

КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБТЯЖЕНЬ

Telychko M. V. Control over observance of administrative legal procedure of state registration of material rights on the real estate and their burdens

The article is devoted to analysis of the control over observance of administrative legal procedure of state registration of material rights on the real estate and their burdens in Ukraine. The author emphasizes important issues of it's classification, that allows to group different kinds, forms, methods of state control with the aim of facilitation of the legal adjusting of identical groups of relations. In this article the author suggests to classify state control over administrative legal procedure of state registration of material rights on the real estate and their burdens using different grounds.

Key words: control, administrative legal procedure, state registration, assets rights, immovable assets.



**Теличко Марія
Василівна,**

аспірант кафедри
адміністративного
та інформаційного
права

Навчально-наукового
інституту права та
психології
Національного
університету
«Львівська
політехніка»

Реформи, що відбуваються на сучасному етапі в соціально-політичному та економічному житті України, покликані сприяти трансформації державно-правової системи в цілому й, зокрема, найважливішого її елемента – інституту законності – з метою його перетворення надміцний механізм забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Досягнення цієї мети є можливим шляхом використання можливостей контролю. Контроль є основним адміністративним засобом попередження, виявлення і припинення порушень законодавства; фактором, що дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян. Це те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньо суспільні відносини [1, с. 4].

Часте оперування терміном контроль створює ілюзію достатньої вивченості цього явища. Однак при детальному ознайомленні з юридичною літературою виявляється, що серед учених немає одностайності щодо його визначення. Аналіз юридичної літератури засвідчує, що дискусія довкола поняття «контроль» відбувається досить тривалий час. У науці це явище

визначається по-різному: засіб [2], форма [3, с. 35], функція [4, с. 180; 5, с. 38; 6, с. 244], стадія [7, с. 31], явище [8], метод [9, с. 47-68], система [10, с. 214], спосіб тощо.

Сьогодні важко знайти дослідника проблем законності і правопорядку, який би тією чи іншою мірою не розглядав цілі, завдання, функції та принципи контролю, компетенцію контрольно-наглядових органів. Вивченню цих питань присвячено роботи відомих учених-адміністративістів В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Афанасьєва, Ю. Битяка, В. Горшенєва, В. Колпакова, О. Кузьменко, А. Комзюка та інших.

З етимологічної точки зору термін контроль (від французького *controle*) означає «перевірку», а також постійне «спостереження» з метою перевірки чи нагляду [11, с. 286]. Французьке *controle* у свою чергу утворилося від латинського *contra* – префікса, який означає протидію тому, що виражено у другій частині слова [12, с. 255]. У другій половині слова контроль міститься слово роль від латинського *role* – «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь».

У такому разі у значенні слова контроль, окрім «перевірки» чи «нагляду з метою перевірки», слід розглядати ще один змістовий компонент, який часто не береться до уваги, – протидію чомусь небажаному. Отже, правильнішим є тлумачити слово контроль як перевірку, спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [13, с. 49]. Соціальне призначення

контролю полягає в тому, що він виконує інформативну функцію, надаючи інформацію про процеси, які відбуваються; підтримує законність, дисципліну, порядок й організованість, охорону свобод і дотримання прав громадян.

Як відомо, розрізняють два види контролю в системі державно-суспільних відносин – державний і громадський. За співвідношенням державного і громадського контролю, їх взаємозв'язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі – авторитарний чи демократичний [14, с. 10]. Державний контроль є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень. Він має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень і є необхідною умовою їхнього реального виконання.

Важливим елементом аналізу державного контролю є його класифікація. Її запровадження дозволяє згрупувати різні види, форми, методи державного контролю за певними ознаками з метою полегшення правового регулювання однакових груп відносин. Таким чином, класифікація контролю має практичне значення і втілюється в нормативних актах.

Класифікація контролю може здійснюватися за різними ознаками. На сьогодні відсутня єдина класифікація видів, форм і методів державного контролю за адміністративно-правовою процедурою державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Під час аналізу спостерігається ототожнення видів, форм і методів контролю. Ф. Бутинець, С. Бардаш, Н. Малюга, Н. Петренко

пропонують розмежовувати поняття «види» і «форми» контролю, при цьому зазначаючи, що певний вид контролю може бути організований у різних формах і різними методами [15]. М. Білуха класифікує контроль залежно від контрольних дій на види за періодичністю здійснення: попередній, оперативний (поточний) та заключний (ретроспективний). А за інформаційним забезпеченням – на документальний і фактичний [16].

У світовій практиці уніфікація класифікації контролю запропонована Лімською декларацією керівних принципів контролю [17], в якій узагальнено досвід організації та діяльності державних органів контролю різних країн. Відповідно до цієї декларації контроль поділяється на попередній та контроль по факту; внутрішній та зовнішній; формальний контроль і контроль виконання. При цьому декларація не дає визначення, що є формою, методом або видом контролю, а лише наводить класифікацію.

На нашу думку, класифікувати державний контроль за адміністративно-правовою процедурою державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень можна за такими підставами [18; 19]:

1) залежно від часу здійснення заходів контролю виділяють попередній, поточний і подальший контроль. Так, попередній контроль (або контроль за організацією процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень) здійснюється за законністю та правильністю прийнятого, але не реалізованого рішення. Попередній контроль

має превентивний характер, оскільки надає органу контролю можливість запобігти порушенню до його вчинення. Подальший, або наступний, контроль включає перевірку реалізованих рішень; вважається пасивним контролем, оскільки при його реалізації орган влади не здатний запобігти правопорушенню. Подальший контроль забезпечує дотримання принципу невідворотності покарання;

2) за предметом контролю можна виділити контроль за дотриманням законодавства про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

3) за відкритістю – відкритий та прихований. Так, під час проведення відкритого контролю об'єкт знає про проведення контрольних заходів та, можливо, бере в них участь. У свою чергу під час прихованого контролю особа, яка перевіряє, не повідомляє об'єкт контролю про свої дії. Як приклад відкритого контролю варто назвати чергове нововведення, упроваджене в роботу Державної реєстраційної служби України, – веб-камери, розміщені у всіх відділах, які займаються реєстрацією прав на нерухомість;

4) за джерелами контролю – документальний, здійснюваний на підставі аналізу документів, що відображають показники роботи державного реєстратора; фактичний – здійснюваний на підставі фактичного аналізу контрольованого об'єкта або контрольованих суб'єктів;

5) за підставами проведення перевірки – плановий контроль, передбачений планом проведення органу контролю, та позаплановий контроль,

який проводиться з метою підтвердження відомостей іншого суб'єкта за наявності скарги, за заявою самого об'єкта контролю чи з інших передбачених законодавством підстав;

6) за відношенням органу контролю до об'єкта контролю як структурної одиниці – внутрішній контроль та зовнішній (контроль органом, що не є частиною об'єкта контролю). Наприклад, Лімська декларація керівних принципів контролю передбачає взаємодію державних органів контролю із внутрішніми контрольними службами. Комбінована взаємодія зовнішнього контролю з елементами внутрішнього дозволяє, на наш погляд, більш повно здійснити заходи контролю за процедурою державної реєстрації іпотеки;

7) за обсягом проведення контролю вирізняють комплексний контроль, під час якого оцінюються всі дії об'єкта контролю за певною тематикою (дотримання вимог реєстраційного законодавства, ліцензійних умов), та вибірковий (цільовий контроль), під час якого оцінюється одна операція чи група операцій об'єкта контролю;

8) за суб'єктом ініціативи проведення контролю можна виділити такі: за ініціативою суб'єкта державної реєстрації (зокрема з метою отримання дозволу для здійснення цього виду діяльності), за ініціативою органу контролю, на підставі скарги (звернення) особи про порушення її прав чи інтересів, іншого порушення чинного законодавства [20];

9) за приналежністю контрольних повноважень контроль може бути власним і делегованим, тобто суб'єкт

контролю може здійснювати як власні, так і делеговані йому контрольні повноваження. Доцільно виділити також опосередкований контроль, зазначаючи при цьому, що він характеризується тим, що здійснюється від імені і за дорученням суб'єкта контролю від свого імені [21];

10) залежно від повноважень суб'єкта контролю та його становища в системі державного управління можна визначити таку досить актуальну класифікацію: загальний контроль загальнодержавними органами, що включає в себе парламентський контроль, президентський контроль; спеціальний контроль за здійсненням діяльності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, до якого належить контроль за дотриманням ліцензійних умов провадження певних видів реєстраційної діяльності, контроль за захистом прав заявників при здійсненні їх прав та обов'язків, контроль за умовами та безпекою праці (при використанні найманої праці) та інші;

11) державний контроль можна класифікувати залежно від того, яким чином діє суб'єкт контролю. Так, контроль може здійснюватися шляхом проведення перевірок, аудиту, огляду, ревізії та іншими засобами, передбаченими законодавством.

Громадський контроль як різновид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому становить собою засіб залучення населення до управління суспільством та державою. А. Крупник визначає

громадський контроль як громадське оцінювання ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [22, с. 3]. Цей вид контролю може бути направлений на органи державної та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації, на окремих осіб з метою дотримання ними соціальних норм, направлених на задоволення потреб та інтересів громадян.

Ми вважаємо, що доцільно вдосконалювати та впроваджувати його форми з метою залучення громадян до роботи органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Зрештою це сприятиме підвищенню громадської участі у прийнятті суспільно-політичних рішень, контролю за їх виконанням; легітимізації влади загалом, державного устрою, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; забезпеченню зв'язку між органами державної влади та суспільством; створенню важелів впливу громадян на політику держави.

На нашу думку, державний контроль у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень має розглядатися одночасно як особлива система форм і видів контролю; як самостійна функція (напрямок) державного управління у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; як реалізація інших функцій державного управління у сфері державної реєстрації речових прав на

нерухоме майно та їх обтяжень; як елемент механізму вирішення проблем, що виникають під час державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; як особлива правова форма державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Підсумовуючи викладене, стає очевидним, що на сьогодні чинне законодавство України та теорія адміністративного права не мають єдиного підходу до визначення видів державного контролю за здійсненням процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. При цьому кожний із вищезазначених рівнів державного контролю має свої методи, прийоми і способи, заходи державного контролю. Таким чином, здійснюючи класифікацію заходів державного контролю в частині державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, насамперед слід визначити, до якого із зазначених рівнів державного контролю ці заходи належать, що сприятиме застосуванню класифікації відповідного рівня.

Сьогодні в Україні розпочався новий етап розвитку органів державного контролю, пов'язаний зі здійсненням у державі адміністративної реформи, метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі.

Список літератури

1. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис... д-ра юр. наук: 12.00.07 / В. М. Гарашук; Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – С. 4.
2. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. Горшенев В. Г. Контроль как правовая форма деятельности / В. Г. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. Лит., 1986. – С. 35.
4. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю. Н. Старилов. – М. : Норма, 2002. – Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – С. 180.
5. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. Лит., 1972. – С. 38.
6. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. пособ. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1996 – С. 244.
7. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – С. 31.
8. Мелкадзе О. В. Контроль: информация, координация, эффективность / О. В. Мелкадзе. – Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1986. – 238 с.
9. Кейзеров Н. М. Власть и авторитет / Н. М. Кейзеров. – М., 1973. – С. 47-68.
10. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Вид-во «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – С. 214.
11. Ожегов С. И. Толковый словарь: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; РАН, Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп.. – М. : Азбуковник, 1999 – С. 286.
12. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – С. 155.
13. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О. Ф. Андрійко // Правова держава: міжвід. зб. наук. ст. – К. : Наукова думка, 1993. – Вип. 4. – с. 49.
14. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. / Т. В. Наливайко – Львів, 2010 – С. 10.
15. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія / Ф. Ф. Бутинець., С. В. Бардаш, Н. М. Мальнога, Н. І. Петренко. – Житомир: ЖІТІ, 2000. – 512 с.
16. Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту / М. Т. Білуха. – К. : Вища школа, 1994. – 364 с.
17. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1997 году) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rada.gov.ua>
18. Вітвицький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / С. С. Вітвицький. – Х., 2004. – 178 с.
19. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
20. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007, № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – С. 389 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
21. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
22. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення: збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – № 1. – 2007 – С. 3.

Теличко В. М. Контроль за дотриманням адміністративно-правової процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень

Статтю присвячено аналізу державного контролю за дотриманням адміністративно-правової процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень в Україні. Автором зазначено, що важливим елементом аналізу контролю є його класифікація. Її запровадження дозволяє згрупувати різні види, форми, методи державного контролю за певними ознаками з метою полегшення правового регулювання однакових груп відносин. У цій статті автор пропонує класифікувати державний контроль за адміністративно-правовою процедурою державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень за певними підставами.

Ключові слова: контроль, адміністративно-правова процедура, державна реєстрація, речові права, нерухоме майно.

Теличко М. В. Контроль над соблюдением административно-правовой процедуры государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений.

Статья посвящена анализу государственного контроля над соблюдением административно-правовой процедуры государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений в Украине. Автором указано, что важным элементом анализа контроля является его классификация. Ее ввод позволяет сгруппировать разные виды, формы, методы государственного контроля по определенным признакам с целью облегчения правового регулирования одинаковых групп отношений. В данной статье автор предлагает классифицировать контроль над административно-правовой процедурой государственной регистрации вещных прав на недвижимое имущество и их обременений за определенными основаниями.

Ключевые слова: контроль, административно-правовая процедура, государственная регистрация, вещные права, недвижимое имущество.

Стаття надійшла до друку 11 серпня 2015 р.