

Список літератури: 1. Ковальська В. В. Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія / В. В. Ковальська. – Х. : ТД «Золота миля», 2008. – 504 с. 2. Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>. 4. Тарасов А. М. Президентський контроль : монографія / А. М. Тарасов. – СПб., 2002. – 402 с. 5. Захаров С. Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Євген Захаров. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1261552395>. – «Права Людини в Україні», інформ. портал Харк. правозах. групи. – 23.12.2009. 6. Соловьев Е. На страже законности и порядка / Е. Соловьев // Президентский контроль : информац. бюл. – 2002. – № 3. – С. 50–55. 7. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 158 с. 8. Lettre d'Hubert Beuve-Mery a Robert Lacoste, ministre-resident en Alerie : 10 Octobre 1996. 9. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с.

Определены и проанализированы административно-правовые принципы общественного контроля за деятельностью милиции по выявлению и прекращению административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности.

Administrative legal principles of public control after activity of militia in relation to an exposure and stopping of administrative offences in the field of entrepreneurial activity are certain and analysed.

УДК 342.95(477):347.214

Я. О. Пономарьова

УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Здійснено аналіз наукових праць, нормативно-правових актів, присвячених дослідженню питання щодо визначення правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Законодавство, що регулює провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, містить різні види юридичних норм, адресованих її суб'єктам. З їх допомогою описуються найменування, види та інші компоненти правового статусу суб'єктів правовідносин, які виникають під час провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. У правах та обов'язках зафіксовані певні стандарти поведінки, що визнані державою, як корисні і обов'язкові для всіх, а також розкриваються основні принципи взаємовідносин держави і особи. Права та обов'язки у правовій

© Пономарьова Я. О., 2012

державі фіксують складну систему взаємозв'язків між державою і особою, що будується на демократичних принципах. У зв'язку з цим питання щодо визначення правового статусу учасників реєстраційних правовідносин є актуальними та значущими як для теорії, так і практики.

Загальнотеоретичним питанням вивчення адміністративних процедур приділено значну увагу науковців. Розгляду окремих аспектів реалізації адміністративних процедур у різних сферах державного управління присвячено науковій праці таких вітчизняних вчених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, О. П. Рябченко тощо. Разом із тим, питання наукового аналізу системи та правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні та за кордоном спеціально не розглядалися. В існуючих наукових працях вказані питання заторкнуто фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що у свою чергу обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета цієї статті полягає у здійсненні аналізу наукових праць і нормативно-правових актів щодо визначення правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні. Її новизна полягає в удосконаленні порядку реалізації правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Слід зазначити, що в сучасних наукових працях дуже багато уваги приділено аналізу правового статусу учасників правовідносин у різних сферах державного управління. А ось питання визначення правового статусу учасників реєстраційних правовідносин залишилися поза полем зору законодавців і вчених. До їх числа належить, зокрема, питання системи учасників реєстраційного провадження.

Почати дослідження цього питання необхідно з термінологічного аналізу. У науковій думці розуміння понять «учасники провадження» та «суб'єкти провадження» не є однозначним і загальноприйнятим. Для прикладу, О. Г. Юшкевич проводить істотне розмежування таких понять, визначаючи, що учасники провадження в реєстраційних справах – це громадяни, інші особи, колективи громадян та організації в особі їх представників, які наділені правами і несуть обов'язки, що дозволяє їм брати участь у провадженні з метою реалізації своїх прав і законних інтересів, захисту осіб, яких вони представляють, а також сприяти здійсненню провадження. У поняття «суб'єкти провадження» цей адміністративіст включає осіб та органи, які здійснюють процес, здатні на державно-владних засадах приймати рішення, діють з метою ведення процесу. Таким чином, поняття «учасник провадження» є ширшим за поняття «суб'єкт провадження» [1, с. 12]. Таке твердження підтримується автором статті.

Прозорішим є визначення суб'єктного та учасницького складів проваджень у справах реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, оскільки йдеться про розгляд і вирішення органом публічної адміністрації справи, яка стосується прав конкретних приватних і публічних осіб. З огляду на те, що реєстраційний орган вирішує адміністративну справу, використовуючи адміністративну владу, цей орган в адміністративно-процедурних відносинах можна називати «адміністративним органом». Такий термін, до речі, використовується і в законодавстві багатьох країн, наприклад, Австрії, Естонії, Нідерландів тощо [2, с. 38]. Слід вважати його тожним терміну «реєстраційний орган», оскільки реєстраційне провадження є більш вузьким видом юридичної діяльності спеціального реєстраційного органу в системі адміністративних правовідносин.

Реєстраційний орган. Владними повноваженнями (адміністративними повноваженнями) наділені насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Основні риси реєстраційного органу як суб'єкта реєстраційних правовідносин полягають у наступному:

- це орган, який виступає обов'язковим суб'єктом реєстраційних правовідносин; ніякий інший учасник цих відносин не може його замінити чи виступити від його імені та прийняти рішення по реєстраційній справі;

- це лідируючий суб'єкт реєстраційних правовідносин, повноваження якого виписані правовими нормами, що регулюють реєстраційне провадження.

Основним завданням реєстраційного органу є юридичне підтвердження факту виникнення, обмеження (обтяження), припинення чи переходу речового права на нерухоме майно.

Реєстраційні органи приймають від заявника правовстановлюючі документи, розглядають їх та виносять у реєстраційній справі відповідне рішення.

Реєстраційний орган є юридичною особою і наділений у зв'язку з цим відповідними ознаками та атрибутами: створений і зареєстрований у встановленому законом порядку, наділений цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді, має свою печатку, рахунок у банку тощо.

Особливістю правового статусу реєстраційного органу (посадової особи) під час провадження у реєстраційній справі є вимога щодо його неупередженості під час реєстраційних дій, що фактично є одним із принципів його діяльності. Реєстраційний орган, його посадові та службові особи не повинні мати ніякої особистої (неправомірної) заінтересованості в результаті вирішення справи. Підставами для сумніву в неупередженості можуть бути, наприклад, випадки, коли реєстратор є родичем приватної особи – учасника провадження, який ініціює реєстрацію свого речового права на нерухоме майно. Звичайно, в таких випадках реєстраційному органу важко прийняти об'єктивне рішення. У цьому разі посадова

або службова особа реєстраційного органу повинна повідомити своєму керівникові про наявність такого конфлікту інтересів або заявити самовідвід. Якщо обґрунтовані сумніви щодо неупередженості посадової особи, яка здійснює реєстрацію речового права, виникли у приватної особи, вона повинна мати право вимагати її відводу.

Посадова особа реєстраційного органу, яка вчиняє державну реєстрацію речового права на нерухоме майно або його обмеження (реєстратор). Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» не подається визначення (дефініція) реєстратора. Однак з огляду на надані повноваження та обсяг реєстраційних дій, які вона вчиняє, можна стверджувати, що це особа, яка здійснює: державну реєстрацію прав власності, інших речових прав на нерухомість, їх обмежень, правочинів щодо нерухомого майна або відмовляє в такій реєстрації; присвоює в установленому законом порядку кадастровий (реєстраційний) номер об'єкту нерухомого майна; скасовує в установленому законом порядку державну реєстрацію прав кадастровий (реєстраційний) номер у разі поділу, об'єднання чи знищення об'єкта нерухомого майна; встановлює відповідність заявлених прав і поданих документів вимогам законів та інших нормативно-правових актів, а також відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими речовими правами на об'єкт нерухомого майна, наявності інших підстав для державної реєстрації прав або відмови в такій реєстрації; відкриває і закриває розділи Державного реєстру прав, вносить до них відповідні дані; веде реєстраційні справи щодо об'єктів нерухомого майна, речові права на які зареєстровані у Державному реєстрі прав; надає відомості та витяги з Державного реєстру прав або відмовляє у наданні таких у встановлених цим Законом випадках; видає свідоцтво, яке підтверджує реєстрацію права власності на нерухомість та містить кадастровий номер; видає документ встановленого зразка про реєстрацію інших речових прав, обмежень речових прав [3].

У відповідності до Тимчасового положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, реєстратор є працівником БТІ, який безпосередньо здійснює реєстрацію прав власності на нерухоме майно [4].

Реєстратори державного реєстру земель – посадові особи структурних підрозділів Центру державного земельного кадастру, які мають доступ та вносять відомості до бази даних Автоматизованої системи Державного земельного кадастру, ведуть Поземельну книгу, здійснюють видачу та реєстрацію державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди (суборенди) землі, а також ведуть книгу реєстрації [5].

Окрім наданих правом повноважень, реєстратор, як і будь яка посадова особа, повинен володіти професійною компетентністю, що є основою професійних якостей особистості.

О. Б. Ховов, витлумачуючи поняття професійної компетентності, враховує не тільки уявлення про кваліфікацію (професійні навички, досвід діяльності, вміння та знання), але також засвоєні соціально-комунікативні та індивідуальні здатності, що забезпечують самостійність професійної діяльності, тобто охоплюють такі характеристики особистості, як соціальна спрямованість та цілісна орієнтація [6, с. 454–455].

На нашу думку, до реєстратора, як до ключового фігуранта реєстраційного провадження, слід висувати наступні вимоги, які розділяємо за умовною класифікацією:

1. Організаційно-технічні, які полягають у поєднанні теоретичних і практичних навичок, що виявляються у вмінні компетентно здійснювати реєстраційні дії та приймати відповідні рішення, умінні застосовувати сучасні досягнення у сфері організації реєстраційних процедур. До організаційно-технічних вимог слід віднести якість прийняття рішень, уміння оцінити інформацію, що міститься у поданих на реєстрацію документах, і на основі цього прийняти обґрунтоване рішення. Для найефективнішого збирання, обробки та аналізу інформації необхідно вміти зібрати, класифікувати та обговорити інформацію за умов існування жорстких реєстраційних строків вирішення реєстраційного завдання.

2. Морально-етичні, серед яких скромність, інтелігентність, чуйність до людей, вимогливість до себе, об'єктивність, які сприяють взаєморозумінню в колективі, створенню оптимального психологічного клімату для виконання поставлених завдань. Сутність морально-етичних вимог полягає у вмінні реєстратора спілкуватися з особами, зацікавленими в реєстрації речового права, створювати навколо себе атмосферу доброзичливості і, одночасно, вимогливості. Етика – невід'ємний елемент професійної компетенції посадової особи [7, с. 117].

Особа, яка звертається до адміністративного органу із заявою, в тому числі за отриманням адміністративної послуги про реєстрацію речового права на нерухоме майно (заявник, приватна особа). Іншим обов'язковим учасником реєстраційного провадження є фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у західному праві часто називають «приватна особа». Проте, особа публічного права також може звертатись за реєстрацією речового права на нерухоме майно, такими є територіальна громада (села, селища, міста, району, району в місті, області). Іншим суб'єктом публічного права, яке звертається за реєстрацією речового права, є така існуюча за українським законодавством категорія суб'єктів, як об'єднання громадян, які мають статус юридичної особи (або її відокремлений підрозділ, що має такий статус).

Заявник посідає особливе місце в колі учасників реєстраційного провадження. Він ініціює реєстраційний процес, а в окремих випадках бере участь в інших стадіях реєстраційного провадження.

Заявник-правоволоділець. Це особа, яка є володільцем суб'єктивного речового права чи то права власності, чи то права оплатного та безоплатного користування об'єктом (у тому числі сервітуту) чи є володільцем інших прав, які підлягають державній реєстрації і особисто (безпосередньо) звертається в реєстраційний орган із заявою про реєстрацію належних їй прав.

Фактично статус «заявника» безпосередньо пов'язаний з видом реєстраційного провадження. Особливу увагу необхідно звернути на розуміння особливостей статусу таких категорій учасників реєстраційного провадження, як адресат адміністративного акта та заінтересована особа (що другу категорію осіб у зарубіжному законодавстві ще називають «зачепленими» особами, пов'язаними особами, третіми особами тощо). Ці категорії учасників розмежовано і в рекомендаціях Ради Європи, і безпосередньо в законодавстві деяких країн (наприклад, ФРН, Естонії). І такий підхід видається цілком практичним, адже для них наслідки вирішення справи мають неоднакове значення, а тому вони повинні мати і різний статус у рамках реєстраційного провадження. Зокрема, адресат реєстраційного акта автоматично стає учасником провадження, тоді як заінтересована особа може стати учасником лише у разі, коли виявить таке бажання.

Щоб брати участь у реєстраційному провадженні як заявник, приватна особа повинна володіти дієздатністю. Зазвичай дієздатними в адміністративних відносинах є фізичні особи, які стають дієздатними згідно з цивільним правом, тобто з вісімнадцяти років. Але не повинно існувати жодних перешкод для участі в реєстраційних провадженнях неповнолітніх осіб, які мають суб'єктивні права або обов'язки відповідно до норм матеріального адміністративного права. Неповнолітня особа, яка має речове право на об'єкт нерухомості, повинна мати можливість самостійно звернутися до відповідного реєстраційного органу за його реєстрацією про це та мати інші права, необхідні для цього.

Як окрему проблему можна виділити участь у реєстраційних провадженнях осіб, дієздатність яких обмежено згідно з цивільним правом, особливо з набуттям чинності новим Цивільним кодексом України. Відповідно до ст. 15 колишнього Цивільного кодексу України 1963 р., в дієздатності могли бути обмежені особи, які зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами [8]. Ця норма була покликана захистити майнові права особи та членів її сім'ї, але, в принципі, не стосується проблеми усвідомлення особою характеру вчинюваних дій і тому не перешкоджає особистій участі у відносинах з реєстраційним органом щодо реєстрації свого речового права. Відповідно до ст. 36 чинного Цивільного кодексу України, суд зможе також обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними [9]. І в цьому випадку, дійсно, можна ставити

питання про обмеження особи у дієздатності і в адміністративній процедурі.

Захист прав і законних інтересів недієздатних фізичних осіб під час реєстраційних процедур може здійснюватися за правилами цивільного законодавства, тобто через законних представників – батьків, усиновителів, опікунів або через представників, уповноважених законними представниками.

Від імені юридичної особи учасником реєстраційного провадження виступає її статутний представник або представник за договором. При цьому дієздатність юридичної особи визначається внесенням її до Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України (ЄДРПОУ), що підтверджується випискою, виданою державним реєстратором у порядку ст. 21 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [3]. Оскільки дієздатність юридичної особи співпадає з правоздатністю особи, то щодо вчинення дій від імені цієї особи доцільніше застосовувати юридичне поняття правосуб'єктності.

Особи, які сприяють розгляду справи. Поряд із безпосередніми учасниками реєстраційної процедури доцільно виділити в окрему категорію осіб, що залучаються до адміністративного провадження, як осіб, котрі сприяють розгляду справи. Це не суб'єкти провадження, адже на відміну, скажімо, від приватної особи з її суб'єктивними правами та законними інтересами, ці особи залучаються до участі в реєстраційних процедурах для надання допомоги у розгляді справи і не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення. До осіб, які сприяють розгляду справи, насамперед відносяться експерти та спеціалісти, які вже давно фігурують в адміністративному, зокрема в реєстраційному законодавстві. У справах про реєстрацію прав власності на нерухомість широко використовуються послуги спеціалістів, а також експертів бюро технічної інвентаризації, а в земельних справах – експертів для створення експертних висновків. Залучення названих категорій осіб може здійснюватися як за ініціативою органу, якщо цього вимагає закон, так і за ініціативою приватної особи.

Таким чином, учасники реєстраційного провадження характеризуються множинністю понять. Основна ознака учасника реєстраційного провадження полягає в його правосуб'єктності. Ця категорія, як і правосуб'єктність взагалі, складається з правоздатності, дієздатності та правового статусу. Виходячи з цього, кожна особа, наділена правовими нормами, реєстраційними правами і обов'язками, може і повинна розглядатися, як суб'єкт реєстраційних процесуальних відносин.

Список літератури: 1. Юшкевич О. Г. Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб підприємців : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Юшкевич Олена Геннадіївна. – Х., 2007. – 20 с. 2. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук ; за

ред. І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2003. – 496 с. **3.** Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : закон України від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>. – 3і змін. і допов. станом на 16 берез. 2010 р. **4.** Про затвердження Тимчасового положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно : наказ М-ва юстиції України від 7 лют. 2002 р. № 7/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0157-02>. **5.** Про затвердження Тимчасового порядку ведення державного реєстру земель : наказ Держ. ком. по земел. ресурсах України від 2 лип. 2003 р. № 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0641-03>. **6.** Енциклопедія професійного образования : в 3 т. / под ред. С. Я. Батышева. – М. : АПО, 1998. – Т. 1. – 568 с. **7.** Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с. **8.** Цивільний кодекс Української РСР : від 18 лип. 1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>. – Втратив чинність. **9.** Цивільний кодекс України : від 16 січ. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. – 3і змін. і допов. станом на 21 лют. 2012 р.

Надійшла до редколегії 13.01.2012

Осуществлен анализ научных работ, нормативно-правовых актов, посвященных исследованию вопроса относительно определения правового статуса участников административных производств из государственной регистрации вещевых прав на недвижимое имущество.

Analysis of scientific works, normative-legal acts concerning the issue devoted to the study of the legal status of participants of the administrative procedures of state registration of merchandise rights on the real estate, is made.

УДК 35.072.2(477)

А. Й. Присяжнюк

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Визначено поняття та сутність державного контролю у сфері виконавчої влади.

Становлення правової держави в Україні вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення дисципліни та законності в країні, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів. Важлива роль у виконанні цього завдання належить органам виконавчої влади, що й зумовлює новизну цієї статті. Зокрема, наголошення на значущості державного контролю у сфері виконавчої влади надає можливість зробити акцент на його визначальній меті, яка полягає у забезпе-