

### Анотації

У статті на основі наукових поглядів учених-адміністративістів автор сформулював поняття «адміністративно-правова охорона прав підприємців» та «адміністративно-правовий захист прав підприємців» і розкрив їх змістовні спільні і відмінні риси.

В статті на основі наукового дослідження поглядів учених-адміністративістів автор сформулював поняття «адміністративно-правова охорона прав підприємця» і «адміністративно-правова захист прав підприємця» і розкрив їх загальні та особливі риси.

In the article the author formulated the notion of the administrative legal protection of businessmen's rights and the administrative legal defense of businessmen and opened their meaty common and different features on the basis of scientific views of the administrative scientists.

УДК 342.9:347

**Я. О. ПОНОМАРЬОВА,**

*викладач*

*Сумська філія*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

### **ТИПОЛОГІЯ РЕЄСТРАЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У СПРАВАХ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ТА ЇХ ОБМЕЖЕНЬ**

**Постановка проблеми.** Для максимального повного і глибокого виявлення закономірностей процесів юридичної діяльності необхідно вирішити проблему класифікації її форм, функцій і типів. Як правило, за основу поділу в класифікації обирають ознаки, істотні для даного предмета.

Будь-яка класифікація є цінною, якщо вона допомагає збільшити обсяг знань про досліджуваний об'єкт або зводить накопичені дані у визначену систему, яка дозволяє більш чітко відобразити його особливості. Тому у даному дослідженні теоретичні висновки, що існують у теорії права як класифікація юридичної діяльності, використовуються для аналізу юридичної діяльності органів у системі державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним підґрунтям для цієї статті стали наукові праці із загальної теорії права і держави, розробки фахівців у галузі теорії управління та адміністративного права – Н. Г. Александрова, В. М. Горшенєва, Г. В. Міцкевича,

І. С. Самоценка та ін.

**Метою** статті є узагальнення основних аспектів здійснення організаційної діяльності, призначеної для забезпечення чіткої та ефективної роботи державних органів у сфері реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень.

**Виклад основного матеріалу.** Організаційна діяльність здійснюється в рамках чинного законодавства і в межах компетенції того чи іншого органу. Організаційні дії не потребують видання спеціальних юридичних актів і проводяться в порядку управлінської діяльності. Водночас як передумови, так і результат виконання організаційних дій можуть фіксуватися і юридично. Так, установи з реєстрації прав фіксують усі документи, які надходять на державну реєстрацію, у спеціальних книгах обліку, а результат діяльності вміщується до спеціальних розділів Єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень. Разом із цим, у державного органу завжди залишається сфера «вільної» діяльності, яка визначається принципом доцільності, що інколи

закріплюється в правовій формі. Звичайно, така «вільна» діяльність не є власне вільною, вона детермінована як неправовими факторами, так і загальною правовою регламентацією порядку діяльності державних органів [1, с. 118.]. Іншими словами, мова йде про діяльність у рамках законності.

У літературі розрізняють такі напрямки організаційної (фактичної) діяльності держави: культурно-масова, технічно-виконавча, організаційно-економічна діяльність і збройна охорона держави. Прикладом технічно-виконавчої діяльності органів з реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень є діяльність щодо забезпечення збереження Єдиного державного реєстру прав, справ, які встановлюють право чи обмеження права, та книг обліку документів. Окрім власне організаційної діяльності, до неправових форм відносять здійснення матеріально-технічних операцій, таких, як підготовка матеріалів для видання юридичних актів, складання довідок, звітів, ведення діловодства тощо.

Здійснення організаційної діяльності призначено для забезпечення чіткої та ефективної роботи державних органів. При цьому організаційні дії можуть бути направлені як усередину апарату держави, так і назовні – щодо фізичних і юридичних осіб.

Отже, відмежування діяльності щодо здійснення державної влади, яка регламентується юридично і тягне за собою юридично значущі наслідки, від організаційної (фактичної) діяльності держави, що тісно пов'язана з напрямом правового регулювання суспільних відносин, є умовним. Тому терміни «правові форми» і «неправові (фактичні, організаційні) форми» діяльності держави не зовсім точними. Ми поділяємо точку зору тих авторів, хто пропонує використовувати як науковий інструмент категорію «юридична діяльність», виділяючи умовно в її змісті два різновиди: «власне юридичну» і «організаційно-юридичну». В цьому випадку вказані етимологічні і змістові проблеми знімаються.

Юридична діяльність належить до ба-

гатофункціональних систем, що потребує розмежування окремих напрямків її впливу на реальну дійсність. Об'єктивним критерієм класифікації функцій юридичної діяльності та або інша сфера суспільного життя, на яку впливає юридична діяльність. На цих підставах можна розмежувати, перш за все, економічну, політичну, соціальну та ідеологічну функції юридичної діяльності.

Проаналізуємо ці функції на прикладі проваджень у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень як виду юридичної діяльності.

На думку автора цього дослідження, економічна функція є провідною. Відносини у сфері економіки набувають правової форми, яка має істотне значення для регульованих відносин. Законодавство, нормативні акти, а також акти індивідуальної дії, видані органами управління, практика правозастосовчих органів, посадових осіб – усе це ті фактори, які активно впливають на процеси економічного розвитку [2, с. 229]. У зв'язку з цим сьогодні досить актуальним є питання про межі правового регулювання економічних відносин, про допустимі засоби та методи юридичного впливу на строго визначені ланки економічного життя. В умовах переходу до ринку від правильного співвідношення правових і неправових, цивільних і адміністративних, нормативних і казуальних, імперативних та диспозитивних, заохочувальних та примушуючих засобів впливу на економічні відносини залежить ефективність державного управління економічною сферою та ступінь його впливу на інтенсифікацію економіки [96, с. 240–255].

Політична функція юридичної діяльності полягає в тому, що будь-яка юридична діяльність більшою або меншою мірою має політичний характер, оскільки через неї виражається публічна воля влади. За допомогою юридичної діяльності закріплюються й охороняються основні інститути державної влади, встановлюються основні функції держави, вирішуються важливі політичні питання в суспільстві [3, с. 41]. Юридична діяльність органів державної реєстрації речових прав на нерухоме май-

но та їх обмежень, у частині провадження відповідних адміністративних справ, забезпечує дотримання проголошених у Конституції України прав та свобод, громадян, охоронюваних законом інтересів юридичних осіб і публічно-правових утворень, сприяючи тим самим реальному втіленню в життя демократичних принципів побудови сучасної української держави.

Соціальна функція юридичної діяльності направлена на перетворення важливого завдання, яке постає перед суспільством, – ствердження принципу соціальної справедливості. Наприклад, юридична діяльність органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, в частині такої діяльності щодо реєстрації речових прав на земельні ділянки, покликана забезпечити дотримання принципу справедливості при оподаткуванні земельної власності. Усі фізичні та юридичні особи, чії речові права на земельні ділянки зареєстровані, зобов'язані платити податки з належних їм земельних об'єктів нерухомості. Принцип соціальної справедливості вимагає, щоб величина податку залежала від обсягу нерухомості.

Ступінь задоволення громадських та суспільних потреб у процесі юридичної діяльності органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень залежить від обсягу зусиль. Звернемо увагу на головне:

- по-перше, діяльність державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень повинна бути забезпечена необхідною законодавчою базою;

- по-друге, вона повинна бути забезпечена організаційно-технічними засобами;

- по-третє, установи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень повинні мати висококваліфікований кадровий склад.

У юридичній літературі існують різноманітні думки з приводу виділення тих чи інших типів юридичної діяльності. При цьому зазначена проблема деколи розглядається стосовно поняття «правові форми державної діяльності».

І. С. Самощенко та Н. Г. Александров виділяють три основних типи юридичної

діяльності:

- правотворчу;
- правовиконавчу;
- правоохоронну [4, с. 72–73].

В. Міцкевич та В. М. Горшенев доповнюють цей ряд контрольно-наглядовою діяльністю компетентних органів [5, с. 75–76.]. Вони пропонують виділяти також інші типи юридичної діяльності:

- правотворчу;
- правозастосовчу;
- засновницьку;
- контрольну.

Заслугове на увагу класифікація державної діяльності, яка включає в себе:

- управлінську діяльність;
- контрольно-облікову діяльність;
- інформаційну діяльність;
- процесуальну діяльність.

В. Н. Карташов вважає, що, в принципі, можна виділити й інші типи юридичної діяльності, які містять, у свою чергу, значну кількість її різновидів, що мають специфічні властивості, елементи змісту і форм, напрями і способи впливів на суспільні відносини.

Враховуючи наведені наукові думки, для розуміння юридичної діяльності, її місця в юридичній системі суспільства слід виділити такі її основні типи (види):

- правотворчу;
- інтерпретаційну;
- засновницьку;
- координаційну;
- правоконкретизуючу;
- правозастосовчу;
- контрольну.

Особливе місце в юридичній системі посідає правотворча діяльність – продуктивно-моделююча діяльність уповноважених органів, пов'язана з розробкою, виданням та вдосконаленням (змінюю та відміною) нормативних правових актів. Вона направлена на формування позитивного права, встановлення та зміну сфери правового регулювання, нормативної основи державного та суспільного життя, загальнообов'язкових програм державного управління. Правотворчу діяльність можна розподілити на окремі види, наприклад, на правотворчу діяльність, котра

здійснюється шляхом референдуму, правотворчість державних органів та органів місцевого самоврядування. У свою чергу, правотворчість державних органів включає законодавчу та іншу правотворчу діяльність. Правотворча діяльність може бути первинною та делегованою.

Міністерство юстиції України активно бере участь у правотворчій діяльності, направлений на розвиток і вдосконалення законодавства про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та операцій із ним. Воно здійснює підготовку змін і доповнень до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», видає нормативні правові акти, що регламентують процедуру державної реєстрації неземельних об'єктів нерухомого майна, здійснює розробку методичних матеріалів з питань практики ведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. Рекомендації методичних матеріалів Міністерства юстиції України не містять норм, що регулюють відносини з учасниками юридичної діяльності. Вони скеровані на надання практичної допомоги реєстраційним установам з державної реєстрації прав. У той же час вони позитивно впливають на організацію процесу проведення державної реєстрації і сприяють вдосконаленню правозастосовчої діяльності реєстраційних органів установ з реєстрації прав.

До правотворчої діяльності щодо впровадження та забезпечення адміністративних проваджень у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно слід віднести також і діяльність Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства, в частині прийняття ним Збірника норм часу на роботи та послуги, що виконуються бюро технічної інвентаризації (далі – БТІ) України, розробленого відповідно до Положення про Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства, затвердженого Указом Президента України від 19.08.2002 р. № 723, з метою встановлення цін (тарифів) згідно з

постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін». Ці норми часу передбачено для робіт з державної реєстрації, технічної інвентаризації, оцінювання, паспортизації об'єктів нерухомого майна, технічної інвентаризації зелених насаджень, інвентаризації інженерних мереж, що виконують БТІ України [6].

Координаційна діяльність властива усім державним органам. На жаль, і на практиці, і в науковій літературі цій діяльності приділяється дуже мало уваги, в той час як вона усуває дублювання в роботі відповідних органів та установ. Вона дозволяє встановлювати доцільне та оптимальне співвідношення між діями органів у цілому і в їх ланках (структурних підрозділах), повно й ефективно використовувати наявні засоби та прийоми, налагоджувати облік, обмін отриманими результатами та інформацією, усувати розпорошення дій, скорочувати матеріальні, трудові та інші вади при вирішенні однотипних справ.

Сутність правоконкретизуючої діяльності полягає в переведенні правових приписів та інших явищ та процесів з більш високого рівня узагальнення на більш низький рівень.

Правозастосовчу діяльність в системі державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень здійснюють, як уже зазначалось вище, два органи: стосовно неземельних об'єктів – БТІ, стосовно земельних ділянок – органи земельних ресурсів. Міністерство юстиції України в частині реєстрації неземельних об'єктів здійснює правозастосовчу діяльність, а центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів України в частині реєстрації речових прав на земельні ділянки здійснює правонадільну діяльність шляхом призначення на посаду реєстраторів.

Контрольна діяльність здійснюється різними органами, що дозволяє виділити судовий, прокурорський контроль (нагляд), контрольну діяльність органів державної

влади. Контрольну діяльність з огляду на організаційну взаємодію контролюючого та підконтрольного органу слід розподілити на відомчу, міжвідомчу і надвідомчу. Контроль може бути загальним, спеціалізованим, попереднім, послідовним тощо.

Класифікувати юридичну діяльність можна і на інших підставах. Наприклад, можна виділити її типи, які здійснюються переважно колективними чи індивідуальними суб'єктами. Колективним суб'єктом слід вважати БТІ як орган (як юридичну особу) чи територіальний орган земельних ресурсів, а індивідуальним суб'єктом – реєстраторів речових прав.

Для тих чи інших органів та посадових осіб юридична діяльність може бути постійною чи тимчасовою, основною чи допоміжною тощо. Як для БТІ, так і для органів земельних ресурсів юридична діяльність є допоміжною, крім того, з огляду на чинне Тимчасове положення про порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, юридична діяльність щодо реєстрації речових прав на неземельне нерухоме майно для БТІ є тимчасовою діяльністю. Що ж стосується реєстраторів, то така діяльність є для них основною. Навіть зважаючи на чинне Тимчасове положення, для реєстраторів БТІ також слід застосовувати класифікацію юридичної діяльності на основну та постійну.

Залежно від характеру вчинюваних дій юридична діяльність може мати повідомлювальний чи дозвільний характер. Діяльність, яка має повідомлювальний характер, як правило, регламентується окремими

правовими приписами. В цьому випадку зацікавленій особі достатньо звернутися до державного органу або до уповноваженої особи цього органу, щоб нею були вчинені заявлені юридичні дії. При цьому необхідно дотримуватись певних формальних вимог, які ставляться до заяви та необхідних для цього документів. Імовірність відмови за умови дотримання цих вимог є невеликою. Інший характер – дозвільний – має діяльність, урегульована, як правило, спеціальними процесуальними інститутами або процесуальними галузями права. У цьому випадку державний орган або його посадова особа розглядає заяву, подану зацікавленою особою, проводить правову експертизу поданих документів і приймає одне з можливих рішень – задовольнити заяву чи відмовити особі в задоволенні цієї заяви. Законом можуть бути встановлені підстави для зупинки вчинюваних дій або, іншими словами, для зупинки провадження у справі за заявою особи. Відповідно до цієї класифікації будь-яка реєстрація повинна вважатись такою, що має дозвільний характер.

**Висновки.** Таким чином, вивчення діяльності органів у системі державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень дозволяє проаналізувати різні види юридичної діяльності, діяльність органів земельних ресурсів, як центрального, так і місцевих, а також районних, міжрайонних, міських та міжміських бюро технічної інвентаризації, які за чинними нормами здійснюють реєстрацію неземельних об'єктів нерухомості.

### Література

1. Сабо И. Основы теории права [пер. с венг.] / Сабо И. – М., 1994.
2. Солдатов А. С. Право как инструмент социального управления (информационный аспект) : дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. – М., 2001.
3. Теория государства и права / [отв. ред. Н. Г. Александров]. – М., 1998.
4. Развитие небюджетного нотариата в России: квалифицированная помощь и защита прав граждан и юридических лиц / [ред. Б. И. Лившиц]. – М., 2000.
- 5 Закон Республики Молдова «О кадастре недвижимого имущества» от 25 февр. 1998 г. № 1543 // Мониторул Офіциал ал Р. Молдова № 44–46 от 21 мая 1998 г.

*Надійшла до редколегії 03.03.2009*

### Анотації

У статті теоретичні висновки, які існують в теорії права, як класифікація юридичної діяльності, використані для аналізу юридичної діяльності органів у системі державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень.

В статье теоретические выводы, которые существуют в теории права, как классификация юридической деятельности, используются для анализа юридической деятельности органов в системе государственной регистрации имущественных прав на недвижимое имущество и их ограничений.

In the article theoretical conclusions which exist in the theory of law, as classification of legal activity, used for the analysis of legal activity of organs in the system of state registration of material rights on the real estate and their limitations.

---

УДК 35.077

**О. К. КОСТЮКЕВИЧ,**

*здобувач*

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

---

### ПРО ФУНКЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ

---

Процеси розвитку та зміцнення української державності органічно пов'язані зі становленням та розвитком громадянського суспільства, подальшим удосконаленням законодавства, яке регламентує усі сфери життя сучасного українського суспільства. При цьому пріоритетним напрямком діяльності держави є всебічне забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Не випадково у ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1]. Реалізація цих концептуальних положень пов'язана не тільки з відповідними зусиллями держави в цьому напрямку, а й із наданням людині реальних можливостей для участі в суспільному житті, але не в ролі слухняного гвинтика, яка нав'язувалась їй протягом тривалого часу тоталітарним режимом, а як свідомого активного члена демократичного суспільства. Не викликає сумнівів, що соціальна активність особистості прямо пов'язана з можливістю донести свою думку з різних питань до органів держави всіх рівнів, і від того, чи була ця думка почута, чи

врахована вона при вирішенні питань суспільної значущості або питань пов'язаних із конкретними життєвими ситуаціями, багато в чому залежить ставлення окремої особи до держави та її інституцій, рівень поваги до представників держави, формується певна громадянська позиція. З огляду на це слід визнати, що відповідні можливості особи об'єктивно обумовлені розвитком та вдосконаленням такого правового інституту, яким є інститут звернень громадян. Слід зазначити, що актуальність питань, пов'язаних із забезпеченням права громадян на звернення, подальшим удосконаленням порядку їх розгляду та вирішення підтверджується не тільки історичним досвідом, а й реаліями сьогодення, пов'язаними не тільки з розвитком суспільних відносин, а й із тими негативними процесами, що на сьогодні, на жаль, існують у суспільстві. Про це свідчить значна кількість наукових праць, присвячених питанням правового регулювання розгляду і вирішення звернень громадян. Ці питання висвітлені в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких, як О. М. Бандурка, І. В. Бойко, І. Л. Бородін, Ю. П. Битяк, М. В. Вітрук, Л. Д. Воєводін, А. П. Дворак, Л. І. Летнянчин, О. О. Лукашева, В. В. Мальков,