

УДК 343.3/7

DOI 10.36919/3041-1149(Print).9.2025.153-159

М. В. Журавель,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права,
ПВНЗ «Європейський університет»
email: n_zhuravel@ukr.net
ORCID 0000-0002-1572-6985

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ САНКЦІЙ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕВІРКИ ФАКТУ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ДЕРЖАВНИМ РЕЄСТРАТОРОМ ЩОДО ОСІБ, ЯКІ ЗВЕРНУЛИСЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень є важливою умовою для офіційного визнання та підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно й обтяжень таких прав.

Зі свого боку санкції є спеціальними економічними та іншими обмежувальними заходами, які застосовуються Україною з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян України, суспільства та держави.

Вони можуть застосовуватися з боку України щодо іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка перебуває під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність, а санкції як позбавлення державних нагород – проти будь-яких нагороджених осіб, зазначених у частині четвертій статті 3 Закону України «Про санкції».

Проте застосування санкцій не вилучає застосування інших заходів захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності України, її економічної самостійності, прав, свобод і законних інтересів громадян України, суспільства та держави.

Ключові слова: державний реєстратор, санкції, право власності, активи, речові права.

Постановка проблеми та її актуальність. Відповідно до частини 1 статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень є офіційним визнанням та підтвердженням державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно та обтяжень таких прав, які відбувається за допомогою внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Зі свого боку, згідно із частиною 1 статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», речові права на нерухоме майно, об'єкти незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості та їхні обтяження, що підлягають державній реєстрації відповідно до Закону, виникають, змінюються та припиняються з моменту такої реєстрації.

Санкції за своєю правовою природою є спеціальними економічними та іншими обмежувальними заходами, які запроваджуються з боку держави Україна щодо іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка перебуває під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання

порушенню, відновленню порушених прав, свобод і законних інтересів громадян України, суспільства та держави.

Застосування санкцій певного виду може бути перешкодою для здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, а тому вивчення санкцій як спеціальних обмежувальних заходів є досить актуальним, оскільки вони є дієвим механізмом невідкладного й ефективного реагування на наявні та потенційні загрози національним інтересам і національній безпеці України, охоплюючи ворожі дії, збройний напад інших держав чи недержавних утворень, завдання шкоди життю та здоров'ю населення, захоплення заручників, експропріацію власності держави, фізичних та юридичних осіб, завдання майнових втрат і створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливим чинником під час проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно державними реєстраторами є перевірка факту застосування санкцій як спеціальних обмежувальних заходів щодо фізичних та юридичних осіб, які звертаються до них для проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, об'єкти незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості. Проблема застосування санкцій як спеціальних обмежувальних заходів в Україні не є новою, проте на сьогодні є малодослідженою. Санкції як спеціальні обмежувальні заходи викликають науковий інтерес переважно серед юристів-практиків, зокрема адвокатів і нотаріусів. Так проблеми застосування санкцій як спеціальних обмежувальних заходів досліджувались у працях Д. В. Кирилюка та О. В. Лещенка.

Мета статті полягає в дослідженні проблем державної реєстрації санкцій і здійснення державним реєстратором перевірки факту застосування санкцій щодо осіб, які звернулися до нього для проведення державної реєстрації речових прав.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про санкції» санкції є спеціальними обмежувальними заходами, які можуть застосовуватися з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів громадян України.

Зі свого боку, відповідно до пункту 5 частини 1 статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», обтяженням є заборона або обмеження розпорядження та/або користування нерухомим майном, які встановлюються законом, актами уповноважених на це органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, або такі, що виникли з правочину.

Також, згідно з пунктом 4 частини 1 статті 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», державній реєстрації прав підлягають обтяження речових прав на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості, зокрема й інші обтяження відповідно до Закону.

Тобто перелік видів обтяжень, які підлягають державній реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, визначений Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», не є вичерпним.

Санкції є різних видів, зокрема статтею 4 Закону України «Про санкції» встановлено тридцять два види санкцій, серед яких на першому місці перебуває блокування активів. Так, відповідно до пункту 1 частини 1 статті 4 Закону України «Про санкції», блокуванням активів є тимчасове позбавлення права користуватися та розпоряджатися активами, що належать фізичній або юридичній особі, а також активами, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними.

Отже, проаналізувавши чинне законодавство, можна зробити цілком логічний висновок про те, що санкції є спеціальним різновидом обтяжень.

Але якщо санкції є спеціальним різновидом обтяжень, то такий вид санкцій, як блокування активів щодо нерухомого майна, підлягає обов'язковій реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Оскільки пунктом 1 частини 1 статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначено, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав через внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Також пунктом 2 частини 1 статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» встановлено, що однією із загальних засад державної реєстрації прав є обов'язковість державної реєстрації прав у Державному реєстрі прав.

А частиною 2 статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» прямо встановлено, що речові права на нерухоме майно та їхнє обтяження, що підлягають державній реєстрації, відповідно до цього Закону, виникають з моменту такої реєстрації.

Тому аналіз чинного законодавства дає змогу зробити ще один логічний висновок про те, що санкція блокування активів щодо нерухомого майна виникає не з моменту введення в дію Указом Президента України відповідного рішення Ради національної безпеки та оборони України, а з моменту її державної реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Проте, на превеликий жаль, на сьогодні держава не забезпечує державну реєстрацію санкцій блокування активів щодо нерухомого майна в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, що, на нашу думку, робить реалізацію санкційної політики не досить ефективною.

Хоча наявність цього механізму реалізації санкційної політики також передбачений безпосередньо Законом України «Про санкції».

Так, відповідно до частини 8 статті 5 Закону України «Про санкції» забезпечення реалізації санкції як блокування активів здійснюється відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами в межах наданих їм повноважень.

У разі виявлення незаблокованих активів центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, звертається до відповідних органів та/або посадових осіб з вимогою вчинити дії, спрямовані на тимчасове позбавлення відповідних осіб права користуватися та розпоряджатися цими активами. Така вимога центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, є обов'язковою та підлягає негайному виконанню.

На сьогодні реалізацію державної політики лише у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, здійснює Міністерство юстиції України.

Проте, незважаючи на вимоги частини 8 статті 5 Закону України «Про санкції», Міністерство юстиції України не вчиняє дії, спрямовані на тимчасове позбавлення відповідних осіб права користуватися та розпоряджатися цими активами, тобто не здійснює реєстрації санкцій у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Міністерство юстиції України переконане, що його повноваження обмежуються виключно зверненням до Вищого антикорупційного суду України з позовами щодо конфіскації майна.

Але має бути створений або визначений центральний орган виконавчої влади, що буде забезпечувати виявлення незаблокованих активів осіб, щодо яких застосовано санкції, та вчиняти відповідні дії щодо обтяження таких активів.

І саме цей орган мав би вживати заходів щодо належної реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно відповідних видів санкцій і нести відповідальність за своєчасність та якість такої реєстрації.

Інакше просто ухвалити рішення Радою національної безпеки та оборони України, навіть введене в дію Указом Президента України, за своєю правовою сутністю тотожне ухваленню рішення судом про накладення арешту або внесенню до акта опису податковими органами майна, щодо якого прийнято рішення про податкову заставу без відповідної належної реєстрації.

Нині через неналежне державне регулювання правовідносин у сфері застосування санкцій і неефективної реалізації політики в сфері санкцій відбувається багато спекуляцій під гучними гаслами на темі санкцій з боку Міністерства юстиції України та різних правоохоронних

органів, що проявляється в безпідставних звинуваченнях нотаріусів і державних реєстраторів у сприянні збройній агресії проти України.

Що стосується питання перевірки державним реєстратором факту застосування санкцій щодо осіб, які звернулися до нього для проведення державної реєстрації речових прав, то, відповідно до пункту 12 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, розгляд заяви та документів, поданих для державної реєстрації прав, зокрема у зв'язку із ухваленням Радою національної безпеки і оборони України та введенням в дію Указом Президента України рішення про застосування санкцій, передбачених пунктами 1, 4, 7, 16 та 24¹ частини першої статті 4 Закону України «Про санкції», здійснюється державним реєстратором, який встановлює черговість розгляду заяв, що зареєстровані в базі даних заяв на таке майно, відповідність заявлених прав і поданих документів вимогам законодавства, відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими речовими правами, обтяження речових прав, а також наявність підстав для проведення державної реєстрації прав, зокрема у зв'язку із прийняттям Радою національної безпеки і оборони України та введенням у дію Указом Президента України рішення про застосування санкцій, передбачених пунктами 1, 4, 7, 16 та 24¹ частини першої статті 4 Закону України «Про санкції», зупинення розгляду заяви, зупинення державної реєстрації прав, зокрема у зв'язку із прийняттям Радою національної безпеки і оборони України та введенням у дію Указом Президента України рішення про застосування санкцій, передбачених пунктами 1, 4, 7, 16 та 24¹ частини першої статті 4 Закону України «Про санкції», відмови в державній реєстрації прав, зокрема у зв'язку із прийняттям Радою національної безпеки і оборони України та введенням в дію Указом Президента України рішення про застосування санкцій, передбачених пунктами 1, 4, 7, 16 та 24¹ частини першої статті 4 Закону України «Про санкції».

Закон України від 03 травня 2023 року № 3103-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення непорушності майнових прав» набрав чинності 22 липня 2023 року.

Цим Законом, зокрема, внесено зміни до Закону України від 01 липня 2004 року № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», якими на державного реєстратора покладено перевіряти наявність факту застосування санкцій відповідно до Закону України «Про санкції», які унеможливають проведення державної реєстрації прав, та надано державним реєстраторам відповідну підставу для відмови в державній реєстрації речових прав.

Так, пункт 1 частини 3 статті 10 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» доповнено абзацом восьмим такого змісту: «наявність факту застосування санкцій відповідно до Закону України «Про санкції», які унеможливають проведення державної реєстрації прав», а частина 1 статті 24 доповнена пунктом 6¹ такого змісту: «6¹) встановлення факту застосування санкцій відповідно до Закону України «Про санкції», які унеможливають проведення державної реєстрації прав».

Тобто під час здійснення державної реєстрації прав державний реєстратор зобов'язаний проаналізувати, чи державна реєстрація прав, для здійснення якої звернулася особа, до якої застосовано санкції, призведе до порушення обмежень (заборон), установлених санкцією відповідного виду.

І лише у разі якщо в результаті аналізу державний реєстратор встановить, що державна реєстрація прав, яку він має здійснити, призведе до порушення обмежень (заборон), установлених санкцією, вид якої передбачений статтею 4 Закону України «Про санкції», то він зобов'язаний відмовити в проведенні такої реєстрації.

Отже, для відмови в державній реєстрації державним реєстратором фізичній або юридичній особі, яка звернулася до нього за проведенням державної реєстрації прав, не достатньо лише самого факту застосування санкцій до даних осіб, а відповідною умовою відмови в державній реєстрації прав є застосування до даних осіб санкцій відповідних видів. Тобто саме таких санкцій, обмеження (заборони) яких унеможливають здійснення цієї реєстрації прав, або, якщо проведення державної реєстрації прав призведе до порушення обмежень (заборон), установлених санкцією відповідного виду.

Отже, після 22 липня 2023 року державному реєстратору надані певні дискреційні повноваження щодо надання оцінки відповідності санкцій (їхніх обмежень і заборон), які застосовані до фізичних або юридичних осіб, які звернулися для проведення державної реєстрації прав, до змісту самої реєстрації прав, для здійснення якої ці особи звернулися.

Цікавою є правова позиція, сформована в постанові Верховного Суду від 31 березня 2025 року у справі № 420/6849/23, відповідно до якої норма права діє стосовно фактів і відносин, які виникли після набрання чинності цією нормою.

Верховний Суд зазначає, що до події або факту застосовується закон (інший нормативно-правовий акт), у разі чинності якого вони настали або мали місце.

Зокрема, Верховним Судом встановлено, що наведені норми на момент вчинення приватним нотаріусом нотаріальних дій, на підставі яких він здійснив одночасну державну реєстрацію прав, не містили такої підстави для відмови в державній реєстрації, як встановлення факту застосування санкцій відповідно до Закону України «Про санкції», які унеможливають проведення державної реєстрації прав.

Запровадження Державного реєстру санкцій значно спростило державному реєстратору процедуру перевірки факту застосування санкцій до особи, яка звернулася до нього для здійснення державної реєстрації прав, підвищило якість цієї перевірки, можливість формування витягів за результатами перевірок і захистило державного реєстратора від можливих безпідставних звинувачень у порушенні санкційного законодавства.

Порядок ведення Державного реєстру санкцій визначається положенням про Державний реєстр санкцій, яке було затверджене рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 29 січня 2024 року № 36/2024 і введене в дію Указом Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024.

Проте це положення не визначає критерії, за якими державний реєстратор має здійснювати перевірки факту застосування санкцій до фізичних і юридичних осіб, які звернулися до нього для здійснення державної реєстрації прав.

Ще одним проблемним аспектом цієї дискреції є те, що, наділяючи державного реєстратора правом аналізувати та зіставляти зміст реєстраційної дії, для здійснення якої звернулася фізична чи юридична особа з обмеженнями (заборами), встановленим певним видом санкцій, які застосовані до цієї особи, та надавати оцінювання їхній відповідності, держава не захищає державного реєстратора на законодавчому рівні за результати наданого оцінювання.

Тобто Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» не містить норм, які закріплюють правовий імунітет для державного реєстратора в разі, коли судом буде постановлене рішення, яке відрізняється від результату проведеного державним реєстратором аналізу щодо порушення обмежень (заборон), встановлених санкцією, вид якої передбачений статтею 4 Закону України «Про санкції», як Закон України «Про судоустрій і статус суддів».

Так, частина 2 статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплює правовий імунітет судді щодо притягнення його до дисциплінарної відповідальності в разі скасування або зміни судового рішення.

Проте, на нашу думку, схожий правовий імунітет є досить вагомим для державного реєстратора, враховуючи недосконалість чинного законодавства в розрізі законодавчої техніки, а саме нечіткості формулювань і визначень, що містяться в нормативно-правових актах, визначення певних санкцій носять незрозумілий та оціночний характер.

Звичайно, будь-яка дискреція може призвести до свавілля та зловживань, саме тому в процесі реалізації санкційної політики важлива наявність якісних нормативно-правових актів, механізмів її реалізації, а також не лише невідворотності відповідальності за порушення санкційного законодавства, а й захист суб'єктів її реалізації, зокрема державних реєстраторів.

І одним із фундаментальних принципів реалізації санкційної політики має стати принцип ефективності та результативності.

Висновки. Отже, для підвищення та забезпечення ефективності здійснення санкційної політики потрібно запровадити механізм державної реєстрації санкцій щодо нерухомого майна

в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. А для покращення процесу перевірки державним реєстратором факту застосування санкцій щодо фізичних або юридичних осіб, які звернулися для здійснення державної реєстрації прав, а також задля забезпечення державного реєстратора як спеціального учасника цих правовідносин, якому державою делеговано забезпечення реалізації санкційної політики, потрібно як покращувати якість законодавчої техніки загалом, так і внести вищеписані зміни до чинних законів зокрема.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01 липня 2004 року № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення непорушності майнових прав : Закон України від 03 травня 2023 року № 3103-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 73. Ст. 257.
3. Про санкції : Закон України від 14 серпня 2014 року № 1644-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2018.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
5. Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Положення про Державний реєстр санкцій, затверджене рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 29 січня 2024 року, введене в дію Указом Президента України від 29 січня 2024 року № 36/2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>

REFERENCES

1. Law of Ukraine on state registration of real rights to real estate and their encumbrances dated July 1, 2004 No. 1952-IV. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2004. No. 51, p. 553 [in Ukrainian].
2. Law of Ukraine on amendments to certain laws of Ukraine regarding ensuring the inviolability of property rights dated May 3, 2023 No. 3103-IX. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2023. No. 73, p. 257 [in Ukrainian].
3. Law of Ukraine on sanctions dated August 14, 2014 No. 1644-VII. *Bulletin of the Verkhovna Rada*. 2014. No. 40, p. 2018 [in Ukrainian].
4. Law of Ukraine on the judiciary and the status of judges dated June 2, 2016 No. 1402-VIII. *Bulletin of the Verkhovna Rada*. 2016. No. 31, p. 545 [in Ukrainian].
5. Procedure for state registration of real rights to real estate and their encumbrances, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 25, 2015 No. 1127. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
6. Regulations on the State Register of Sanctions, approved by the resolution of the National Security and Defense Council of Ukraine dated January 29, 2024, put into effect by the Decree of the President of Ukraine dated January 29, 2024 No. 36/2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

M. V. Zhuravel. PROBLEMOUS ASPECTS OF STATE REGISTRATION OF SANCTIONS AND VERIFICATION OF THE FACT OF APPLICATION OF SANCTIONS BY THE STATE REGISTRAR IN RELATION TO PERSONS WHO APPLIED FOR STATE REGISTRATION OF PROPERTY RIGHTS

State registration of real rights to real property and their encumbrances is a necessary condition for official recognition and confirmation by the state of the facts of acquisition, change or termination of real rights to real property and encumbrances of such rights.

In turn, sanctions are special economic and other restrictive measures applied by Ukraine to protect national interests, national security, sovereignty and territorial integrity of Ukraine, counter

terrorist activities, as well as prevent the violation, restoration of violated rights, freedoms and legitimate interests of citizens of Ukraine, society and the state.

They may be applied by Ukraine against a foreign state, a foreign legal entity, a legal entity controlled by a foreign legal entity or a non-resident individual, foreigners, stateless persons, as well as entities engaged in terrorist activities, and sanctions in the form of deprivation of state awards - against any awarded persons specified in Part Four of Article 3 of the Law of Ukraine "On Sanctions".

However, the application of sanctions does not exclude the application of other measures to protect national interests, national security, sovereignty and territorial integrity of Ukraine, its economic independence, rights, freedoms and legitimate interests of citizens of Ukraine, society and the state.

Keywords: state registrar, sanctions, property rights, assets, real rights.