

**ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**КУМАНСЬКА-НОР ОКСАНА ПАВЛІВНА**

УДК 342.922

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ  
НА НЕРУХОМЕ МАЙНО В УКРАЇНІ  
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право  
(081 - Право)

**Автореферат**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Ужгород-2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Львівському національному університеті імені Івана Франка.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук  
**Кобилецький Микола Мар'янович,**  
професор, завідувач кафедри адміністративного та  
фінансового права Львівського національного  
університету ім. Івана Франка

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Шопіна Ірина Миколаївна**  
професор кафедри адміністративно-правових  
дисциплін Львівського державного університету  
внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, доцент  
**Мех Юлія Володимирівна**  
доцент кафедри адміністративного права та  
адміністративної діяльності Національного  
юридичного університету ім. Ярослава Мудрого

Захист дисертації відбудеться 25 вересня 2021 року о 12-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 26. каб. 45.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000. м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розіслано 20 серпня 2021 року.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**Р. М. Фрідманський**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Дієва система адміністративного управління публічної адміністрації є одним з основних чинників становлення, розвитку та конкурентоспроможності України. Ця система має особливе значення на сучасному етапі державотворення в Україні, що характеризується активним процесом децентралізації – переданням значного обсягу публічно-сервісних процесів органам місцевого самоврядування з метою забезпечення, в тому числі, найбільш якісних та доступних адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб. Особливостями означеної децентралізації є підтримка, зокрема фінансово-матеріальна, та супровід цих процесів міжнародними партнерами України, які розширюють можливості органів публічної влади на місцях перейняти цінний зарубіжний досвід та адаптувати його до реалій сьогодення нашої держави. З цією метою Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки, подовжену на період до завершення 2021 року. Стратегія, з урахуванням принципів державного управління визначила сферу надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування) як один із напрямів реформування.

Тож вибір теми дослідження зумовлений необхідністю аналізу адміністративно-правових аспектів реформи децентралізації, що відбувається в Україні сьогодні, зокрема щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Так, повноваження у сфері державної реєстрації права власності на нерухоме майно від органів юстиції вже передано органам державної влади та місцевого самоврядування на місця, доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно став публічним, відбулась електронізація послуги, процедура державної реєстрації значно спростилась, строки реєстрації скорочено, запроваджено нові механізми захисту прав власників під час вчинення реєстраційних дій, створено ряд онлайн-сервісів, що надають змогу отримати адміністративну послугу громадянам та юридичним особам у електронний спосіб. Натомість, державою утверджено гарантії захисту права приватної власності, зокрема запроваджено контроль у сфері державної реєстрації у формі проведення моніторингу реєстраційних дій державних реєстраторів, проведення камеральних перевірок суб'єктів державної реєстрації, надано додаткові можливості власникам нерухомого майна зупинити реєстраційні дії, а також запроваджено інститут адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів державної реєстрації у спосіб розгляду скарг Колегією

з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, що функціонують при Міністерстві юстиції України та територіальних органах юстиції в областях.

Відтак процедура надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації права власності на нерухоме майно, отримання результатів, способи захисту та контролю, особливості надання «на місцях», законодавче регулювання цієї сфери суспільних відносин потребують ґрунтовного та комплексного дослідження.

Теоретичні та практичні аспекти юридичного регулювання послуг як адміністративно-правової категорії, знаходять відображення у працях багатьох вчених, зокрема: В.Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, Н.О. Армаш, К.К. Афанасьєвої, М.О. Барца, В. М. Бевзенка, В. Т. Білоус, Ю.П. Битяка, І.О. Бондаренка, Н.В.Васильєвої, І.П.Голосніченка, І.А.Гончарової, Н.Л.Губерської, С. Л. Дембіцької, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, А. С. Кечі, М. М. Кобилецького, І. В. Ковбаса, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломойця, М.О.Колесникова, А. Т. Комзюка, А. С. Лагоди, Є. О. Легези, О. С. Летневої, Т. В. Маматової, Н. М. Мариняка, О. А. Мартинюка, Р. С. Мельника, Ю.В.Мех, В. В. Нікітіна, Н. Р. Нижника, М. Б. Остраха, В. Ф. Погорілка, Г. М. Писаренка, С.О.Слободянюка, О.О.Сосновика, С.Г.Стеценка, О.В.Сукманової, В.П.Тимощука, Д.С.Тихонової, К.А.Фуглевич, Н.Я.Хлібороб, О.Г. Циганова, Я. Є. Цурікова, Ю. П. Шарова, А. М. Школика, І. М. Шопіної, В. Д. Щербаня, О. Г. Юшкевич тощо.

Проте особливості регламентації адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно досі залишаються практично не дослідженими. Крім того, новели законодавчого регулювання цього виду правовідносин у процесі децентралізації потребують значно більш детального наукового аналізу. Адже саме від досконалості, захисту, контролю реєстраційних процедур залежить утвердження захищеності права власності в Україні, забезпечення інших фундаментальних прав і свобод людини і громадянина.

**Зв'язок з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження виконувалася в рамках теми наукового дослідження кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету ім. Івана Франка: «Адаптація адміністративного та фінансового законодавства України до права ЄС» (номер державної реєстрації 0119U002407).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є з'ясувати поняття, юридичну природу, організаційно-правові засади процедури здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, як адміністративної послуги з врахуванням реалізованої реформи децентралізації повноважень у сфері державної реєстрації.

Результатом дослідження є висновки та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання відносин у сфері здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та систематизація проблемних питань, прогалин у законодавстві, що виникають та виявляються у процесі надання відповідних адміністративних послуг.

Для досягнення мети дослідження поставлено такі **завдання**:

- з'ясувати сучасний стан правового регулювання адміністративної послуги, визначити її характерні ознаки;
- проаналізувати процес законодавчої еволюції адміністративних послуг у сфері державної реєстрації нерухомого майна;
- сформулювати поняття адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;
- охарактеризувати особливості процедури надання адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, дослідити та зазначити стадії такої процедури;
- дослідити процес децентралізації в Україні та його вплив на надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;
- визначити особливості цифрової трансформації процедури надання адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;
- охарактеризувати сучасний стан правового регулювання контрольних функцій у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;
- визначити пріоритетні напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в умовах децентралізації.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають, тривають і припиняються в процесі та в результаті надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

**Предметом дослідження** є адміністративні послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні в умовах децентралізації.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження складає сукупність наукових підходів, принципів та методів наукового пізнання. Дослідження проведено з застосуванням як загальнонаукових, так і спеціальних методів, обраних з врахуванням поставленої мети, визначених завдань, об'єкта та предмета дослідження.

Так, за допомогою історичного методу, в дисертації детально досліджено генезу ідеї адміністративної послуги та схожих понять, зокрема – публічної послуги (підрозділ 1.1), розвиток поняття державної реєстрації

речових прав на нерухоме майно (підрозділ 1.2). Телеологічний та аксіологічний методи дослідження були застосовані при аналізі підходів до розуміння та тлумачення понять децентралізації адміністративних послуг в Україні, а також понять адміністративного контролю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно (підрозділи 2.3, 3.1). Експертні оцінки та контент-аналіз використано для виявлення проблемних питань, що потребують додаткового врегулювання процедури надання адміністративних послуг, належного та ефективного захисту учасників цих правовідносин (підрозділи 2.3, 3.2, 3.3, 3.4). Системно-структурний метод використано для характеристики системи суб'єктів надання адміністративних послуг, а також для встановлення колізій і прогалин правового регулювання цього виду правовідносин (підрозділи 2.1, 2.3, 3.2). У кожному підрозділі дисертації застосовувались і загальнонаукові методи - гіпотези, синтезу, порівняння, класифікації, аналізу, індукції, дедукції. За допомогою аналітичного та прогностичного методу зроблено спробу виокремити ті елементи та стадії процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухомість в Україні в умовах децентралізації, що потребують вдосконалення та реформування (підрозділи 2.2, 2.3, 3.4, 3.2).

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших в Україні комплексних досліджень правовідносин у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, їх якості, способів захисту та контролю їх учасників у процесі децентралізації влади. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, зокрема:

*вперше:*

- визначено, що окремим важливим аспектом модернізації процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є електронізація. Доведено, що пріоритетними сферами цифрової трансформації є процедура державної реєстрації речових прав на нерухоме майно (що передбачає модернізацію Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, процесів управління ним, взаємодії між суб'єктами, мінімізація рейдерства і шахрайства, зменшення випадків корупції тощо), а також процеси децентралізації, метою яких є удосконалення доступу осіб до адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, зокрема через удосконалення та цифрову трансформацію центрів надання адміністративних послуг й управлінських процесів у них, створення платформ для надання адміністративних послуг онлайн із застосуванням сучасних цифрових технологій тощо;

- запропоновано, щоб вдосконалення процедури надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно відбувалось як система взаємопов'язаних комплексних заходів за такими напрямками: 1) вдосконалення та цифрова трансформація власне процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно через покращення роботи Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (ДРРП), процесів управління ним, забезпечення взаємодії та обміну даними між ДРРП та іншими реєстрами, належний контроль за суб'єктами, які мають доступ до ДРРП, запровадження заходів щодо мінімізації рейдерства та шахрайства із ДРРП, мінімізація корупційних ризиків (Мін'юст та Мінцифри); 2) подальший розвиток та вдосконалення електронних сервісів щодо можливості громадянами та суб'єктами підприємництва отримання адміністративних послуг онлайн, розширення єдиної цифрової платформи для отримання адміністративних послуг та консультацій щодо процедури їх отримання, можливість контролю ініціаторами звернення за процесом прийняття рішення органом публічної влади щодо їх прав та обов'язків (Мінцифри); 3) завершення процесу децентралізації надання адміністративних послуг – створення повноцінної мережі ЦНАП-ів, налагодження їх роботи, створення доступних умов для надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно (органи публічної влади на місцях); 4) прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» з метою чіткої регламентації дій органів публічної влади щодо процедури надання адміністративної послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, усунення прогалин у законодавстві (Верховна Рада України);

- запропоновано змінити структуру територіальних управлінь Міністерства юстиції України, зокрема, ліквідувати Управління державної реєстрації, як такі що за своїм функціональним призначенням не відображають потреби суспільства в контексті децентралізації повноважень у сфері державної реєстрації речових прав та утворити на їх місці Управління контролю у сфері державної реєстрації;

- запропоновано розширити коло суб'єктів здійснення контролю у сфері державної реєстрації речових прав, передавши частину контрольних функцій від Міністерства юстиції України на місця, а саме новоутвореним структурним підрозділам територіальних управлінь юстиції, -Управлінню контролю у сфері державної реєстрації.

- запропоновано наділити Управління контролю у сфері державної реєстрації функціями розгляду скарг у сфері державної реєстрації на рішення,

включно із рішенням про державну реєстрацію прав, а також уповноважити проводити камеральні перевірки та моніторинг реєстраційних дій;

- запропоновано змінити нормативний підхід до кваліфікаційних вимог щодо осіб, які претендуватимуть на зайняття посад у новоутворених Управліннях контролю, а саме обов'язковий досвід роботи на посадах державного реєстратора у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно не менше трьох років. Вказане, на думку автора, забезпечить фаховий підхід у сфері здійснення контролю за процесами реєстраційних дій та підвищить гарантії безпеки власності в Україні;

*удосконалено:*

- визначення поняття адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як сервісного адміністративного акту (дії) спеціально уповноваженого органу публічної влади, що вчиняється за зверненням фізичної чи юридичної особи з метою забезпечення та реалізації прав і законних інтересів щодо нерухомого майна, має правостановлюючий (реєстраційний) та правозахисний (правоохоронний) характер;

- підходи до розуміння змісту та переліку характерних ознак адміністративної послуги, яка: 1) є результатом публічно-сервісної діяльності; 2) надається з ініціативи фізичної чи юридичної особи; 3) спрямована на реалізацію чи захист (охорону) права особи чи її законного інтересу або виконання обов'язку; 4) надається органами державної влади чи місцевого самоврядування або іншими органами в порядку делегування повноважень на підставі закону; 5) є правозастосовною діяльністю, що передбачає як процес, так і результат; 6) результатом якої є адміністративний акт чи вчинення дії, що має юридичні наслідки, які мають індивідуалізований характер – стосуються прав чи законних інтересів конкретних фізичних чи юридичних осіб, як правило – ініціаторів звернення.

- наукові підходи до оцінювання процесу адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів державної реєстрації в процесі надання адміністративної послуги;

- розуміння адміністративного контролю щодо адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Обґрунтовано, що під останнім слід розуміти публічно-владну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо з'ясування відповідності якісних та кількісних показників процесу та результату надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, закладених у правових нормах, що регулюють вказані правовідносини, до реальних показників здійснення діяльності у зазначеній сфері правовідносин, а також

вжиття заходів по відновленню належних якісних та кількісних показників процесу та результату державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;

- обґрунтування доцільності перегляду суб'єктного складу здійснення контролю у сфері державної реєстрації зумовленого розширенням суб'єктів надання адміністративних послуг у процесі децентралізації повноважень.

*дістали подальшого розвитку:*

- пропозиції щодо удосконалення процесів надання адміністративної послуги суб'єктами місцевого самоврядування в нових умовах децентралізації системи публічної влади;

- методологія підвищення ефективності контролю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно з залученням окрім адміністративного та внутрішньоінституційного контролю, громадського контролю.

- пропозиції доповнення визначених законодавством стадій адміністративної процедури надання послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно наступними стадіями: подання заяви ініціатором; оскарження рішення суб'єкта реєстрації прав; виконання рішення суб'єкта реєстрації прав.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності для подальшої розробки питань захисту прав і свобод осіб у процесі державної реєстрації речових прав на нерухоме майно через надання якісних адміністративних послуг у цій сфері;

- правотворчості для удосконалення чинних та розробки нових нормативно-правових актів щодо адміністративно-правового регулювання процесу та процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно;

- правозастосовній діяльності для удосконалення практичної діяльності суб'єктів публічної влади, які мають повноваження щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення, висновки і пропозиції обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення й висновки дисертації було оприлюднено на науково-практичних та науковометодичних конференціях. Основні результати дисертаційного

дослідження систематично обговорювалась на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка.

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації відображено у 4 наукових статтях, з яких 1 опубліковано у наукових фахових виданнях України, 3 - у іноземних наукових виданнях. Структура та обсяг дисертації обумовлені змістом, поставленими метою та задачами. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 217 сторінок. Список використаних джерел містить 184 найменування і займає 26 сторінок тексту.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** вказано про актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, сформульовано мету та завдання, об'єкт і предмет дослідження, використані методи, нормативну й емпіричну базу, зазначено про наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, а також наведено відомості щодо апробації та публікації результатів дисертаційного дослідження.

**Розділ 1 «Теоретико-правові підходи до аналізу інституту адміністративних послуг в Україні»** складається з двох підрозділів, у яких охарактеризовано особливості наукового та нормативного розуміння адміністративних послуг, суміжних понять, а також державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як адміністративної послуги в Україні.

У *підрозділі 1.1 «Адміністративна послуга як категорія адміністративного права: еволюційні зміни у визначенні поняття та сутності»* досліджується генеза вказаного поняття як з точки зору науки адміністративного права, так і теорій державного управління, крім того з'ясовується розвиток досліджуваного поняття у законодавстві в контексті адміністративної реформи. Запропоновано авторське визначення поняття адміністративної послуги, а також вказано характерні ознаки такої послуги.

Визначено, що ще однією особливою ознакою адміністративної послуги як інституту права є її міжгалузевий характер. Так, зокрема реєстрація речового права на будинок в процесі надання адміністративної послуги включає як адміністративно-правові заходи, так і норми, що регулюються цивільним законодавством, а також іншими нормами, в залежності від конкретної ситуації.

*Підрозділ 1.2 «Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно як окремих вид адміністративних послуг» присвячений особливостям нормативної регламентації та наукового розуміння державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в порівнянні з іншими видами адміністративних послуг.*

В межах підрозділу аналізуються питання державної реєстрації як засобу захисту (охорони) прав осіб, її специфіки та особливостей в Україні, визначається природа нерухомих речей, її відмінності від рухомих речей, режиму обігу та вимоги щодо обов'язкової державної реєстрації операцій з нерухомим майном чи майновими правами особи. Запропоновано авторське визначено поняття адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

**Розділ 2 «Адміністративно-процедурні засади державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як адміністративної послуги»** складається з трьох підрозділів. У підрозділі 2.1 *«Правовий статус учасників адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно»* акцентується увага на тому, що важливим елементом адміністративної послуги як правової категорії є діяльність відповідних суб'єктів, яка направлена на отримання результату. При цьому варто врахувати, що це двостороння діяльність – ініціатора та органу публічної влади.

*Підрозділ 2.2 «Процедура надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та зміст її стадій»* присвячений питанням наукового розуміння процедури надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері правовідносин, стадій їх проходження, визначення обов'язкових та факультативних стадій.

Відзначено, що у науковій літературі немає узгодженого підходу щодо розуміння процедури надання адміністративної послуги й відповідних стадій цього процесу. Відсутній й єдиний підхід щодо визначення обов'язкових та факультативних стадій надання адміністративної послуги з державної реєстрації речового права на нерухоме майно.

Здійснено розподіл стадій процедури державної реєстрації речових прав. Крім того, пропонується до визначених законодавством стадій адміністративної процедури надання послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно варто додати наступні: подання заяви ініціатором; оскарження рішення суб'єкта реєстрації прав; виконання рішення суб'єкта реєстрації прав.

*Підрозділ 2.3 «Децентралізація в Україні та її вплив на надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на*

*нерухоме майно»* містить проведений автором дисертаційного дослідження аналіз впливу процесів децентралізації на сферу надання адміністративних послуг, особливо щодо центрів надання адміністративних послуг.

Охарактеризовано поняття децентралізації, її особливостей в Україні на сучасному етапі державотворення, а також визначено місце адміністративних послуг серед заходів, що вживаються в межах децентралізаційних процесів. Зазначено, що значні поступки в процесах децентралізації відбуваються завдяки допомозі та сприянню міжнародних партнерів України.

Відзначено, що одним із варіантів досягнення поставлених цілей децентралізації, зокрема у сфері надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, є створення широкої мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). В межах підрозділу аналізуються питання правового статусу ЦНАП-ів, проблемних питань їх діяльності, а також можливі варіанти досягнення кращих результатів як децентралізації, так і якості надання адміністративних послуг.

**Розділ 3 «Адміністративний контроль у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно»** складається з чотирьох структурних елементів. У підрозділі 3.1 *«Поняття адміністративного контролю. Правовий статус суб'єктів здійснення контролю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно»* показано, що заходи контролю за процесами надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно мають бути спрямовані на створення та забезпечення належного механізму перевірки та забезпечення належності процесів у цій сфері правовідносин, відповідності їх нормам чинного законодавства та очікуванням громадян та юридичних осіб.

Запропоновано авторське визначення адміністративного контролю щодо адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Зауважено, що ефективний контроль у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно має включати заходи не тільки адміністративного чи внутрішнього контролю, а й громадський контроль.

Сучасний етап вітчизняного державотворення засвідчує ефективність заходів громадського контролю, що свідчить про належний та якісний розвиток інститутів громадянського суспільства та збільшення їх впливу на політичні та правові процеси в Україні. Заходи громадського контролю набувають особливої актуальності в умовах децентралізаційних процесів, що має безпосереднє відношення на рівень якості адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Основна увага у підрозділі 3.2 *«Механізми здійснення контролю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно»* акцентується на

різних заходах, що передбачає законодавство для здійснення контрольної (наглядової) діяльності у досліджуваній сфері, а також аналізу механізму їх здійснення.

Запропоновано класифікацію заходів контролю Міністерства юстиції України у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, враховуючи критерій ініціатора початку заходів контролю.

Відзначено, що однією з форм адміністративного контролю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є сигнальний контроль державного реєстратора та Міністерства юстиції України, який передбачений положеннями ст. 36 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». При цьому такий вид контролю відбувається на двох різних стадіях діяльності державного реєстратора та Мін'юсту.

У підрозділі 3.3 *«Теоретично-правовий аспект відповідальності суб'єктів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в процесі надання адміністративних послуг»* обґрунтовано, що можливість притягнення до відповідальності осіб, які порушили законодавство при наданні адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є важливим елементом гарантій законності та належного забезпечення прав та інтересів не тільки ініціаторів надання таких послуг, а й системи державної реєстрації загалом.

Зауважено, що згідно чинного законодавства, державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, а також посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори ЦНАП-ів несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Підрозділ 3.4 *«Адміністративне оскарження дій суб'єктів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно»* акцентує увагу на тому, що оскарження рішень та дій органів публічної влади, а також контрольна-наглядова діяльність є важливим елементом механізму гарантування, дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина у процесі надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Виявлено особливість адміністративного оскарження дій суб'єктів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, охарактеризовано його відмінні ознаки від судового оскарження як засобу захисту порушених прав та інтересів у досліджуваній сфері. Проведено детальний покроковий аналіз

процесу адміністративного оскарження, охарактеризовано його умови, заходи, що вживаються в межах такого оскарження органами публічної влади, визначено дії суб'єктів за результатами розгляду скарг тощо.

## ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення та подано нове вирішення науково-практичної проблеми регламентації адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в умовах децентралізації, контролю за їх наданням, а також уточнено правові засади їх здійснення, основними серед них є такі:

1. Доведено, що адміністративна послуга з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно – сервісний адміністративний акт (дія) спеціально уповноваженого органу публічної влади, що вчиняється за зверненням фізичної чи юридичної особи з метою забезпечення та реалізації прав і законних інтересів щодо нерухомого майна, має правостановлюючий (реєстраційний) та правозахисний (правоохоронний) характер.

2. Виявлено, що адміністративна послуга має такі характерні ознаки: 1) є результатом публічно-сервісної діяльності; 2) надається з ініціативи фізичної чи юридичної особи; 3) спрямована на реалізацію чи захист (охорону) права особи чи її законного інтересу або виконання обов'язку; 4) надається органами державної влади чи місцевого самоврядування або іншими органами в порядку делегування повноважень на підставі закону; 5) є правозастосовною діяльністю, що передбачає як процес, так і результат; 6) результатом якої є адміністративний акт чи вчинення дії, що має юридичні наслідки, які мають індивідуалізований характер – стосуються прав чи законних інтересів конкретних фізичних чи юридичних осіб, як правило – ініціаторів звернення.

3. З'ясовано, що особливістю Закону України «Про адміністративні послуги» є те, що він містить переважно надто загальні приписи щодо регулювання надання адміністративних послуг, які мають бланкетний характер, відсильний зокрема до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та до інших актів. Це, натомість, призводить до суперечливого регулювання процедури надання адміністративних послуг у вказаній сфері, різного тлумачення норм та приписів учасниками цих правовідносин, а відтак й до неефективності надання відповідних послуг. Пропонується, що вирішення означеної проблеми є можливим через прийняття базового нормативного акта (наприклад, Закону України «Про адміністративну процедуру»), що містив би як загальні норми, так і детальні процедури усіх дій органів державної влади та місцевого самоврядування при прийнятті ними рішень, що стосуються прав та обов'язків

фізичних і юридичних осіб у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

4. Зроблено висновок, що незважаючи на активні заходи, що вживаються органами публічної влади щодо вдосконалення різних аспектів процедури надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, відсутній єдиний вектор чи стратегічне бачення вказаних процесів, а відповідні кроки робляться несистемно, неузгоджено та без належного обґрунтування. Крім того, на сучасному етапі державотворення, видається цілком логічною теза про те, що покращення процедури надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є неможливою без завершення процесів децентралізації, удосконалення роботи центрів надання адміністративних послуг та розвитку електронних сервісів, оскільки саме від першої ланки до якої звертається громадянин чи суб'єкт підприємницької діяльності, їх зворотного зв'язку до ініціатора звернення й залежить оцінка ним усієї системи органів публічної влади, що задіяні у процедурі надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

5. Зауважено, що окремим важливим аспектом модернізації процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є електронізація. На сьогодні пріоритетними сферами цифрової трансформації визначено не тільки саму процедуру державної реєстрації речових прав на нерухоме майно (що передбачає модернізацію Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, процесів управління ним, взаємодії між суб'єктами, мінімізація рейдерства і шахрайства, зменшення випадків корупції тощо), а й процеси децентралізації, метою яких є удосконалення доступу осіб до адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, зокрема через удосконалення та цифрову трансформацію ЦНАП-ів й управлінських процесів у них, створення платформ для надання адміністративних послуг онлайн із застосуванням сучасних цифрових технологій тощо.

6. Запропоновано, щоб вдосконалення процедури надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно відбувалось як система взаємопов'язаних комплексних заходів за такими напрямками: 1) вдосконалення та цифрова трансформація власне процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно через покращення роботи Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, процесів управління ним, забезпечення взаємодії та обміну даними між ДРРП та іншими реєстрами, належний контроль за суб'єктами, які мають доступ до ДРРП, запровадження заходів щодо мінімізації рейдерства та шахрайства із

ДРРП, мінімізація корупційних ризиків (Мін'юст та Мінцифри); 2) подальший розвиток та вдосконалення електронних сервісів щодо можливості громадянами та суб'єктами підприємницької діяльності отримання адміністративних послуг онлайн, розширення єдиної цифрової платформи для отримання адміністративних послуг та консультацій щодо процедури їх отримання, можливість контролю ініціаторами звернення за процесом прийняття рішення органом публічної влади щодо їх прав та обов'язків (Мінцифри); 3) завершення процесу децентралізації надання адміністративних послуг – створення повноцінної мережі ЦНАП-ів, налагодження їх роботи, створення доступних умов для надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно (органи публічної влади на місцях); 4) прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» з метою чіткої регламентації дій органів публічної влади щодо процедури надання адміністративної послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, усунення прогалин у законодавстві (Верховна Рада України).

7. Виявлено, що ЦНАП-и не визначено Законом України «Про адміністративні послуги» як суб'єктів надання адміністративних послуг. Натомість, на практиці, такі центри все ж належать до системи суб'єктів у сфері надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, виконуючи, до певної міри, посередницьку функцію між суб'єктом звернення (ініціатором) та суб'єктом надання адміністративних послуг. Відтак обґрунтовано необхідність поширення положень ч. 2 ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» щодо обов'язків суб'єктів надання адміністративних послуг (з приводу належного інформування, організації комунікації між сторонами тощо) і на ЦНАП-и.

8. З'ясовано, що адміністративний контроль щодо адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно – це публічно-владна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо з'ясування відповідності якісних та кількісних показників процесу та результату надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, закладених у правових нормах, що регулюють вказані правовідносини, до реальних показників здійснення діяльності у зазначеній сфері правовідносин, а також вжиття заходів по відновленню належних якісних та кількісних показників процесу та результату державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Ефективний контроль у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно має включати заходи не тільки адміністративного чи внутрішнього контролю, а й громадський контроль. Незважаючи на те, що Порядок здійснення

Міністерством юстиції контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2016 р. № 990 передбачено як акт, який визначає відповідальність за порушення у сфері державної реєстрації, натомість він не містить деталізації положень про відповідальність у цій сфері, а переважна більшість норм є бланкетними.

9. Показано, що, станом на сьогодні, в рамках структури територіальних управлінь Міністерства юстиції України діють управління державної реєстрації. Такий структурний підрозділ не здійснює жодної державної реєстрації речових прав, за винятком реєстраційних дій, що проводяться за наслідками розгляду скарг у сфері державної реєстрації на рішення (крім рішення про державну реєстрацію прав), дії або бездіяльність державного реєстратора та здійснюють розгляд лише скарг на рішення державних реєстраторів, що не пов'язані із державною реєстрацією речових прав.

10. Запропоновано виключити управління державної реєстрації, як такі що за своїм функціональним призначенням не відображають потреби суспільства в контексті децентралізації повноважень у сфері державної реєстрації речових прав. Запропоновано створити у структурі територіальних органів Міністерства юстиції України Управління контролю у сфері державної реєстрації, наділивши останніх функціями розгляду скарг у сфері державної реєстрації на рішення, включно із рішенням про державну реєстрацію прав, які сьогодні розглядаються виключно структурними підрозділами Міністерства юстиції України. Крім того, запропоновано наділити такі новоутворені Управління контролю правом безпосереднього проведення камеральних перевірок та моніторингу реєстраційних дій. Обґрунтовано, що розширення повноважень у сфері здійснення контролю з державної реєстрації речових прав на місцях є виправданою, виходячи із значної кількості суб'єктів державної реєстрації, що утворились на місцях (зокрема, через утворення об'єднаних територіальних громад) та неможливістю належного здійснення контролю лише за участю центрального апарату Міністерства юстиції України.

11. Обґрунтовано доцільність залишення функцій контролю за Міністерством юстиції України в частині повноважень розгляду скарг у сфері державної реєстрації на рішення про державну реєстрацію речових прав, ринкова вартість яких на момент звернення із скаргою становить п'ятнадцять чи більше мільйонів гривень чи еквівалентну суму в іноземній валюті. Крім того, запропоновано посилити функції контролю Міністерства юстиції

України за новоутвореними управліннями контролю територіальних органів Міністерства юстиції України.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

*Статті у наукових фахових виданнях, у тому числі зареєстрованих у міжнародних наукометричних базах:*

1. Kumanskaya-Nor O. Features of control over administrative services in the field of state registration of real property rights. *European Socio-Legal Humanitarian Studies*. 2021. Issue 1. P. 171-174.

2. Kumanskaya-Nor O. Peculiarities of administrative appeal of decisions and actions (inaction) of the subjects of state registration of real rights to immovable property as an alternative to the judicial method of protection of the rights and interests of persons in Ukraine. *Regional Revue*. Issue 1. P. 21-24.

3. Куманська-Нор О. П. Надання адміністративних послуг у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно в умовах децентралізації в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 929-931.

4. Kumanskaya-Nor O. Modern approaches to the definition of administrative services and their features in Ukraine. *Journal of social sciences, nursing, public health and education*. Issue 1. P. 138-141.

*Публікації які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Куманська-Нор О. П. Особливості процесу децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. *III Всеукраїнська науково-практична конференція «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми, та перспективи» (21 травня 2021 року, м. Львів)*.

2. Куманська-Нор О. П. Адміністративне оскарження рішень та дій (бездіяльності) суб'єктів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як окремий спосіб захисту прав та інтересів осіб в Україні.

3. Куманська-Нор О. П. Адміністративні послуги та їх ознаки в Україні: сучасні підходи до розуміння.

4. Куманська-Нор О. П. Контроль за процесами надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

### **АНОТАЦІЯ**

**Куманська-Нор О. П. Адміністративні послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні в умовах децентралізації.** - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2021.

Дисертацію присвячено аналізу особливостей регламентації адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні в умовах децентралізації. Охарактеризовано поняття адміністративної послуги, визначено її характерні ознаки. Визначено поняття, а також сучасний стан правового регулювання адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Сформульовано характерні особливості процедури надання адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, досліджено та зазначено стадії такої процедури. Встановлено систему суб'єктів надання адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Здійснено аналіз процесів децентралізації в Україні та її вплив на надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Охарактеризовано сучасний стан правового регулювання контрольних функцій у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Сформульовано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення законодавства України, яке стосується цих питань.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, державна реєстрації речових прав на нерухоме майно, процедура надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, децентралізація, центри надання адміністративних послуг, контроль у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

#### **АННОТАЦІЯ**

**Куманская-Нор О.П. Административные услуги в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество в Украине в условиях децентрализации.** – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 - административное право и процесс; финансовое право; информационное право. Государственное высшее учебное заведение «Ужгородский национальный университет». Ужгород, 2021.

Диссертация посвящена анализу особенностей регламентации административных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество в Украине в условиях децентрализации. Охарактеризованы понятия административной услуги, определены ее характерные признаки. Отражен процесс законодательной эволюции

административных услуг в сфере государственной регистрации недвижимого имущества. Определены понятия, а также современное состояние правового регулирования административной услуги по государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Предлагается авторское определение понятия административной услуги по государственной регистрации прав на недвижимое имущество; понятия административной услуги, а также ее характерных признаков, что отличают ее от остальных административно-правовых институтов.

Сформулированы характерные особенности процедуры предоставления административной услуги по государственной регистрации прав на недвижимое имущество, исследованы и указаны стадии такой процедуры. Показано, что в научной литературе нет согласованного подхода к пониманию процедуры предоставления административной услуги в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и соответствующих стадий этого процесса. Обосновано, что особенностью Закона Украины «Об административных услугах» является то, что он содержит преимущественно слишком общие предписания по регулированию предоставления административных услуг, которые имеют бланкетный характер. Установлена система субъектов предоставления административной услуги по государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Осуществлен анализ процессов децентрализации в Украине и ее влияние на предоставление административных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Определено, что на современном этапе создания государства, улучшение процедуры предоставления административных услуг по государственной регистрации прав на недвижимое имущество невозможно без завершения процессов децентрализации, совершенствования работы центров предоставления административных услуг и развития электронных сервисов. Предложено, чтобы совершенствования процедуры предоставления административных услуг по государственной регистрации прав на недвижимое имущество происходило как система взаимосвязанных комплексных мероприятий по четким направлениям.

Охарактеризовано современное состояние правового регулирования контрольных функций в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Указаны конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства Украины, касающиеся исследуемых в диссертационной работе вопросов.

**Ключевые слова:** административные услуги, государственная регистрация прав на недвижимое имущество, процедура предоставления

административных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество, децентрализация, центры предоставления административных услуг, контроль в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

## SUMMARY

**Kumanska-Nor O. P. Administrative services in the field of state registration of real property rights to immovable property in Ukraine in the context of decentralization.** - Qualifying scientific work of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, in specialty 12.00.07. – administrative law and process; financial law; information law. State Higher Educational Institution «Uzhgorod National University». – Uzhgorod, 2020.

The dissertation is devoted to the analysis of the peculiarities of regulation of administrative services in the field of state registration of real property rights to immovable property in Ukraine in the context of decentralization. Characterized concept of administrative service, defined its characteristic features. Defined concept, as well as the current state of legal regulation of administrative services for state registration of real rights to immovable property.

Formulated characteristic features of the procedure for providing administrative services for the state registration of real rights to immovable property, was investigated and indicated stages of such a procedure. Has been established a system of subjects for the provision of administrative services for the state registration of real property rights of immovable property. Was made an analysis of decentralization processes in Ukraine and its impact on the provision of administrative services in the field of state registration of real property rights. is Described current state of legal regulation of control functions in the field of state registration of real rights to immovable property. Also offered specific proposals and recommendations for improving the legislation of Ukraine related to issues of administrative services in the field of state registration of real property rights to immovable property in Ukraine in the context of decentralization.

**Key words:** administrative services, public services, state registration of real rights to immovable property, procedure for providing administrative services in the field of state registration of real rights to immovable property, decentralization, centers of administrative services, control in the field of state registration of real rights to immovable property.

Підписано до друку 19.08.2021. Формат 60x90/16. Папір офсетний.  
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,7. Тираж 100 прим. Зам. № 2/08-19.  
Видавництво УжНУ «Говерла».  
88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 18.  
Телефон +38 (095) 212 7679