухоме майно. Тому питання дотримання законності під час здійснення процедур державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень викликає пильну увагу науковців та практикуючих юристів.

За допомогою державної реєстрації держава в особі державних реєстраторів, нотаріусів, акредитованих суб'єктів здійснює офіційне визнання і підтвердження юридичних фактів створення або припинення юридичної особи та фізичної особи-підприємця, набуття, зміну або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав та внесення відомостей про такі факти до державних реєстрів.

На шляху економічного розвитку держави, подальшого затвердження демократичних засад підчас реалізації конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб інститут державної реєстрації перебуває у постійному та невпинному розвитку, одним з проявів якого стало введення в дію 01 січня 2016 року нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [2] та Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [3]. Відтоді в Україні поряд з судовою формою захисту з'явилася додаткова можливість оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів державної реєстрації шляхом подання письмової скарги до Міністерства юстиції України та його територіальних органів. Запроваджено механізм оскарження рішень, дій та бездіяльності державних реєстраторів, суб'єктів державної

реєстрації, який є спільним як для сфери державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, так і для сфери державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Аналіз Законів України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [2, 3] та прийнятих на їх виконання Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1128 [4], Положення про Комісію з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України 12.01.2016 № 37/5 [5], дозволяє визнати, що запровадження у сфері державної реєстрації адміністративної форми скарження у цілому безсумнівно має позитивне значення. Так, поряд з існуючою раніше судовою формою захисту законодавець значно розширив і спростив можливості захисту особою, як фізичною так і юридичною, своїх порушених прав, запровадив додаткову форму контролю у сфері публічної владної діяльності. Право на адміністративне оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень діє як важливий механізм досудового врегулювання спору, а вирішення таких спорів у межах адміністративного оскарження надає можливість суб'єктам господарювання та громадянам захистити свої інтереси, зекономити час і зусилля, оминаючи судову форму захисту [6, с. 146]. Проте разом з очевидними перевагами адміністративної форми оскарження порівняно з судовою (безкоштовність, процесуальна простота, доступність) проявляється і певна її недосконалість, викликана недостатнім нормативно-правовим регулюванням.

На наш погляд, додаткового правового регулювання потребують зокрема наступні питання:

1. Встановлення строків розгляду скарги шляхом внесення доповнень до Законів України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»;

2. Покладання на суб'єкта розгляду скарги обов'язку повідомлення скаржника про час і місце розгляду скарги незалежно від того, чи просив він про це при поданні скарги;

3. Встановлення чітких вимог до змісту рішення суб'єкта розгляду скарги, яке приймається у формі наказу, щодо його обов'язкового обґрунтування з посиланням на норми законодавства.

Норми Законів України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» не встановлюють строку розгляду скарги у сфері державної реєстрації. Стаття 34 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» передбачає лише право суб'єкта розгляду скарги у разі необхідності перевірки діяльності державного реєстратора, залучення скаржника встановити інші строки розгляду та вирішення скарги, який не може перевищувати 45 календарних днів. Аналогічна норма присутня у статті 37 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх

обтяжень»: суб'єкт розгляду скарги вправі подовжити строки розгляду до 45 календарних днів. Отже Закони України про державну реєстрацію, закріплюючи право на подовження строку вирішення скарги, не містять згадки про первісний, тобто звичайний строк. Зазначену прогалину намагається компенсувати Порядок розгляду скарг у сфері державної реєстрації, відповідно до якого строки розгляду скарг встановлюються Законом України «Про звернення громадян» [7]. Це дає підстави вважати, що скаргу за загальним правилом має бути розглянуто у термін не більше одного місяця від дня її надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання.

Встановлення строку розгляду скарги підзаконним актом шляхом відсилання до Закону України «Про звернення громадян» не можна вважати вдалим з тієї підстави, що цей Закон регулює правовідносини, які виникають під час реалізації права на звернення виключно таких суб'єктів звернень, як громадяни. У той час суб'єктами права на оскарження у сфері державної реєстрації можуть виступати фізичні і юридичні особи, тобто коло суб'єктів оскарження є значно ширшим, ніж коло суб'єктів звернення у розумінні Закону України «Про звернення громадян».

На нашу думку, з метою дотримання принципу правової визначеності питання строку розгляду скарги у сфері державної реєстрації повинно бути нормативно врегульовано шляхом внесення відповідних доповнень до Законів про державну реєстрацію.

Також потребує вдосконалення процедура повідомлення скажника про час і місце розгляду скарги. Постійно діюча комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації запрошує скажника для участі у розгляді скарги за умови, якщо він просив про це у скарзі [4]. Отже, у тих випадках, коли скажник з будь-якої причини не висловив бажання бути присутнім при розгляді скарги під час звернення, обов'язок його повідомлення у комісії відсутній.

Принцип відкритості адміністративного процесу, який є справедливим і доречним і в позасудових формах оскарження, наголошує, що ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи [8]. Тому право скажника бути повідомленим про час і місце розгляду скарги як гарантія його права на участь у такому розгляді та відповідний обов'язок комісії повідомити його про місце і час розгляду є абсолютними і не повинні залежати від того, чи просив скажник про це заздалегідь. Нормативне закріплення обов'язку комісії повідомити скажника, суб'єкта оскарження та інших заінтересованих осіб в усіх без виключення випадках шляхом завчасного розміщення оголошення на офіційному сайті Міністерства юстиції створило б учасникам процедури розгляду скарги значно кращі умови для реалізації права на захист своїх прав та законних інтересів.

Рішення постійно діючих комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації як колегіальних консультативно-дорадчих органів приймаються у формі висновку, за підписами голови, секретаря та членів комісії, які брали участь у розгляді скарги [5]. Законодавець, надаючи висновку комісії суто рекомендаційного характеру, не передбачає обов'язку ознайомити з ним

скаржника та інших осіб, тому справедливим є твердження, що будь-який учасник процедури оскарження може отримати висновок комісії у відповідь на запит про надання доступу до публічної інформації [9]. Рішення про задоволення чи відхилення скарги у сфері державної реєстрації приймає Міністерство юстиції України та його територіальні органи у формі наказу, який як нормативно-правовий акт індивідуальної дії, виданий у межах компетенції органом виконавчої влади, підлягає обов'язковому виконанню. Оскільки сторонам оскарження надсилається саме наказ, а не висновок комісії, не викликає сумніву право скаржника та суб'єкта оскарження знати підстави, за якими було прийнято рішення по скаргі, та норми законодавства, на яких воно ґрунтується.

Нормативно-правові акти з питань оскарження рішень та дій у сфері державної реєстрації не містять вимог до змісту наказу, окрім того, що він має бути мотивованим. Відсутність нормативного закріплення чітких вимог щодо обґрунтування наказу з обов'язковим посиланням на норми законодавства, на підставі яких скарга підлягає задоволенню чи відхиленню, створює передумови для формального та неаргументованого викладення його змісту, що суперечить принципу відкритості адміністративного процесу і ускладнює практичну реалізацію права сторін на подальше оскарження такого наказу до суду.

Оцінюючи загалом позитивно запроваджений Законами України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» порядок адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності у сфері державної реєстрації, вважаємо, що нормативно-правове регулювання процедури такого оскарження потребує подальшого вдосконалення, що сприятиме більш повній реалізації прав та законних інтересів юридичних та фізичних осіб, їх захисту та забезпечення законності та дисципліни у визначеній сфері. Водночас рівень розвитку системи адміністративного оскарження у країні свідчить про загальний рівень економічних відносин та соціального добробуту [6, с. 146].

Література:

1. Квасніцька О.О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд/ Квасніцька О.О.// Наукові праці НУ ОЮА. - 2013. – ТОМ 2.-С. 413-423.
2. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15.05.2003 № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
3. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
4. Постанова Кабінету міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1128 «Про затвердження Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF>.

5. Положення про Комісію з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затверджене наказом Міністерства юстиції України 12.01.2016 № 37/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-16>.

6. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації /М. В. Лошицький // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. - 2015. - Вип. 31(2). - С. 146-150.

7. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

9. Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Боротьба з рейдерством: сучасний стан та рекомендації (липень 2017). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://boi.org.ua/media/uploads/ii_2017_sytem_ua_digital.pdf.