

Кристина Селіванова¹

Наукові категорії «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження» в контексті оскарження у сфері державної реєстрації

1. Вступ

В Україні діє та гарантується принцип плюралізму способів захисту законних прав, свобод й інтересів, саме тому ч. 5 ст. 55 Основного Закону України закріплює положення про те, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань². Домінуючим механізмом захисту, визнання та поновлення порушених, невизнаних чи оспорюваних прав є судове оскарження, натомість у юридичній науці та практиці існують й такі правові категорії, як «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження», зокрема у сфері державної реєстрації нерухомості та бізнесу. Однак, проблематичним з точки зору етимології є визначення сутності процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів: чи є вона альтернативним чи адміністративним механізмом вирішення спору з суб'єктом оскарження? Чи можна вважати терміни «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження»

¹ Аспірантка кафедри адміністративного і кримінального права, Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара; kristina_potapova92@i.ua; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0693-0722>.

² Конституція України : офіц. текст. Київ: КМ, 2013. 96 с.

в контексті позасудового вирішення спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності у сфері державної реєстрації лексично рівнозначними?

Наукова новизна та актуальність наукових рішень. Питання про співвідношення категорій «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження» у вітчизняній та зарубіжній правовій доктрині залишається дискусійним через велику кількість наукових поглядів і відсутність їхнього уніфікованого розширювального тлумачення у нормативно-правових джерелах. Наукова новизна вказаного дослідження полягає у систематизації існуючих доктринальних визначень даних термінів та уніфікації практики їхнього застосування, що є корисним з наукового, практичного та правозастосовного аспектів. Актуальність наукових рішень при цьому обумовлюється визначенням правової природи процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів, дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації прав задля подальшої популяризації результатів дослідження серед споживачів адміністративних послуг.

Мета. Аналіз стану наукової розробки категоріального апарату сучасної юридичної науки шляхом дослідження існуючих у правовій доктрині визначень термінів «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження» задля проведення авторської термінологічної уніфікації й визначення характеру процедури оскарження у сфері державної реєстрації. Вказана мета реалізується через низку завдань:

- дослідження існуючих доктринальних концепцій праворозуміння терміну «альтернативне оскарження» в інституційному контексті адміністративного права та процесу;
- дослідження наукових концепцій праворозуміння терміну «адміністративне оскарження» крізь призму сучасного історико-політичного та соціального контексту реформування системи надання адміністративних послуг в Україні;
- визначення правової природи позасудової процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів, дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації прав як надавачів адміністративних послуг.

Методологія. Застосування загальнонаукових методів (логічних прийомів) аналізу та синтезу полягало в тому, що дослідником було детально проаналізовано як окремі явища альтернативні та адміністративні процедури оскарження у розрізі їх наукових визначень; застосування методу порівняльного правознавства полягало у зіставленні наукових концепцій праворозуміння альтернативного та адміністративного механізмів оскарження рішень, дій чи бездіяльності у сфері державної реєстрації; логіко-семантичний метод використовувався задля комплексного розкриття понятійно-категоріального апарату дослідження, зокрема проаналізовано існуючі доктринальні дефініції таких термінів, як «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження».

2. Наукові концепції праворозуміння терміну «альтернативне оскарження»

Аналізуючи концепції співвідношення категорій «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження» в контексті оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги з державної реєстрації, зауважимо, що науковцями не приділялося належної уваги даній комплексній темі: є лише поодинокі публікації теоретичного характеру, що опосередковано стосуються даної тематики, а також наукові праці щодо загальних засад досудового чи позасудового врегулювання майнових спорів шляхом медіації або направлення претензій.

Корисною та змістовною з точки зору уніфікованого застосування юридичної термінології є наукова стаття Р.Ю. Ханік-Посполітак та В.В. Посполітака, в якій завдяки використанню дослідниками логіко – семантичного методу та філологічного тлумачення букви закону детально досліджується співвідношення понять «досудове», «альтернативне» та «позасудове» врегулювання / вирішення приватноправових спорів. Так, як слушно зазначають українські вчені, «за своєю сутністю поняття «альтернативне» та «позасудове» вирішення спорів є тотожними (синонімами), натомість, ототожнення понять «досудове» врегулювання спорів та «альтернативне» («по-

засудове») вирішення приватноправових спорів є неправильним»³. Такого висновку науковці дійшли через імплементацію правил української філології в юридичну техніку формулювання правових термінів, адже «префікс «до» у разі визначення часового відношення уживається для позначення події, явища і т. ін., якому передує яка-небудь інша подія, явище; «альтернативний» – це той, що містить у собі альтернативу; «поза» уживається для вказування на існування, наявність кого-чи чого-небудь або перебування когось за межами того, що названо іменником»⁴.

Зазначимо, що досить часто поруч або замість юридичної конструкції «позасудове оскарження» у юридичній літературі (що присвячена здебільшого тематиці медіації, арбітражу, посередництва та примирення) використовується термін «альтернативне оскарження». Відповідно, існує й наукова школа, представники якої фактично ставлять знак рівності між означеннями «позасудове» та «альтернативне» в контексті механізмів оскарження. Наукову позицію щодо ототожнення понять «позасудове» та «альтернативне оскарження» поділяє, зокрема, провідна українська дослідниця О.М. Спектор. У цьому контексті відзначимо її **дисертаційне дослідження, присвячене позасудовим механізмам врегулювання майнових спорів**. У ньому вчена **слухно зазначає наступне**: «Недержавні способи вирішення правових конфліктів розглядають як альтернативу державному правосуддю, але спостерігається відсутність єдиної термінології для позначення самого явища...»⁵.

Існує й інша правова позиція, яка пов'язана з ототожненням лексичного значення понять «досудове оскарження» та «альтернативне оскарження». Так, наприклад, українська дослідниця у своїй роботі, присвяченій питанню медіації в адміністративному процесі, не роз-

³ Ханик-Посполітак Р.Ю., Посполітак В.В. «Досудове», «альтернативне», «позасудове» врегулювання / вирішення приватноправових спорів : співвідношення понять. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 1. С. 42.

⁴ Словник української мови : в 11 т. Київ: Наук. думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua> (дата звернення: 29.03.2022).

⁵ Спектор О.М. Альтернативні способи вирішення цивільно – правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2012. 244 с. URL: <https://mydisser.com/ua/catalog/view/6/44/9254.html> (дата звернення: 11.03.2022).

межовує зміст конструкцій «досудове врегулювання» та «альтернативне вирішення» щодо спорів: в одному випадку вона вказує, що «медіація є альтернативним судочинству методом врегулювання спорів», а в іншому, – що «медіація є досудовим врегулюванням спору»⁶.

Деякі дослідники⁷⁸ замість поняття «альтернативне оскарження» та / або в якості синонімічної за лексичним значенням конструкції використовують терміни «нетрадиційне оскарження», «нетрадиційні способи (форми) оскарження», розуміючи відповідно під «традиційним» оскарженням – судове. Наведена наукова позиція не містить у собі підміни понять, тому також може вважатися прийнятною.

Стосовно безпосереднього розуміння поняття «альтернативне вирішення спорів» (далі – АВС), то О.М. Спектор визначає інститут АВС як «сукупність норм (правового та нормативного характеру), що регулюють відносини, які виникають у зв'язку з вирішенням спорів і розв'язанням конфліктів у приватноправовій сфері, на основі узгодження позицій та інтересів сторін»⁹.

Корисним є ознайомлення з науковою позицією видатної білоруської вченої-цивілістки О.М. Здрок, фокус дослідницької уваги якої в декількох працях був звернений на генезу юридичної конструкції «альтернативне оскарження», або «альтернативні способи вирішення спору», під призмою дослідження феномену примирних процедур. Так, вчена слушно зазначає, що «науці цивільного процесуального права, окрім так званих традиційних форм захисту прав

⁶ Боженко Н.В. Адміністративно – правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. С. 2, 7.

⁷ Божук І., С.В. Дяченко. Судова практика застосування альтернативних способів врегулювання спорів. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 12. С. 11–15.

⁸ Здрок О.Н. Примирительные процедуры в гражданском судопроизводстве: понятие, классификация, тенденции развития (на примере Республики Беларусь). Вестник гражданского процесса. 2012. № 1. С. 180223.

⁹ Спектор О.М. Альтернативні способи вирішення цивільно – правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2012. 244 с. URL: <https://mydisser.com/ua/catalog/view/6/44/9254.html> (дата звернення: 11.03.2022).

та інтересів осіб, відомі й нетрадиційні, або альтернативні, методи вирішення цивільних спорів. Такі альтернативні механізми являють собою систему взаємопов'язаних дій сторін та інших осіб із розгляду наявного спору, спрямованих на його позасудове врегулювання або вирішення із застосуванням примирних чи інших не заборонених законом процедур, що здійснюються, як правило, на підставі сумлінного волевиявлення сторін»¹⁰.

Натомість, інші вчені більш вузько тлумачать поняття альтернативних, або нетрадиційних, способів захисту (оскарження): «Цивільно-правові спори виникають у сфері приватних відносин, тому нетрадиційні способи захисту прав можуть застосовуватися лише на основі добровільного волевиявлення сторін. До таких механізмів відносять переговори, посередництво (медіацію), арбітраж тощо, які є самостійними та незалежними у своєму регулюванні. Ці механізми мають певні особливості, оскільки акти їх застосування поширюють юридичну дію та створюють юридичні наслідки лише для сторін»¹¹.

В свою чергу, згадана вище білоруська дослідниця, проаналізувавши історичні зміни праворозуміння конструкції «альтернативне оскарження», зокрема шляхом аналізу та узагальнення наукових поглядів російських вчених, зробила слушний висновок про необхідність розширювального тлумачення даного поняття, зазначивши наступне: «Зазвичай альтернативними називали позасудові методи вирішення конфлікту, тобто ті правові форми, які існують паралельно із системою державних судів і звернення до яких розглядається як альтернатива порушенню справи у суді»^{12, 13}. Проте з часом поняття «альтернативні способи вирішення спорів» суттєво змінилося: під

¹⁰ Здрок О.Н. Примирительные процедуры в гражданском судопроизводстве: понятие, классификация, тенденции развития (на примере Республики Беларусь). Вестник гражданского процесса. 2012. № 1. С. 180223.

¹¹ Божук І., С.В. Дяченко. Судова практика застосування альтернативних способів врегулювання спорів. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 12. С. 12.

¹² Здрок О.Н. Примирительные процедуры в гражданском судопроизводстве: понятие, классификация, тенденции развития (на примере Республики Беларусь). Вестник гражданского процесса. 2012. № 1. С. 190.

¹³ Носырева Е.И. Посредничество в урегулировании правовых споров: опыт США. Государство и право. 1999. № 1. С. 109.

ними стали розуміти процедури, що існують не лише паралельно із судовою системою, а й усередині неї як альтернатива повномасштабному процесу»¹⁴¹⁵.

3. Наукові концепції праворозуміння терміну «адміністративне оскарження»

Загалом тематика оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг (зокрема в адміністративному порядку) була предметом наукових розвідок В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.О. Власенка, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демського, О.С. Духневич, С.В. Дяченка, Ю.В. Єрмакова, О.М. Здрок, Л.Є. Кисіль, Т.О. Коломоєць, Д.В. Лученка, В.І. Полюховича, Я.С. Рябченко, О.Л. Соколенко, О.М. Спектор, В.П. Тимощука, О.С. Ткачука, С.А. Уханенка, О.В. Цельєва, О.Г. Циганова, Л.М. Черненко.

Так, соціально-політичною передумовою запровадження правового інституту оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень стала проведена ще у 2012 році реформа у сфері публічного управління, яка ознаменувала перехід до сервісної моделі в організації публічної адміністрації. У 2012 році на законодавчому рівні був остаточно закріплений інститут адміністративних послуг, який став позитивним надбанням сервісної реформи в контексті спрощення та наближення публічних послуг до населення шляхом створення й поширення територією України перших центрів надання адміністративних послуг, розроблення переліків таких послуг, встановлення вимог до документів, необхідних для їх отримання, запровадження як платного, так і безоплатного характеру надання таких послуг, граничних строків їхнього надання, а також спеціальних інформаційних і технологічних карток та рег-

¹⁴ Кузбагаров А.Н. Примирение сторон по конфликтам частноправового характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15. СПб, 2006. С. 29.

¹⁵ Носырева Е.И. Альтернативные процедуры урегулирования споров как средство обеспечения доступности правосудия. Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса: материалы науч. конф., г. Воронеж, 15-16 марта 2002 г. Воронеж, 2002. С. 168.

ламентів. Однак, незважаючи на такий інноваційний крок, спрямований на подолання застарілої пострадянської моделі бюрократизму, все ж таки траплялися випадки винесення суб'єктами публічної адміністрації (надавачами адміністративних послуг) протиправних рішень, вчинення дій або проявів необґрунтованої бездіяльності. Так, після прийняття Верховною Радою України у вересні 2012 року закону «Про адміністративні послуги» споживачі адміністративних послуг, чії права, ймовірно, було порушено через протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання таких послуг, отримали можливість їхнього оскарження у порядку адміністративного судочинства – дане положення нормативно закріплювала ч. 2 ст. 19 даного закону¹⁶. Предметом такого оскарження в судовому порядку могли виступати: ненадання адміністративних послуг, неправомірні (необґрунтовані) відмови в їхньому наданні, невиконання або неналежає виконання умов чи обсягу послуг, визначених в інформаційних або технологічних картках. Один з відомих українських вчених у галузі адміністрування в своєму дисертаційному дослідженні наголошував на тому, що найчастіше предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства виступали дії, рішення чи бездіяльність органів публічної адміністрації саме з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно¹⁷.

Щодо етимології терміну «адміністративне оскарження» в науковій літературі також нерідко точиться жвава термінологічна дискусія. Однак, перш за все, варто зауважити, що лексично хибним є його вузьке розуміння як права на розгляд спору в адміністративному суді через те, що адміністративне оскарження за своєю сутністю априорі є позасудовою процедурою. На проблематику буквального (хибного) тлумачення терміну «адміністративне оскарження» свого часу першим звернув увагу нині покійний український вчений-адміністративіст В.Б. Авер'янов під дослідження іншого терміну – «адміністративний процес». Так, В.Б. Авер'янов

¹⁶ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Офіційний вісник України. 2012. 15 жовт. (№ 76). С. 44.

¹⁷ Власенко Д.О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. С. 12.

свого часу зазначав, що однією зі сфер застосування цього поняття є, зокрема, порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб (так званий квазіюрисдикційний адміністративний процес). Щодо недоцільності застосування обмежувального тлумачення (праворозуміння) адміністративного процесу виключно як провадження в адміністративних судах вчений слушно вказував наступним чином: «Адміністративна» природа процесу полягає саме в тому, що він здійснюється в «адміністративному» (або позасудовому) порядку, а саме в межах діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації – органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Водночас судовий розгляд справ – це аж ніяк не «адміністративний» порядок. Тому адміністративне судочинство можна лише дуже умовно віднести до видів «адміністративного процесу», хоча і тільки за чіткого наголосу на «судовому» характері процесу, а саме – «адміністративно-судовий процес»¹⁸.

Так, право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності (зокрема державних реєстраторів і суб'єктів державної реєстрації прав) як адміністративний механізм захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав та інтересів є конституційним, адже воно закріплено у ст. 40 Основного Закону держави: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк»¹⁹. Одним з видів звернень громадян, яке виступає дієвим адміністративним інструментом захисту прав і свобод (зокрема майнових), є скарга, що завжди має своїм процесуальним наслідком певний акт реагування органу, якому вона адресована, на юридичний факт порушення законних прав людини і громадянина. Легальне визначення терміну «скарга» закріплено ч.4 ст. 3 закону, яка визначає її як «звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю),

¹⁸ Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / Андрійко О.Ф. та ін.; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійка. Київ, 2011. С. 112.

¹⁹ Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.

рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб»²⁰. Саме скаргу, викладену у письмовій формі, як процесуальний документ з відповідним переліком обов'язкових реквізитів та відомостей на кшталт позову до суду, на наш погляд, можна вважати адміністративною формою захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав й ефективним важелем безпосереднього контролю фізичних та юридичних осіб за діяльністю органів виконавчої влади.

Вищенаведену тезу підтверджують наступні наукові визначення юридичної конструкції «адміністративне оскарження»: «Адміністративне оскарження є однією з форм правового захисту особи у відносинах із публічною адміністрацією»²¹. Дещо в іншому аспекті трактує поняття адміністративного оскарження інший український правознавець, виділяючи його характерні риси: «...адміністративне оскарження являє собою складний комплексний правовий інститут, що включає як процедурні, так і процесуальні норми... У результаті позасудового оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, припущених у ході здійснення адміністративних процедур, може бути прийняте одне з управлінських рішень, пов'язаних із задоволенням вимог, які пред'явлені в скаргі; задоволенням вимог частково; визнанням рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів публічної адміністрації правомірними; відмовою в задоволенні скарги»²².

Також не можна не погодитися зі слухним висновком про те, що «адміністративний порядок оскарження за умови розумної організації є не перешкодою правового захисту, а навпаки – додатковим і надзвичайно ефективним засобом захисту прав та законних

²⁰ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. 19 лист. (№ 47). С. 256.

²¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 69.

²² Єрмаков Ю.В. Адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративних процедур у сфері міграції. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 4 (Ч. 1). С. 35–36.

інтересів громадян»²³. Його правову позицію поділяє й професорка Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара, підкреслюючи, що «становлення системи адміністративного оскарження як повноцінного правозахисного механізму доповнюватиме інші форми захисту прав громадян, дасть змогу розвантажити судочинство і, зрештою, сприятиме налагодженню діалогу між суспільством і органами державного врядування»²⁴.

Справедливою також є думка про те, що «адміністративне оскарження відіграє важливу роль у захисті прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, у діяльності органів публічної влади як вагомий засіб забезпечення законності в публічному управлінні... адміністративне оскарження істотно доповнює судову та інші форми захисту прав приватних осіб, передбачаючи порівняно з ними оцінку не лише законності, але й доцільності, а також дешевизну, оперативність, доступність та простоту здійснення такого захисту»²⁵.

4. Позасудова процедура оскарження у сфері державної реєстрації

Зазначимо, що до 2016 року рішення, дії чи бездіяльність державного реєстратора можливо було оскаржити лише в судовому порядку. Сьогодні вимоги щодо оскарження реєстраційних дій, що є похідними від спору щодо нерухомого майна або майнових прав, підлягають розгляду в місцевому загальному суді в порядку цивільного судочинства.

«З 01.01.2016 з'явилася можливість позасудового оскарження протиправних рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів. З огляду на викладене, Міністерством юстиції України та Головними

²³ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 82.

²⁴ Соколенко О.Л. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. Науковий вісник Чернівецького університету. 2012. Вип. 636 «Правознавство». С. 84.

²⁵ Циганов О.Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2016. № 1. С. 214.

територіальним управлінням юстиції в областях (після ліквідації та реформування – міжрегіональними територіальними управліннями Міністерства юстиції України) були утворені спеціальні колегіальні органи – колегії (до 09.01.2020 – комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації), які уповноважені розглядати скарги громадян на неправомірні рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації. Колегії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації діють на підставі відповідних положень. Так, колегія є постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Мін'юсті та його територіальних органах, що в межах повноважень здійснює колегіальний розгляд скарг у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Колегія складається зі співголів (не менше двох), секретаря та її членів. Задля уникнення дублювання повноважень між Мін'юстом та його територіальними органами в аспекті розгляду скарг предметну компетенцію даних органів було розмежовано»²⁶.

Так, відповідно до ст. 37 закону «для оскарження рішення, дії або бездіяльності державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав можна звернутися до наступних органів:

- Міністерства юстиції України, яким розглядаються скарги на рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав (крім випадків, коли таке право набуто на підставі рішення суду, а також коли щодо нерухомого майна наявний судовий спір) та на рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України;
- територіальних органів Міністерства юстиції України, якими розглядаються скарги на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, на дії або бездіяльність суб'єктів державної реєстрації прав»²⁷.

²⁶ Селіванова К.В. Колегії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації як альтернатива судовому оскарженню рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали XII міжнар. наук. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 9 жовт. 2020 р. Дніпро, 2020. С. 116.

²⁷ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень:

Акцентуємо увагу на тому, що «колегіальна» скарга є виключно письмовим документом із зазначенням обов'язкових реквізитів та відомостей, перелік яких зазначено у ч. 5 ст. 37 закону. Строк подачі – 60 календарних днів з дня прийняття державним реєстратором рішення, яке оскаржується, або з дня, коли скаржник дізнався про порушення його прав через неправомірні діяння державних реєстраторів. Засідання колегій за процесуальною формою схожі на судові засідання, адже характеризуються змагальністю сторін (скаржника та суб'єкта оскарження) у наданні доказів на підтвердження аргументів та правової позиції, можливістю сторін давати пояснення на засіданнях колегій особисто або через представників, фіксуванням ходу засідання протокольно секретарем. За результатами звернення до колегії вимоги скаржника можуть бути задоволені Міністерством юстиції України або територіальними органами (залежно від їх компетенції) повністю або частково шляхом прийняття рішень, які відновлюють права скаржника, наприклад, шляхом скасування рішення про відмову у державній реєстрації та її проведення, застосування санкцій до державного реєстратора або суб'єкта державної реєстрації прав (у вигляді тимчасового блокування ключів доступу до реєстрів, анулювання такого доступу, складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 166–11, 166–23 Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших превентивних й компенсаторних заходів).

З огляду на тему даного дослідження, як складову альтернативних (нетрадиційних, позасудових) механізмів оскарження розглядаємо процедуру адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності, зокрема, органів публічної адміністрації – надавачів адміністративних послуг. **На наш погляд, можливим та доречним є використання термінів «адміністративне оскарження» та «альтернативне оскарження» в одному синонімічному рядку, якщо адміністративний механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації чи суб'єктів – надавачів адміністративних послуг ми розуміємо як певну альтернативу розгляду аналогічної категорії спору в судовому порядку.**

Таким чином, створення колегій з розгляду скарг у сфері державної реєстрації є відносно інноваційним та ефективним способом захисту та поновлення порушених прав у сфері державної реєстрації, конкурентоспроможною альтернативою звернення до суду загальної юрисдикції, потреба у запровадженні якої була обумовлена комплексним багаторічним реформуванням органів юстиції, нагальною потребою у зниженні навантаження на суди, а також певним поширенням «рейдерських схем» із протиправного заволодіння майновими правами на нерухомість, що реалізовувалися шляхом використання відомостей реєстрів. Позитивними аспектами звернення до колегій є: колегіальність прийняття рішень, змагальність сторін спору, компетентний склад із вузькопрофільних фахівців галузей нотаріату та державної реєстрації, оперативність, неупередженість та гарантованість безкоштовного звернення до неї будь-якої особи, яка вважає, що її права в сфері державної реєстрації було порушено.

5. Висновки

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що як у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, так і у суміжній галузі державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, які за своєю природою є адміністративними послугами, можливо здійснити оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів, дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації прав в адміністративному порядку.

При цьому, адміністративний характер такого оскарження полягає в тому, що потенційний скаргник, який вважає, що його права як заявника було порушено через певне протиправне (на його суб'єктивну думку) рішення, дію чи бездіяльність державного реєстратора, дію чи бездіяльність суб'єкта державної реєстрації прав, має право подати скаргу до органів юстиції про це, яка й буде виступати «адміністративним інструментом» для подальшого визнання, захисту чи поновлення його прав у сфері державної реєстрації. Вищезазначену процедуру подання скарг у сфері державної реєстрації до органів юстиції можна вважати й позасудовою, оскільки

ки чинним законодавством в імперативному порядку закріплено положення про неможливість одночасного оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів, дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації прав у судовому порядку та шляхом звернення до органів юстиції (відповідно – позасудовому).

Безпосередньо адміністративний процес оскарження у сфері державної реєстрації шляхом звернення до органів юстиції можна вважати й альтернативним механізмом захисту невизнаних чи порушених заявницьких прав, маючи на увазі під тим, що, ніби, «протиставляється» цій уявній альтернативі, судовий порядок оскарження. Дійти такого висновку нам дозволяє сама природа такого явища, як «альтернатива», яка є потенційною чи реальною можливістю обрання однієї з двох чи більше гарантованих можливостей. При цьому ці можливості (варіанти), як правило, є взаємовиключними в контексті фізичної неможливості їхньої одночасної реалізації.

Порядок звернення до органів юстиції зі скаргою у сфері державної реєстрації може виступати й як досудовий механізм захисту конституційних прав, однак при цьому виникає питання про можливість отождолення термінів «адміністративне (альтернативне, позасудове) оскарження» та «досудове оскарження». В цьому контексті варто зауважити, що адміністративний механізм оскарження у сфері державної реєстрації має незалежну правову природу та може бути застосований незалежно від реалізації особою свого конституційного права на судовий захист, однак при цьому потенційний скаржник (позивач) повинен пам'ятати про те, що одночасне провадження за судовим позовом та скаргою у сфері державної реєстрації з одного предмета та підстав й відносно одного й того ж суб'єкта оскарження (відповідача) є підставою для відмови у задоволенні скарги без її подальшого розгляду по суті.

Наведені вище аргументи дозволяють зробити висновок про те, що між означеннями «адміністративний» та «досудовий» в контексті оскарження у сфері державної реєстрації не можна поставити знак рівності; натомість процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів, дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації прав можна вважати позасудовою та альтернативною (альтернативною судовій процедурі), використовуючи

терміни «адміністративний», «позасудовий», «альтернативний» як лексично однакові в контексті окресленого предмета дослідження.

Перспектива подальших наукових досліджень у цьому напрямку пов'язана із необхідністю популяризації інформації про наявність альтернативних шляхів оскарження у сфері надання адміністративних послуг, зокрема у сфері державної реєстрації, адже лише дуже невеликий відсоток пересічних українців обізнаний про наявність альтернативних судовому механізмів захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних майнових прав. Тому важливим з наукового та практичного аспектів є проведення у подальшому ґрунтовних досліджень альтернативних шляхів оскарження у будь-яких сферах суспільного життя та доведення результатів цих досліджень до відома населення: не тільки у вигляді наукових статей, але й у формі методичних рекомендацій, типових зразків скарг, буклетів, онлайн-матеріалів тощо.

Література

- Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / Андрійко О.Ф. та ін.; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійка. Київ, 2011. 448 с.
- Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
- Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 18 с.
- Божук І., С.В. Дяченко. Судова практика застосування альтернативних способів врегулювання спорів. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 12. С. 11–15.
- Власенко Д.О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 19 с.
- Єрмаков Ю.В. Адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративних процедур у сфері міграції. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 4 (Ч. 1). С. 34–38.

- Здрок О.Н. Примирительные процедуры в гражданском судопроизводстве: понятие, классификация, тенденции развития (на примере Республики Беларусь). Вестник гражданского процесса. 2012. № 1. С. 180–223.
- Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
- Кузбагаров А.Н. Примирение сторон по конфликтам частногоправового характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.15. СПб, 2006. 46 с.
- Носырева Е.И. Альтернативные процедуры урегулирования споров как средство обеспечения доступности правосудия. Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса: материалы науч. конф., г. Воронеж, 15–16 марта 2002 г. Воронеж, 2002. С. 168–180.
- Носырева Е.И. Посредничество в урегулировании правовых споров: опыт США. Государство и право. 1999. № 1. С. 109–114.
- Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Офіційний вісник України. 2012. 15 жовт. (№ 76). С. 44.
- Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. 17 груд. (№ 51). С. 553.
- Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. 19 лист. (№ 47). С. 256.
- Селіванова К.В. Колегії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації як альтернатива судовому оскарженню рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали XII міжнар. наук. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 9 жовт. 2020 р. Дніпро, 2020. С. 116 – 118.
- Словник української мови: в 11 т. Київ : Наук. думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua> (дата звернення: 29.03.2022).
- Соколенко О.Л. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. Науковий вісник Чернівецького університету. 2012. Вип. 636 «Правознавство». С. 83–87.
- Спектор О.М. Альтернативні способи вирішення цивільно – правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Київський нац.

- ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2012. 244 с. URL: <https://mydisser.com/ua/catalog/view/6/44/9254.html> (дата звернення: 11.03.2022).
- Ханик-Посполітак Р.Ю., Посполітак В.В. «Досудове», «альтернативне», «позасудове» врегулювання / вирішення приватноправових спорів : співвідношення понять. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 1. С. 38–44.
- Циганов О.Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2016. № 1. С. 207–216.

References

- Bozhenko, N.V. (2018). *Administratyvno-pravove zabezpechennia mediatsii yak sposobu vyrishennia administratyvnykh sporiv* [Administrative and legal support of mediation as a way of resolving administrative disputes]. (Extended abstract of candidate's thesis). Zaporizhia National University. Zaporizhia [in Ukrainian].
- Bozhuk, I. & Diachenko, S.V. (2019). Sudova praktyka zastosuvannia alternatyvnykh sposobiv vrehuliuvannia sporiv [Case law on the use of alternative dispute resolution]. *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo* [Entrepreneurship, economy and law], no. 12, 11–15. [in Ukrainian].
- Khanyk-Pospolítak, R.Iu. & Pospolítak, V.V. (2019). “Dosudove”, “alternatyvne”, “pozasudove” vrehuliuvannia / vyrishennia pryvatnopravovykh sporiv: spivvidnoshennia poniat [“Pre-trial”, “alternative”, “extrajudicial” settlement / resolution of private disputes: the relationship of concepts]. *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo* [Entrepreneurship, economy and law], no. 1, 38–44. [in Ukrainian].
- Konstytutsiia Ukrainy 1996* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Constitution of Ukraine 1996 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]. (2022, березень, 25).
- Kuzbagarov, A.N. (2006). *Primireníe storon po konfliktam chastnopravovogo haraktera* [Reconciliation of parties in conflicts of a private law

- nature]. (Extended abstract of doctor's thesis). Saint Petersburg University. Saint Petersburg [in Russian].
- Law of Ukraine On Administrative Services from Sept. 6 2012, № 5203-VI. (2012, October 7). *Ofitsiyni Visnyk Ukrainy*, p. 44 [in Ukrainian].
- Law of Ukraine On Citizens' Appeals from October 2 1996, № 393/96-BP. (1996, November 19). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, p. 256 [in Ukrainian].
- Law of Ukraine On State Registration of Corporeal Rights to Real Estate and Their Encumbrances from July 1 2004, № 1952 – IV. (2004, August 13). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, p. 140 [in Ukrainian].
- Nosyreva, E.I. (2002). Al'ternativnye procedury uregulirovaniya sporov kak sredstvo obespecheniya dostupnosti pravosudiya [Alternative dispute resolution procedures as a means of ensuring access to justice], *Aktual'nye problemy grazhdanskogo prava, grazhdanskogo i arbitrazhnogo processa*, materialy nauchoj konferencii [Actual problems of civil law, civil and arbitration process: materials of the scientific conference]. Voronezh [in Russian].
- Nosyreva, E.I. (1999). Posrednichestvo v uregulirovanii pravovykh sporov: opyt SSHA [Mediation in the settlement of legal disputes: the experience of the USA]. *Gosudarstvo i pravo [State and law]*, no. 1, 109–114. [in Russian].
- Selivanova, K.V. (2020). Kolehii z rozghliadu skarh u sferi derzhavnoi reiestratsii yak alternatyva sudovomu oskarzhenniu rishen, dii chy bezdiialnosti derzhavnykh reiestratoriv [Complaints Board in the field of state registration as an alternative to judicial appeal against decisions, actions or omissions of state registrars], *Suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku derzhavy i prava: materialy XII mizhnarodnoi naukovoï konferentsii studentiv, aspirantiv ta molodykh vchenykh* [Current state and prospects of state and law development: materials of the 12th International Scientific Conference of Students, Postgraduate Students and Young Scientists]. Dnipro [in Ukrainian].
- Shemshuchenko, Yu.S. & Andriiko, O.F. (Ed.) (2011). *Averianov V.B. Vybrani naukovi pratsi* [Averianov V.B. Selected scientific works]. Kyiv [in Ukrainian].
- Slovyk ukrainskoi movy. (1970–1980). [Dictionary of Ukrainian]. Retrieved from <http://sum.in.ua> [in Ukrainian]. (2022, березень, 24).

- Sokolenko, O.L. (2012). Administratyvne oskarzhennia yak forma zakhystu prav hromadian u diialnosti pravookhoronnykh orhaniv [Administrative appeal as a form of protection of citizens' rights in the activities of law enforcement agencies]. *Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu [Scientific Bulletin of Chernivtsi University]*, no. 636, 83–87. [in Ukrainian].
- Spektor, O.M. (2012). *Alternatyvni sposoby vyrishennia tsyvilno-pravovykh sporiv [Alternative ways of resolving civil disputes]*. (Candidate's thesis). Taras Shevchenko National University of Kyiv. Kyiv [in Ukrainian]. Retrieved from <https://mydisser.com/ua/catalog/view/6/44/9254.html> [in Ukrainian]. (2022, березень, 25).
- Tsyhanov, O.H. (2016). Administratyvne oskarzhennia yak vazhlyvyi zasib zabezpechennia zakonnosti pry nadanni administratyvnykh posluh u sferi pravookhoronnoi diialnosti [Administrative appeal as an important means of ensuring legality in the provision of administrative services in the field of law enforcement]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka [Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E.A. Didorenko]*, no. 1, 207–216. [in Ukrainian].
- Tymoshchuk, V.P. (2003). *Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyi dosvid i propozytsii dlia Ukrainy [Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and proposals for Ukraine]*. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].
- Vlasenko, D.O. (2016). *Oskarzhennia rishen, dii chy bezdiialnosti orhaniv publichnoi administratsii z nadannia administratyvnykh posluh [Appeal against decisions, actions or inaction of public administration bodies on the provision of administrative services]*. (Extended abstract of doctor's thesis). Zaporizhzhia National University. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
- Yermakov, Yu.V. (2019). Administratyvnyi poriadok oskarzhennia rishen, dii chy bezdiialnosti subiektiv publichnoi administratsii shchodo zdiisnennia administratyvnykh protsedur u sferi mihratsii [Administrative procedure for appealing against decisions, actions or omissions of public administration entities regarding the implementation of administrative procedures in the field of migration]. *Pivdennoukrainskyi pravnychy chasopys [South Ukrainian Law Journal]*, no. 4, 34–38. [in Ukrainian].

Zdrok, O.N. (2012). Primiritelnye procedury v grazhdanskom sudoproizvodstve: ponyatie, klassifikaciya, tendencii razvitiya (na primere Respubliki Belarus) [Conciliation procedures in civil proceedings: concept, classification, development trends (on the example of the Republic of Belarus)]. *Vestnik grazhdanskogo processa [Bulletin of civil process]*, no. 1, 180–223. [in Russian].

Анотація

Стаття присвячена дослідженню категорій «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження» у вітчизняній та зарубіжній правовій доктрині, а також під призму процедури оскарження у сфері державної реєстрації. Акцентовано увагу на тому, що з точки зору етимології проблематику становить визначення правової природи процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності у сфері державної реєстрації нерухомості та бізнесу: чи має вона альтернативний, адміністративний чи змішаний характер. Дослідження побудовано на комплексному використанні методів порівняльного правознавства та філології, отже носить міжгалузевий і міждисциплінарний характер. Проаналізовано загальний стан категоріального апарату сучасної юридичної науки шляхом дослідження наукових визначень термінів «альтернативне оскарження» та «адміністративне оскарження» для визначення сутності позасудової процедури оскарження у сфері державної реєстрації. Досліджено концепції тлумачення терміну «альтернативне оскарження» в інституційному контексті адміністративного права та адміністративного процесу. Зауважено про наявність наукових концепцій щодо синонімічності термінів «альтернативне оскарження», «позасудове оскарження», «досудове оскарження», «нетрадиційне оскарження». Досліджено наукові тлумачення терміну «адміністративне оскарження» крізь призму історико-політичного та соціального контексту реформування системи надання адміністративних послуг в Україні. Розглянуто загальні засади позасудової процедури оскарження у сфері державної реєстрації до органів юстиції та зауважено про наявність у неї ознак альтернативного й адміністративного механізмів оскарження. Наведено інформацію про обсяг компетенції та позитивні риси спеціальних консультативно-дорадчих структур при Міністерстві юстиції України та його територіальних управліннях – колегій, які уповноважені розглядати скарги на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність надавачів адміністративних послуг у сфері державної реєстрації. Зроблено висновок про те, що процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів,

дій чи бездіяльності суб'єктів державної реєстрації прав можна вважати позасудовою, адміністративною та альтернативною (альтернативною щодо судового розгляду спорів).

Ключові слова: позасудове оскарження, альтернативне вирішення спору в сфері державної реєстрації, позасудові інстанції оскарження, квазісудове оскарження, нетрадиційне оскарження у сфері державної реєстрації, колегії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації

“Alternative Appeal” and “Administrative Appeal” as Scientific Categories in the Context of State Registration Appealing Procedure

Summary

The article deals with categories of “alternative appeal” and “administrative appeal” in domestic and foreign legal doctrine, as well as under the prism of the appealing procedure in the field of state registration. The author emphasizes that etymologically the problem is to determine the legal nature of the procedure for appealing against decisions, actions or inaction in the field of state registration of real estate and business: whether it is alternative, administrative or mixed. The researcher comprehensively uses the methods of comparative law and philology, so this research is intersectoral and interdisciplinary. The article also analyzes the general state of modern jurisprudence’s categorical apparatus by studying some scientific definitions of “alternative appeal” and “administrative appeal” terms to determine the essence of an out-of-court appeal in the field of state registration procedure. The author explores different interpretations of such a term as “alternative appeal” in the institutional context of administrative law and administrative process. The scientific paper notes the existence of scientific concepts on the synonymy of such terms as “alternative appeal”, “extrajudicial appeal”, “pre-trial appeal”, “non-traditional appeal”. The researcher considers some scientific interpretations of administrative appeal in the context of Ukrainian system of administrative services’ historical and social reforming. The article also lists the basic principles of an out-of-court appealing procedure in the field of state registration as well as it has signs of alternative and administrative appeal mechanisms. There is information about the competence and positive features of special advisory structures of the Ministry of Justice of Ukraine and its territorial offices – boards that consider complaints against illegal decisions, actions or inaction of administrative service providers in the field of state registration. The author summarizes that the procedure for appealing against decisions, actions or inaction of state registrars is extrajudicial, administrative and alternative (alternative to litigation).

Keywords: Extrajudicial appeal, alternative dispute resolution in the field of state registration, extrajudicial instances, quasi-judicial appeal, non-traditional appeal in the field of state registration, boards for consideration of complaints in the field of state registration

Krystyna Selivanova – Postgraduate Student at the Department of Administrative and Criminal Law, Oles Honchar Dnipro National University; kristina_potapova92@i.ua; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0693-0722>.