

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

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КУМАНСЬКА-НОР ОКСАНА ПАВЛІВНА

УДК 342.922

ДИСЕРТАЦІЯ

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

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О. П. Куманська-Нор

Науковий керівник:

проф. **Кобилецький Микола Мар'янович,**
доктор юридичних наук

Ужгород-2021

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

Публікації, що додатково відображають результати дослідження:

1.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ	15
1.1. Адміністративна послуга як категорія адміністративного права: еволюційні зміни у визначенні поняття та сутності.....	15
1.2. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно як окремий вид адміністративних послуг	40
Висновки до розділу 1	55
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ЯК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ	58
2.1. Правовий статус учасників адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно	58
2.2. Процедура надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та зміст її стадій.....	77
2.3. Децентралізація в Україні та її вплив на надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме	95
Висновки до розділу 2	113
РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО	Error!
Bookmark not defined.	
3.1. Поняття адміністративного контролю. Правовий статус суб'єктів здійснення контролю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно	Error!
Bookmark not defined.	
3.2. Механізми здійснення контролю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: загальна характеристика.....	Error! Bookmark not defined.
3.3. Відповідальність суб'єктів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в процесі надання адміністративних послуг	Error! Bookmark not defined.
3.4. Адміністративне оскарження дій суб'єктів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.....	Error! Bookmark not defined.
Висновки до розділу 3	Error! Bookmark not defined.
ВИСНОВКИ	Error! Bookmark not defined.
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	119
ДОДАТКИ	145

ВСТУП

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. Тимошука, 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.

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 розширити коло суб'єктів здійснення контролю у сфері державної реєстрації речових прав - 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, 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;

- запропоновано змінити структуру територіальних управлінь Міністерства юстиції України, зокрема, 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;

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; б) 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 обговорювались на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка, а також кафедри адміністративного, інформаційного та фінансового права ДВНЗ «Ужгородського національного університету».

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено у 4 наукових статтях, з яких 2 опубліковано у наукових фахових виданнях України, 2 - 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.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

1.1. Адміністративна послуга як категорія адміністративного права: еволюційні зміни у визначенні поняття та сутності

Глибинний сенс нової історичної парадигми взаємовідносин між державою і людиною полягає в тому, щоб місце панівної в минулому ідеології “керування” держави людиною посіла протилежна – ідеологія “служіння” держави людині. Практичне втілення зазначеної ролі держави можливе лише за умови реалізації передбаченого Конституцією України принципу верховенства права, підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства. У цьому контексті одним з нагальних завдань є запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади як діяльності із забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [13, С. 23-24]. У період триваючої адміністративної реформи та особливо активного періоду децентралізації в Україні, означені питання та завдання набувають особливої актуальності.

Як відзначається у науковій літературі і це варто врахувати у досліджуваній темі цієї роботи, що визначальною ознакою розвитку адміністративного законодавства у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. Найбільш масштабні правовідносини в площині взаємодії публічних органів і фізичних та юридичних осіб формуються у процесі надання адміністративних послуг, тому регламентація процедурної діяльності в межах даних відносин повинна створити умови для реалізації конституційних прав громадян та захистити їх від можливого зловживання владою посадовими особами [17, с. 126-127].

Відтак, акцентом покращення взаємовідносин людина-держава є чіткий порядок надання адміністративних послуг, тобто їх процедура надання.

При цьому, В. Тимощук вказував, що якщо тематика адміністративної процедури має передусім правовий характер, то проблематика адміністративних послуг значною мірою стосується організаційних питань [6, с. 116]. Зважаючи на сьогоdnішній стан розвитку адміністративно-правової доктрини, вказане твердження видається спірним, в тому числі, через те, що багато питань врегулювання адміністративних послуг має міжгалузеве правове вираження. Однак, про це буде вказано пізніше.

Ільчанінова Н. вказує, що категорія «адміністративна послуга» бере свій початок у дослідженнях розвинених демократичних країн. Метою вживання є перебудова державної політики із забюрократизованої розпорядчої на людиноцентристську сервісну. Нерідко використовують також низку схожих термінів: «послуги адміністрації», «урядові послуги» тощо [40, с. 16]. Вартим аналізу є питання вживання термінів для позначення подібних понять щодо сфери «адміністративних послуг» про що йтиметься згодом.

Так одним із термінів, що вживається у науковій літературі для позначення досліджуваного поняття є «публічні послуги». Відзначається, що теорію публічних послуг запозичено з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х років ХХ століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. При цьому, незважаючи на те, що загальновідомим та поширеним було твердження, що людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, натомість саме цей період характеризується зрушенням у розумінні завдань публічної адміністрації, відтак визначено саме надання якісних послуг громадянам пріоритетним. Таким чином, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [6, с. 116].

Ільчанінова Н. І. також відзначає, що особливо для нашої держави актуальним є завдання перетворення іміджу країни на більш позитивний як з боку власних громадян, так інших країн. Це можна назвати однією з причин вживання слова «послуга» в цьому контексті. Характерним є те, що вживання цього слова не передбачає безпечелісної платності, як це характерно для суто економічної діяльності. Навпаки, більшість сфер життєдіяльності суспільства супроводжуються безоплатними адміністративними послугами для всіх споживачів або для значної їх частки [40, с. 16].

В Україні при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, і зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Як відзначається у спеціалізованій науковій літературі, головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко). Через те що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» відносно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з даного питання саме в юриспруденції [6, с. 116].

В цьому контексті варто вказати про подібність передумов виникнення та розвитку інституту адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні, а особливо схожість процесів становлення сучасного розуміння відносин між людиною та державою, нової моделі функціонування публічної влади й побудови демократичної, соціальної правової держави, а також створення нової моделі адміністративно-правового мислення, якісного оновлення й становлення сучасного доктринального розуміння змісту галузі адміністративного права, у межах якої формується зазначений правовий інститут [171, с. 7].

Загалом, як вказує О. Буханевич, появу терміну «адміністративні послуги» у вітчизняній правовій доктрині пов'язують з початком адміністративної реформи в Україні, яка стала наслідком необхідності

реагування держави на зміни, що відбуваються у суспільних відносинах. Відзначається, що саме старт адміністративної реформи можна вважати відправною точкою для активного запровадження європейських стандартів, зміною принципів і форм відносин між владою і громадянами, впровадженням нової філософії державно-управлінської діяльності, суть якої полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у «служінні» інтересам суспільства і людини. Зрештою, переломним моментом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг вважають прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [15, с. 7]. Про схожу генезу використання цього поняття вказує й Ліпенцев А. Так, початок використання поняття «адміністративні послуги» збігається із запровадженням адміністративної реформи, яка є одним із пріоритетних напрямків державотворення в Україні і до сьогодні, зазначає науковець. Крім того відзначає, що поняття «адміністративні послуги» та «управлінські послуги» спочатку ототожнювалися, при чому використовувалася категорія «управлінські послуги». Пізніше деякі науковці переглянули цю позицію та обґрунтовували необхідність використання терміна «адміністративні послуги» як складову «державних» та «муніципальних» послуг [35, с. 140].

Циганов О. уточнює, що адміністративна реформа була розпочата із схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні Указом Президента України від 22 липня 1998 р. [131]

Так вже нечинним станом на сьогодні цим нормативно-правовим актом вперше було вжите поняття послуг, що надаються органами виконавчої влади. Концепція адміністративної реформи в Україні містила такі поняття як «державна послуга» і «управлінська послуга». В розділі I Концепції, під назвою «Загальні засади адміністративної реформи говорилось», що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в

життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в даний період розвитку суспільства в змозі гарантувати і неможливо знайти на ринку послуг. Вона постійно прагне дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям. Цей процес має гуртуватися на тому, що: 1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання; 2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства; 3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір - чи користуватися цією послугою, чи ні; 4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [131].

Циганов О. обґрунтовує, що на сьогодні феномен адміністративних послуг доцільно розглядати не тільки відносно новизни інституту норм адміністративного права України, але й як належність до нового теоретичного напрямку в рамках юридичної науки. При цьому видається доволі спірною думка вченого про те, що теорія адміністративних послуг є по суті вітчизняним надбанням. Однак, як науковець проводить далі: «її основні положення були запозичені з досвіду розвинених держав світу, в яких з 80-х років минулого століття набула розквіту доктрина «нового публічного менеджменту» [171, с. 12].

Соболь Є. акцентує на важливості питання нормативно-правового забезпечення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні. На думку вченого важливим до врахування та аналізу є процес саме

публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, який, на його думку, розпочався з ухваленням Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України і пройшов декілька етапів. Перший етап, що тривав у 1998-2006 р.р. – починається з ухвалення Концепції адміністративної реформи в Україні і закінчується прийняттям Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Наступний, другий етап (період 2006-2012 р.р.) – пов'язується з ухваленням Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади і закінчується ключовою подією – ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги». Найбільш значимим кроком на шляху реалізації положень Концепції адміністративної реформи в Україні стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. Однак, практичній реалізації Концепції публічно-сервісної держави щодо забезпечення реалізації прав громадян шляхом надання адміністративних послуг сприяло ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [4], з яким вчений і пов'язує початок третього етапу розвитку нормативноправового забезпечення публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації – 2012 р. – до теперішнього часу [153]. На нашу думку, доцільно було б доповнити й четвертим етапом, що пов'язаний із удосконаленням адміністративного законодавства, пов'язаного зі сферою надання адміністративних послуг та початком процесів децентралізації, формування мережі центрів надання адміністративних послуг, ухвалення відповідного законодавства для забезпечення цих процесів.

Продовжуючи дослідження генези поняття адміністративних послуг у вітчизняному законодавстві, зазначимо, що у Розпорядженні КМУ № 90-р від 15.02.2006 року «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [141], запропоноване таке визначення поняття адміністративної послуги, а саме: результат

здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Згодом Наказом Міністерства Економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг» № 219 від 12.07.2007 року [114] запропоновано визначення адміністративної послуги як державної послуги, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 р. № 737 [132], адміністративна послуга визначалась як послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

Наказ від 8 вересня 2009 року № 367 «Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з видачі (переоформлення, внесення змін до переліків робіт діючих ліцензій, анулювання та видачі дублікатів) ліцензій на провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» [127] дає наступне визначення адміністративної послуги: це результат здійснення владних повноважень органу ліцензування, який відповідно до законодавства забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою щодо видачі (переоформлення, внесення змін до переліків робіт

діючих ліцензій, анулювання та видачі дублікатів) ліцензій на провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури.

Крім того, в законодавстві зустрічався такий термін як «адміністративна процедура». Так, нечинною на сьогодні Постановою КМУ від 8 грудня 2009 р. N 1346 [115] було затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Методологія визначає термін адміністративної процедури як установлений в акті порядок дій фізичних та юридичних осіб, спрямований на реалізацію їх прав і виконання обов'язків або визначення повноважень державного органу, його посадової та службової особи.

З цього формулювання встановлюється чітка відмінність між термінами «адміністративна процедура» і «адміністративна послуга», а їх ототожнення вбачаються помилковими. Як бачимо, адміністративна процедура це власне порядок дій фізичної чи юридичної особи спрямований на отримання результату. Адміністративна послуга по суті і є тим результатом певної діяльності за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав або обов'язків особи. Звідси можна зробити висновок, що для отримання адміністративної послуги необхідно пройти адміністративну процедуру.

Поняття адміністративної послуги з їх ознаками та підходами до розуміння – надзвичайно складні та багатогранні категорії. Дослідження проблематики адміністративних послуг має бути спрямоване на вироблення єдиного теоретичного поняття, яке б вдало підтверджувалось практичною діяльністю державних виконавчих органів з реалізації владних повноважень, здійснюваних ними за вимогою підвладного суб'єкта. Саме тому, Мариняк Н. враховуючи наукові та законодавчі підходи визначення адміністративних послуг, пропонує, щоб під поняттям “адміністративні послуги” варто розуміти публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно- правовими актами на звернення юридичної або фізичної

особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрації тощо [66, с. 64].

Цікавим є той факт, що як вказують Коліушко І. та Ліпенцев А., спочатку фахівцями було запропоновано вживати саме термін “управлінські” послуги. Але цей термін небезпідставно критикувався, оскільки під управлінськими послугами часто розуміють обслуговування власне управлінського процесу, в тому числі у приватному секторі виробництва. Крім того, існує «широке» розуміння поняття управлінських послуг, фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та місцевого самоврядування не суть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога). Зважаючи також, що адміністративна (управлінська) послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту і є результатом адміністративного провадження, можна зробити висновок про доцільність і коректність використання саме поняття «адміністративні послуги» [35, с. 42; 47, с. 103].

При цьому саме головні ідеологи запровадження теорії послуг в Україні – представники науки адміністративного права (В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук) зазначали про доцільність використання у чинному законодавстві поняття “адміністративні послуги”, а не “державні (управлінські) послуги”. Для підвищення ефективності державного управління необхідно акцентувати увагу на діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, саме цьому слугує категорія “адміністративні послуги” [13, с. 26].

Буханевич О. звертає увагу, що для запровадження справжньої теорії послуг в діяльності органів публічної адміністрації, необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння правової

природи, понять видів та ознак послуг [14, с. 1]. Саме тому варто з'ясувати понятійний апарат та визначити складові елементи досліджуваних понять.

Відтак, при розкритті поняття «послуга» насамперед варто звернутися до етимології цього терміну. Так, послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб. Отже, послуга – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання [14, с. 1].

Юридична наука та й законодавство досить неоднозначно тлумачить таку категорію як «послуга». Так, послуги виступають самостійним об'єктом цивільних прав, згідно положень ст. 177 Цивільного кодексу України [170]. Окрім того, вказаний кодифікований акт містить главу 63 яка має назву «Послуги. Загальні положення», положення якої згідно ч. 2 ст. 901 можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить суті зобов'язання. А ч. 1 цієї ж статті вказує, що за договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором.

Станом на сьогоднішній день існує ряд законів які дають визначення поняттю послуга. Так, Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 № 1023-ХІІ [130] закріплює, що послуга це діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб. У нечинному на сьогодні Законі України «Про технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 1 грудня 2005 року N 3164-IV, пропонувалось визначення поняття послуги як результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій [142].

Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року N 1490-III [109], визначав поняття послуги як

будь-яка закупівля, крім товарів та робіт, включаючи підготовку спеціалістів, забезпечення транспортом і зв'язком, освоєння технологій, наукові дослідження, медичне та побутове обслуговування, а також консультаційні послуги, до яких належать послуги, пов'язані з консультуванням, експертизою, оцінкою, підготовкою висновків і рекомендацій.

Згідно з Державним класифікатором України, змістом послуги є наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача [28].

З викладеного вбачається, що в законодавстві не існує єдиного визначення поняття послуги, що ускладнює з'ясування його змісту. З іншої сторони, категорія певних понять, до яких варто віднести й такий термін як послуга, набувають свого індивідуального значення в залежності від контексту в яких відповідні поняття вживаються чи застосовуються. Так, адміністративно-правове розуміння послуги, зважаючи на предмет регулювання цієї галузі права буде відрізнитись від розуміння такого поняття у, наприклад, цивільному праві.

Натомість, навіть фахівці іноді ототожнюють публічні, державні, адміністративні, муніципальні та соціальні послуги. Складність використання досліджуваної категорії полягає в тому, що одна послуга одночасно може належати до двох-трьох видів. Саме тому нерідким є використання різних видів послуг як синонімів або, навпаки, одна послуга може називатись по-різному через те, що суб'єкти надання мають різне підпорядкування та статус. Незважаючи на це, можна виділити певні загальні ознаки для різних видів послуг. По-перше, суспільна значущість, що характеризує затребуваність послуги серед широкого кола громадян. По-друге, великий попит на здійснення відповідної діяльності з боку органу влади. По-третє, публічна влада закріплює їх на законодавчому рівні та повинна забезпечувати належне виконання [40, с. 20].

Коліушко І. вказує на те, що існує точка зору, що вся діяльність органів влади, в тому числі у втручальних провадженнях є послугами, оскільки все це робиться на благо суспільства. В такому разі стверджується, що «адміністративні послуги» це не правова категорія, а політична чи ідеологічна, і жодного юридичного змісту вона не має. Однак, як продовжує науковець, такий висновок ґрунтується на ототожненні понять «служіння» та «послуги», і в такому разі дійсно можна вважати, що навіть накладення адміністративного стягнення часто здійснюється для захисту прав та інтересів тієї особи, яка притягається до відповідальності [47, с. 105].

Біла книга про послуги, ухвалена Європейською Комісією у травні 2004 р., відіграє важливу роль для розбудови єдиного ринку послуг. Ця книга визнає роль Європейського Союзу у сприянні розвитку високоякісних послуг, що становлять спільний інтерес, та окреслює основні елементи стратегії, які спрямовані на забезпечення усіх громадян та підприємств ЄС високоякісними та доступними послугами. Так, політика Європейського Союзу у сфері послуг ґрунтується на таких принципах: певне «партнерство» між органами державної влади та громадянами, у контролі за наданням якісних послуг; збереження конкурентного середовища при наданні державних послуг; забезпечення загального доступу на єдиних засадах; дотримання прав споживачів у контексті прав людини; забезпечення високого рівня якості та безпеки; моніторинг та оцінка ефективності та продуктивності; прозорість надання державних послуг; гарантія правової визначеності. Загалом, сутність послуг, що надаються, - одна. Проте їхнє надання недержавними організаціями дає змогу легше уникнути відповідальності та контролю, переводячи відносини з користувачами послуг у приватноправову площину. Зрозуміло, що у таких випадках держава не може прийняти на себе усю відповідальність, проте тут повинні мати місце державні гарантії, регулювання та контроль, а це уже є завданням адміністративно-правового регулювання [34, с. 120].

В англійській мові для позначення категорії публічних послуг вживається термін «public services». Але через особливості категорійного апарату, так само, як термін «публічна адміністрація» помилково перекладається як «державне управління», замість терміна «публічні послуги» у нас прижився спочатку термін «державні послуги». У Концепції адміністративної реформи в Україні паралельно використовувалися терміни «державні послуги» і «управлінські послуги». При цьому особливої межі між ними не проводилося. Останнім часом найбільш уживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки справедливо вважається, що категорія «управлінських послуг» вже має своє змістове навантаження в економічній науці. Прикметник «адміністративні» є більш вдалим і тому, що вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, — на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг. Однак, як далі Тимощук В. зазначає, що для цілей підвищення ефективності виконання завдань держави та місцевого самоврядування доцільно використовувати «найширше» поняття — «публічні послуги», тобто всі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада [6, с. 117].

На відміну від поняття «адміністративні послуги» термін «публічні послуги» має ширше значення. Поняття «публічні послуги», по суті, охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані і цивільним, і адміністративним правом. Однак зауважимо, що в цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, яка зумовлена двома основними чинниками: суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають [14, с. 4].

Поняття публічні (адміністративні) послуги – *public services*, визначають як «послуги, які виконуються на благо громадськості або її установ» [5]. Також, публічні (адміністративні) послуги – *public services*: це щось на зразок охорони здоров'я, транспорту чи вивезення відходів, яке організовується

урядом чи офіційним органом з метою принести користь усім людям у певному суспільстві чи громаді; або як діяльність та роботу, які забезпечуються або оплачуються органами публічної влади [4].

У Європейському Союзі особлива увага до сфери послуг зумовлена, з одного боку, їх важливою роллю у реалізації державно-владних повноважень щодо захисту прав людини – споживача; з іншого – їхньою специфікою як продукту діяльності органів державної влади (неможливість відокремлення послуг від надавача та споживача) [34, с. 120-121]. Зважаючи на таку специфіку розуміння сфери послуг, що надаються органами публічної влади, формування єдиної, взаємоузгодженої методики надання адміністративних послуг є ключем до досягнення якісних результатів у вказаній сфері, що буде відповідати світовим стандартам надання адміністративних послуг.

Цікавою є думка, висловлена у науковій літературі, що в Україні фактичним мотивом впровадження категорії послуг стала потреба заробляння додаткових коштів органами виконавчої влади, державними установами та організаціями [6, с. 117]. Однак, важко погодитись із такою позицією щодо мотивації запровадження цієї сфери, оскільки станом на сьогодні підтверджень такої думки серед інших наукових публікацій чи нормативних документів не виявлено.

Крім того, варто зауважити, що у науковій юридичній літературі зустрічається думка про те, що послуги, що надаються органами державної влади, а також місцевим самоврядуванням, складають сферу публічних послуг. Натомість, варто врахувати й наявність сфери відносин, яку можна охарактеризувати як приватні послуги, тобто послуги, що надаються фізичними особами, фізичними особами-підприємцями та юридичними особами приватного права. Принципова відмінність між публічними послугами та послугами приватного сектору полягає у тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має ґрунтуватися на протилежному принципі

– держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор [169, с. 15].

В цьому контексті варто уваги є думка Задихайло О. А., який відзначає, що поняття «адміністративна послуга» в цілому має те саме змістовне навантаження, що й «послуги» в приватно-правовому розумінні: це спрямована на задоволення певних потреб особи діяльність, яка здійснюється за її зверненням. Але якщо в приватному секторі асортимент послуг постійно розширюється з об'єктивних причин, то сфера адміністративних послуг має певні обмеження, пов'язані з необхідністю нормативно-правового врегулювання діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з їх надання. Адже у рамках юридичного підходу право органу влади надавати будь-яку послугу є його повноваженням. А відповідно до Конституції України повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначаються виключно законом [37, с. 379]. Також варто зазначити, що сфера адміністративних послуг подекуди пов'язана із забезпеченням та реалізацією громадянами своїх прав, як приклад можемо навести надання адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Така реєстрація має не лише суто обліковий чи формальний характер фіксації речових прав, а є значною мірою запорукою захисту речових прав громадян та інших осіб на їх майно. Натомість, у переважній більшості приватний сектор не забезпечує надання громадянам таких «послуг», натомість мета надання послуг приватним сектором є іншою, в тому числі вона має значну економічну обґрунтованість.

Продовжуючи аналіз поняття публічних послуг у контексті адміністративно-правового розуміння поняття адміністративні послуги, варто охарактеризувати суб'єкта, що надає публічні послуги, а відтак розрізнити державні та муніципальні (комунальні) послуги. Так, державні послуги розуміють як послуги, що надаються органами державної влади (як правило, лише виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами. Натомість, муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами

місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами. Крім того, зауважимо, що до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень тощо, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів. Отже, адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям владних рішень / вчиненням реєстраційних дій тощо) [169, с. 15-16].

Схожий підхід застосовує й Легеза Є., який вважає доцільним системний розгляд послуг із виокремленням у системі публічних послуг елементів, що являють собою безпосередні види публічних послуг (адміністративні, муніципальні, соціальні, державні, житлово-комунальні тощо), зв'язків між ними (вертикальні – між різними видами публічних послуг; горизонтальні – в межах одного виду публічної послуги) та суб'єктів, які здійснюють надання публічних послуг [57, с. 5].

Загалом, як відзначається у науковій літературі, окремим видом адміністративної діяльності органів публічної адміністрації є публічно-сервісна, особливістю якої як виду адміністративної діяльності є те, що саме в ній реалізується сервісний підхід, за якого орган публічної адміністрації у взаємодії з індивідом сприймається як надавач послуги, а особа – як клієнт, який отримує відповідну послугу. При цьому ефективність роботи органу оцінюється з погляду задоволеності особи якістю наданої послуги. Соболю Є. відзначає ознаки публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації, до яких автор відносить: підзаконність; результативність; підзвітність; корисність; ефективність. Отже, публічно-сервісну діяльність можна визначити як урегульовану нормами адміністративного права, підзаконну, вольову діяльність органів державної виконавчої влади,

виконавчих органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень щодо створення умов для надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам з метою ефективної реалізації і захисту їх прав, свобод та законних інтересів [153, с. 50].

Такий підхід до оцінки публічно-сервісної діяльності органів публічної влади видається дещо спірним, особливо в контексті визначення такої його ознаки як підзаконність. Оскільки, критичні та основоположні питання надання певних послуг у сфері адміністративної публічно-сервісної діяльності держави та місцевого самоврядування визначені на рівні законів. Так, наприклад основні питання надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно визначаються на рівні Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», про що буде вказано детальніше згодом.

Зазначимо ознаки публічних послуг, зокрема: заявницький характер, публічно-правовий регламент, система суб'єктів їх надання – суб'єктів публічного адміністрування, орієнтованість на задоволення публічного інтересу. Серед іншого, ознаки публічних послуг можна поділити на дві умовні групи: загальні (ознаки, які притаманні не тільки публічним послугам, але і всім іншим послугам, які надаються суб'єктами публічної адміністрації) та спеціальні (публічний інтерес, індивідуальність, соціальна спрямованість, добровільність звернення, загальнодоступний характер, перевага соціального результату над економічним, безпосередня взаємодія із суб'єктами публічної адміністрації, доступність, прозорість тощо) [57, с. 10].

За ознаками суб'єкта владних повноважень, котрий надає публічні послуги, у науковій юридичній літературі розрізняють наступні види публічних послуг: 1) державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями. До числа державних послуг відносяться також послуги, які надаються недержавними організаціями в порядку виконання

делегованих повноважень за рахунок коштів державного бюджету; 2) муніципальні(комунальні) послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями за рахунок коштів місцевих бюджетів; 3) управлінські послуги – це розпорядча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що регламентована законом і здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів; 4) адміністративні послуги, виділення яких регламентується Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, і які передбачають юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх, заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Таким чином, Котюк І. стверджує, що адміністративна послуга є категорією адміністративного права, яка породжує адміністративні правовідносини при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [53, с. 106-107].

Слід відзначити, що не всі послуги, що надаються публічними органами є адміністративними. Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [70, с. 19].

Реалізація ідеї сервісної держави відбувається насамперед шляхом надання фізичним та юридичним особам адміністративних послуг з боку

органів публічної адміністрації. У наукових джерелах визначають на сьогодні існує два погляди щодо розуміння поняття «адміністративної послуги»: перший визначає адміністративну послугу як дію, другий – як результат. Аналіз цих двох підходів до визначення дефініції «адміністративна послуга», дозволяє стверджувати, що другий є таким, що відбиває переорієнтування підходу до сутності адміністративної послуги як такої. Така зміна полягає насамперед у тому, що на сьогодні визнаною є ідеологія сервісної держави, яка відповідає сучасним процесам розвитку публічного управління в Україні. Тому йдеться уже не просто про діяльність щодо надання з боку держави відповідних адміністративних послуг, а насамперед про їх якість. А якість будь-якої діяльності можна оцінити лише за її результатами. Відтак, Соболь Є. Ю. пропонує визначити адміністративні послуги як результат нормативно визначеної діяльності суб'єктів надання адміністративної послуги шляхом здійснення ними владних повноважень, спрямованої на реалізацію прав та забезпечення законних інтересів суб'єктів звернення на підставі їх заяви, що реалізується у прийнятті індивідуального адміністративного акта [153, с. 51].

Зустрічається й позиція, що адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах: а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [169, с. 14].

Мариняк Н. розуміє поняття адміністративної послуги через правозастосовну діяльність, що фінансована за рахунок коштів відповідного бюджету, законодавчо встановлена, зарахована до повноважень компетентних державних органів виконавчої влади, обов'язкова для них, спрямована на реалізацію прав або законних інтересів фізичної або юридичної особи, що її ініціювали, а також на забезпечення виконання ними обов'язків [67, с. 299].

Таке визначення є спробою поєднання вищезгаданих підходів до розуміння адміністративної послуги через дію та результат, яке на нашу думку в сучасних умовах більш повно розкриває суть як публічно-сервісної діяльності органів публічної влади, так і напряду такої діяльності – у реалізації, гарантуванні та захисті прав і інтересів фізичних та юридичних осіб.

Циганов О. теж зауважує, що в сучасній науці адміністративного права склалося декілька підходів до визначення поняття «адміністративна послуга», однак розширює перелік таких підходів, а саме: як розпорядчої діяльності уповноважених органів; як їх організаційної діяльності; як частини управлінської діяльності посадових осіб органів влади; як публічно-службової діяльності адміністративного органу; як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (тобто адміністративного акту); як особливого виду правовідносин; як виконання обов'язків органами публічної адміністрації перед приватними особами; як форми адміністративної діяльності органів влади. Вчений вважає, що одним із основних критеріїв віднесення послуги до адміністративної є те, що результатом розгляду адміністративної справи щодо надання цієї послуги виступає адміністративний акт уповноваженого органу, який має індивідуальне призначення та зовнішню сферу застосування [171, с. 14].

Солонар А. виокремлює наступні підходи до розуміння адміністративної послуги: 1) як відповідного результату діяльності; 2) як діяльності або форми діяльності певних суб'єктів; 3) як певного виду послуги; 4) як конкретного правовідношення; 5) як інституту адміністративного права. На думку вченого, адміністративна послуга – це послуга, яка надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами за заявою фізичної або юридичної особи і сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників шляхом прийняття відповідного адміністративного акта [155, с. 20].

Адміністративна послуга визначають її як публічно-владну діяльність суб'єкта надання адміністративних послуг за зверненням фізичної або

юридичної особи, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав, обов'язків та/або задоволення законних інтересів такої особи відповідно до закону, що призводить до певного результату. А тому, адміністративна послуга завжди є публічною [14, с. 3].

Як елемент публічно-владної діяльності розуміє адміністративну послугу й Фуглевич К., доповнюючи, що така діяльність здійснюється у передбаченому законодавством порядку та полягає у створенні органом публічного управління індивідуалізованих організаційних та юридичних умов реалізації фізичними і юридичними особами своїх прав, свобод, законних інтересів за їх зверненням на платній чи безоплатній основ [168, с. 4].

Сьогодні на законодавчому рівні правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг визначає Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року № 5203-VI зі змінами і доповненнями [96].

Так, статтею 1 Закону передбачено, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

До адміністративних послуг нині також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт (ч. 3 ст. 3 ЗУ «Про адміністративні послуги»).

Важливим елементом з'ясування сутності поняття «адміністративні послуги», його наукового обґрунтування та усестороннього аналізу, вважаємо доцільним визначити основні ознаки, притаманні цим послугам: 1)

адміністративна послуга надається за заявою (зверненням) фізичної або юридичної особи; 2) надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов'язково через реалізацію владних повноважень; 4) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом (тобто має бути дотриманий встановлений порядок одержання відповідної послуги); 5) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має бути безпосередньо передбачено чинним законодавством; 6) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (дозвіл, ліцензія, сертифікат та ін. рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи) та має конкретного адресата – одержувача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою [66, с. 63].

Солонар А. виділяє наступні характерні ознаки, що вирізняють адміністративну послугу, зокрема: певний вид встановленої законом послуги; надається уповноваженим суб'єктом (органами державної влади, органами місцевого самоврядування і уповноваженими суб'єктами); підстави, порядок і умови надання чітко визначені законом; підставою надання адміністративної послуги є заява фізичної або юридичної особи; сприяє створенню умов реалізації прав, свобод і законних інтересів заявників; її результатом є прийняття відповідного адміністративного акта [155, с. 21].

Сукупність ознак, що дозволяють відмежувати адміністративні послуги від інших суміжних категорій, виділяє й Задихайло О., при цьому застосовуючи підхід до розуміння адміністративної послуги з точки зору адміністративної процедури. Відтак, серед основних ознак адміністративних послуг визначають: 1) адміністративна послуга надається за заявою особи; 2) надання адміністративних послуг пов'язано із забезпеченням умов для

реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами (насамперед органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (як правило, тільки одному) адміністративному органі; 4) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою. Крім того, формальною ознакою адміністративної послуги можна вважати наявність спеціального правового регулювання порядку надання таких послуг [6, с. 119; 37, с. 382-383].

У науковому виданні з редакцією В. Тимощука також зазначають про те, що ідентифікувати діяльність органів влади як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які мають адміністративні послуги: 1) адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи. Тому так звана «втручальна» діяльність адміністративного органу (інспекційні перевірки тощо) не є адміністративною послугою; 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом. В ідеалі закон повинен визначати і відповідне повноваження (право-обов'язок) адміністративного органу, і порядок її надання. Також можливим є варіант, коли закон визначає загальні підстави для існування адміністративної послуги, а її «запровадження» залишається на розсуд компетентного органу; 4) адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень. При цьому, «адміністративним органом» може вважатися будь-який суб'єкт (в тому числі установа, організація, підприємство незалежно від форми власності), який на виконання закону чи у порядку делегування здійснює функції державного управління або

місцевого самоврядування; 5) результатом адміністративної послуги в формально-процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою [169, с. 14-16].

Коліушко І. виділяє наступні ознаки адміністративних послуг: 1) адміністративні послуги надаються за ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб; 2) необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги безпосередньо передбачена законом; 3) закон наділяє повноваженнями по наданню кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування; 4) для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги визначені законом; 5) адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акту, в якому вказаний його адресат («споживач такої послуги») [47, с. 105-106].

Фуглевич К. пропонує наступні ознаки адміністративних послуг: а) надаються виключно органом публічного управління; б) можуть бути і процесом, і результатом; в) надаються виключно за зверненням фізичної чи юридичної особи, а тому не є розпорядчою діяльністю; г) поєднують у собі і імперативний, і диспозитивний методи правового регулювання; д) мають чітку правову регламентацію підстав, умов та порядку надання з мінімальною дискрецією уповноважених публічною адміністрацією службових осіб; ж) можуть бути як оплатними, так і безоплатними; з) мають індивідуалізований характер; і) завжди пов'язані або з виданням адміністративного акта, або із вчиненням юридично значущої дії [168, с. 15].

Узагальнюючи погляди науковців з приводу характерних ознак адміністративної послуги, що виділяє її з-поміж інших адміністративно-правових інститутів, вважаємо, що вона має наступні 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.

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 ці норми, що регулюються цивільним законодавством, а також іншими нормами, в залежності від конкретної ситуації. Крім того, світова практика надання адміністративних послуг свідчить, що процес «наближення надання послуг до споживача» через процеси децентралізації мають позитивне значення на якість та доступність таких адміністративних послуг, сприяють задоволенню інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі взаємодії з органами публічної влади.

Однак, як зауважує Фуглевич К. жодне з наявних як у науці, так і в законодавстві визначень поняття «адміністративна послуга» не може претендувати на вичерпну повноту ознак, що не дозволяє визнати цей аспект досліджуваної проблематики цілком розробленим, а тому актуальною залишається потреба в усуненні наявної фрагментарності щодо розуміння досліджуваного поняття. Крім того, аналіз соціального та юридичного змісту адміністративної послуги дозволив наголосити на тому, що до розуміння юридичної природи адміністративних послуг слід підходити, враховуючи її невід'ємність від розуміння їх значущості для споживачів. Остання зумовлена здатністю держави, яка реалізує свої функції та виконує обов'язки, задовольняти потреби, законні інтереси громадян через номінальну реалізацію ними своїх прав і свобод. При цьому категорія «номінальність» вживана для позначення цінності не тільки і не стільки позитивного права, скільки його

реального буття на рівні сенситивних спонукань та відчуттів міри свободи [168, с. 8].

Мариняк Н. вважає, що адміністративна послуга наявна там, де в задоволенні інтересу приватного є суспільний інтерес. Поєднуючи в собі особисті, громадські та державні інтереси, ця категорія спирається на діалектичну єдність особистості, суспільства та держави. Сучасне розуміння адміністративних послуг охоплює всі види діяльності, що здійснюється в інтересах суспільства загалом під егідою державної влади. Надання адміністративних послуг потрібно розглядати як функцію сучасної соціальної держави. Адміністративну послугу можна розглядати як правовідносини між державою або іншими структурами під його опікою з одного боку, і громадянами або юридичними особами – з іншого [67, с. 297-298].

Зважаючи на викладені вище положення законодавства на надбання юридичної науки, пропонуємо наступне визначення поняття адміністративної послуги – це сервісний адміністративний акт (дія) спеціально уповноваженого органу публічної влади, що вчиняється з метою забезпечення та реалізації прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи за їх зверненням, має правовстановлюючий (реєстраційний) та правозахисний (правоохоронний) характер.

1.2. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно як окремий вид адміністративних послуг

З'ясування змісту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та відповідної адміністративної послуги передбачає розкриття питання про природу нерухомих речей, їх відмінності від рухомих речей тощо. Оскільки саме нерухоме майно, речові права на нього та обтяження, процес та процедура їх реєстрації виступають важливою складовою предмету дисертаційного дослідження.

Колесников М. зауважує, що нерухоме майно, виступаючи капіталом, наявність якого є гарантією платоспроможності учасників правовідносин,

відіграло величезну роль у життєдіяльності кожної держави як в історично-ретроспективному, так і в сучасному вимірі. І тому створення та функціонування оптимального механізму його реєстрації є одним із найважливіших завдань держави у справі забезпечення належного захисту законності обігу нерухомого майна [46, с. 2].

Правовою основою становлення інституту і розвитку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є основний закон – Конституція України, якою встановлено основні засади права власності [68, с. 176]. Так, як передбачено у Конституції України, кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним (ст. 41) [49].

Що стосується чинного цивільного законодавства України, то ст. 181 Цивільного кодексу України [170] до нерухомих речей відносить земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Режим нерухомої речі може бути поширений законом на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, права на які підлягають державній реєстрації. В даному випадку поєднуються обидва критерії – частина перша норми називає перелік об'єктів нерухомості та характерні ознаки, наявність яких відносить об'єкти до нерухомих. На думку Ткаченка І., такий критерій поділу є найбільш доцільним для використання на практиці, оскільки дає право користувачам більше юридичної свободи, можливість саморозвитку системи нерухомості та усунення прогалин законодавчої діяльності [167, с. 88].

Цуріков М. вказує, що природа нерухомих речей повною мірою розкривається за допомогою комплексного розгляду нерухомості з трьох

точок зору: фізичної, економічної та правової. Фізичний зв'язок полягає у тому, що предмети нерухомості тісно пов'язані саме із землею, тобто із земною поверхнею, яка дозволяє використовувати нерухомість за її призначенням. Законодавець поширює правовий режим нерухомості на речі, які за своїми фізичними властивостями є рухомими («квазінерухомі» речі або майно). В економічному аспекті нерухомість – це капітал у матеріально-речовій формі, зрощений із землею. Юридичний зв'язок полягає у тому, що нерухомість може будуватися або створюватися на землі, на яку у забудовника або власника нерухомості є речове або зобов'язальне право. Саме в аспекті юридичного зв'язку проявляється значимість та правова природа державної реєстрації нерухомості [173, с. 17-18].

Ткаченко І. звертає увагу, що українське цивільне законодавство пропонує при поділі речей на рухомі та нерухомі застосовувати два критерії: матеріальний – здатність, властивість речі до просторового переміщення без зменшення її цінності (ступінь зв'язку цих речей із земельною ділянкою) та юридичний – поширення режиму нерухомих речей на окремі рухомі речі, виходячи з їх функціонального призначення, важливості, ролі в цивільному обігу. За матеріальним критерієм до нерухомих речей належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (житлові будинки, інші будівлі, споруди, майнові комплекси підприємств). За юридичним критерієм правовий режим нерухомих речей може бути поширений на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти [167, с. 89].

Також ряд інших нормативно-правових актів встановлюють зміст такого поняття як «нерухоме майно». Так, згідно Постанови КМУ від 10 вересня 2003 р. N 1440, нерухоме майно (нерухомість) - земельна ділянка без поліпшень або земельна ділянка з поліпшеннями, які з нею нерозривно пов'язані, будівлі, споруди, їх частини, а також інше майно, що згідно із законодавством належить до нерухомого майна [116].

Законом України «Про іпотеку» [135] закріплено, що нерухоме майно (нерухомість) - земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці і невід'ємно пов'язані з нею, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Застава повітряних та морських суден, суден внутрішнього плавання, космічних об'єктів, майнових прав на нерухомість, будівництво якої не завершено, регулюється за правилами, визначеними цим Законом.

Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» [133] встановлює, що нерухомим майном визнається жилий будинок або його частина, квартира, садовий будинок, дача, гараж, інша постійно розташована будівля, а також інший об'єкт, що підпадає під визначення групи 3 основних засобів та інших необоротних активів згідно з Податковим кодексом України.

Положення «Про оренду майна неплатоспроможних банків, що затверджено Рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб» від 15.02.2018 року № 465 [120], містить наступне визначення: нерухоме майно (нерухомість) - земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці та невід'ємно пов'язані з нею, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни їх призначення.

Також Положення «Про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України», що затверджено Постановою Правління Національного банку України від 22.12.2017 року № 141 [117] визначає нерухоме майно, що обліковується банком як за балансовими, так і за позабалансовими рахунками, включаючи інвестиційну нерухомість, необоротні активи, утримувані для продажу, нерухоме майно, що перейшло у власність банку як заставодержателя, нерухоме майно, що отримане банком у заставу.

Відтак, варто погодитись із думкою Ткаченка І. щодо необхідності застосовувати закладені у нормах цивільного законодавства, надто Цивільного кодексу України, концепції розуміння нерухомого майна, його відмінності від рухомого майна.

З'ясувавши правову сутність нерухомого майна, характерні ознаки, що відрізняють його від рухомого майна, варто розкрити правову природу та значення інституту реєстрації та державної реєстрації власне нерухомого майна, його функції та юридичне значення у сфері забезпечення та реалізації прав та законних інтересів осіб.

Так, світовий досвід показує, що для захисту прав на нерухомість як приватних власників, так і держави, надання гарантій інвесторам необхідно створити дієву ефективну реєстраційну систему. Вона гарантує надійність і гласність цивільного обороту нерухомості, доступна для її власників і містить в собі значний об'єм об'єктивної інформації про права на нерухомість. Крім того, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно є однією з найважливіших елементів правового режиму нерухомості [68, с. 175].

Як зауважує Я. Романюк, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, їх обтяжень, а також правочинів щодо нерухомості є однією з новел Цивільного кодексу України 2003 р. Натомість, історичний погляд на проблему правового регулювання обігу нерухомого майна дає підстави для висновку, що саме об'єктивні властивості нерухомих речей стали причиною формування особливого правового режиму нерухомості, ядром якого є те, що сьогодні законодавець назвав реєстрацією прав на нерухоме майно та правочинів з нерухомістю [148, с. 40].

Окремо слід звернути увагу на поняття «реєстрація» та розкрити його трактування у законодавстві та науковій літературі.

Згідно Словника української мови, «реєструвати» має декілька значень: 1. Вносити кого-, що-небудь у список, книгу для запису справ, документів, майна, земельних володінь і т. ін. з метою обліку або надання йому законної чинності. 2. Фіксувати, перев. за допомогою приладів, яке-небудь явище, спостереження, якийсь факт. // Автоматично записувати значення вимірюваної величини, що змінюється в часі [152].

А термін «zareєструвати» означає записати у відповідний документ з метою обліку, наукового дослідження, надання сили закону і т. ін. [151]

Реєстрація (польс. rejestracja; першоджерело: лат. regesta - списки, перелік) внесення до списків, реєстрів або спеціальних книг будь-яких осіб, організацій, документів (наприклад, реєстрація юридичних осіб, реєстрація кореспонденції) або запис про певні факти (наприклад, реєстрація актів цивільного стану) [146].

Згідно Порядку взаємодії акредитованого центру сертифікації ключів Міністерства внутрішніх справ України та Державної міграційної служби України під час надання послуг електронного цифрового підпису з використанням паспорта громадянина України з імплантованим безконтактним електронним носієм, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 27.03.2018 року № 238 [122], реєстрація – це встановлення особи підписувача та перевірка наданих даних, що включаються в посилені сертифікати відкритих ключів.

У законодавстві можна зустріти дотичне визначення державної реєстрації, але юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, а саме: офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу - підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом [107].

Зі вказаних вище визначень, можемо підсумувати, що реєстрація є визнанням зі сторони держави наявності певного факту та його формальне закріплення.

Барц Я. у своїй дисертаційній роботі обґрунтовує, що надання публічності цивільному обігу нерухомого майна є об'єктивною закономірністю будь-якої правової системи, яка визнає можливість такого обігу. Сучасна система реєстрації прав власності на нерухоме майно в Україні повинна ґрунтуватися на засадах законності, доцільності та ефективності, з урахуванням історичного досвіду, який наочно доводить, що періодичні суспільні інвентаризації не можуть замінити відсутність поточної реєстрації, правовстановлюючий характер якої зумовлює стабільний розвиток суспільних правовідносин [10, с. 17].

Кеча А. вказує на велику варіаційність підходів поняття «державна реєстрація», зокрема цей термін можна розуміти як: а) форму державного управління; б) метод державного управління; в) правовий режим; г) адміністративну послугу; д) правовий інститут; ж) засіб контролю; з) вид адміністративно-процедурного провадження (процедури) [41, с. 11]. Таке роздроблення підходів до розуміння цього поняття вважаємо не зовсім точним, оскільки подекуди ці підходи вказують на одне і те саме поняття. Так, засіб контролю майже у всіх випадках буде поєднаний із видом адміністративно-процедурного провадження.

В. Нікітін вважає, що державна реєстрація – це юридичний факт, що є сукупністю офіційних, юридично значущих дій, які здійснюються уповноваженими органами державної влади, та полягає в офіційному визнанні, зміні та припиненні певних прав або правочинів через затвердження таких процесуальних дій у спеціально створених інформаційних базах – реєстрах [77, с. 17]. Видається цікавим вищевказаний підхід, оскільки він акцентує саме на фіксації у реєстрах як ключовому елементі, тобто підсумку процесу реєстрації, а не самому факті реєстраційної дії чи праву особи, яке було закріплено внаслідок реєстрації. Натомість, реєстри в переважній більшості випадків можуть визнаватись як форма фіксації проведених офіційних, юридично значущих дій.

Спасибо-Фатеєва І. наголошує, що по-перше, реєстрація сприймається як фактор публічної вірогідності відомостей, помічених до відповідного реєстру; по-друге, вона вважається правовстановлювальним фактом; по-третє, виконуючи функції обліку, вона є складовою відносин у сфері інформації. Звичайно вважають, що функції реєстрації виконують держоргани, у зв'язку з чим вона йменується «державною». Усі ці аспекти не є цілком прийнятними для різних видів реєстрації, яка досить різноманітно врегульована, причому найчастіше складно простежити певні закономірності у вимогах законодавця до її проведення. Види реєстрації за українським законодавством є такими: а) реєстрація суб'єктів, об'єктів, фактів, правочинів, прав; б) реєстрація правофіксуюча і правопороджуюча (причому вона може породжувати як суб'єктивне цивільне право, так і право переважне) [156, с. 159].

Справді, аналіз законодавства на предмет з'ясування суті поняття «державна реєстрація» відображає великий об'єм можливих варіантів значень. При цьому нормативно-правові акти, як закони так і підзаконні акти, можуть неоднозначно врегульовувати значення цього поняття в одній сфері правовідносин, не кажучи вже про подібні чи суміжні.

Як вказує Сукманова О., державна реєстрація права власності – це процес легітимізації власності для окремої особи з наданням відповідного права на цю власність, що здійснюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації шляхом здійснення сукупності офіційних, правовстановлюючих, юридично значущих дій і закріплення їх у відповідному державному реєстрі, що дає змогу суб'єктам публічної адміністрації надалі здійснювати адміністративно-правову охорону такого права власності [163, с. 65].

Барц Я. пропонує наступне визначення поняття державної реєстрації прав власності на нерухоме майно як офіційного визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав власності на нерухоме майно та внесення уповноваженими державними органами і

посадовими особами певних відомостей до відповідного державного реєстру у визначеному законом порядку [10, с. 11].

Однак, на відміну від радянського періоду, нині державна реєстрація правочину має не технічне, а юридичне (правоутворююче) значення. Тобто право в особи на нерухомість, набуту за договором, виникає на підставі юридичного складу, який містить два юридичних факти: досягнення згоди та надання їй відповідної форми, а також акт державної реєстрації цієї згоди [148, с. 43].

Вартим уваги є й судова практика, а саме позиція найвищого суду у системі судоустрою, який безпосередньо на практиці стикається з питаннями застосування певних понять. Згідно постанови Касаційного господарського суду Верховного Суду від 21.01.2021 року у справі № 910/27779/14 [94], державна реєстрація права власності на нерухоме майно є одним з юридичних фактів у юридичному складі, необхідному для виникнення права власності, а самостійного значення щодо підстав виникнення права власності не має [161, с. 21]. Тобто в цьому випадку акцентовано, що державна реєстрація права власності на нерухоме майно є лише складовим елементом у процесі виникнення права власності й не має такого самостійного значення, як подекуди вказують у науковій літературі.

Так, з посиланням на Шевченко О. та Крилова С., Летнєва О. стверджує, що державна реєстрація на межі приватної і публічної сфери права. Таким чином, якщо аналізувати сутність державної реєстрації речових прав на нерухоме майно або державну реєстрацію правочинів із нерухомістю крізь призму їх правовстановлюючих властивостей, а також публічно-правового спрямування, можна зазначити, що вона є унікальним і особливим публічно правовим утворенням у приватноправових відносинах, таким собі “публічно правовим елементом” у юридичних механізмах виникнення, переходу та припинення прав, який дозволяє упорядковувати суспільні відносини, стабілізувати оборот нерухомості, забезпечувати інтереси власників, інших

учасників цивільного обороту, держави та суспільства і отримувати необхідну інформацію про об'єкти нерухомого майна, їх стан, власників тощо [58, с. 114].

На сьогодні в світовій практиці існують дві системи державної реєстрації прав на нерухомість: титульна та актова. Титульна система передбачає реєстрацію прав на об'єкти нерухомості, а актова – реєстрацію правочинів з нерухомістю [68, с. 175].

Державна реєстрація правочинів, нерухомості чи прав на неї є обов'язковою процедурою та правовстановлюючим фактом. Її значимість проявляється у тому, що саме з моментом державної реєстрації пов'язується момент виникнення прав та обов'язків сторін правочину, що підлягає державній реєстрації, або права власника на новостворену нерухомість, або визнання речі нерухомістю. Державна реєстрація має публічний характер і проявляється в офіційному визнанні державою прав та обов'язків певної особи. Уникнення державної реєстрації при вчиненні правочинів, які їй підлягають, означає, що сторони не набули бажаних прав та обов'язків, бо правочин не вважається вчиненим і не отримує публічного визнання [173, с. 19].

Реєстрація прав на нерухоме майно та правочинів з нерухомістю об'єктивно необхідні в будь-якій правовій системі, яка допускає обіг нерухомості. У процесі розвитку цивілізації людство поступово перейшло до письмової форми закріплення прав на нерухомість, передусім земельних ділянок як найбільш значимого об'єкта власності в цивільному обігу тих часів. Фіксація факту відчуження нерухомості у відповідному публічному реєстрі набула обов'язкового характеру і саме з нею ототожнювалося поняття переходу речового права [148, с. 42].

Відповідно до ст. 182 Цивільного кодексу України право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації. Державна реєстрація прав на нерухомість є публічною, здійснюється відповідним органом, який зобов'язаний надавати інформацію про реєстрацію та зареєстровані права в

порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 1 липня 2004 року зі змінами та доповненнями [105].

Державна реєстрація, відповідно до легального визначення, являє собою акт, що приймається органом державної влади в процесі виконання покладених на нього функцій. Таким чином, відносини, що складаються під час проведення державної реєстрації, як і сам акт державної реєстрації, носять адміністративно-правовий, а отже, і публічно-правовий характер. Однак не слід забувати, що положення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно охоплюють цілий комплекс цивільно-правових відносин. По-перше, це відносини між громадянами та юридичними особами з приводу придбання, зміни та припинення прав на нерухоме майно. По-друге, відносини з приводу проведення державної реєстрації, складаються між реєстраторами та учасниками цивільного обороту [150, с. 299].

Романюк Я. вказує, що державна реєстрація правочинів є юридичним фактом, який забезпечує правову легітимність вчинених правочинів, а отже, головною метою існування системи їх державної реєстрації є забезпечення захисту майнових прав на нерухомість учасників цивільного обігу [148, с. 43].

В контексті виконання законодавства щодо державної реєстрації прав на нерухомість, Летнева О. вказує, що державна реєстрація є механізмом виконання таких основних функцій держави, як регулятивної та охоронної. Виконання цих функцій не можна зводити винятково до таких, що властиві державній реєстрації як процедурі, тобто виду адміністративного провадження або ж до юридичного факту. Зазначені функції є пов'язаними з обома видами реєстрації і є, здебільшого є “похідним” наслідком виконання основних функцій. Якщо основною функцією державної реєстрації прав на нерухоме майно треба вважати правовстановлюючу та охоронну, то додатковими “похідними” функціями державної реєстрації є облікова, упорядковуюча, превентивна, інформаційна. Регулятивна функція держави в аспекті інституту державної реєстрації прав конкретизується упорядковуючою

функцією, основною метою якої є забезпечення стабільності обороту нерухомого майна шляхом надання суб'єктам правовідносин додаткових гарантій належного функціонування механізму виникнення, переходу та припинення прав на нерухомість [58, с. 115-116].

Схожі думки висловлює й Цуріков М., який наголошує, що публічно-правова процедура державної реєстрації правочинів забезпечує не тільки реалізацію контрольних функцій держави, але і має правоохоронно-забезпечувальне значення. Це проявляється у встановленні державного контролю за публічністю та прозорістю ринку нерухомості, включаючи сферу укладення правочинів, що підлягають державній реєстрації. Крім цього, імперативний характер необхідності її здійснення є виправданим як такий, що сприяє створенню режиму безперешкодності та гарантованості реалізації учасниками цивільного обороту їх найбільш соціально та економічно вагомих прав та законних інтересів [173, с. 7].

Головним завданням системи державної реєстрації є забезпечення захисту майнових прав на нерухомість учасників цивільного обігу. Без реєстрації жоден з учасників цивільного обігу не може бути певен у достовірності своїх прав, так само як і прав інших учасників ринку нерухомості. Як акт офіційного визнання і підтвердження державою зареєстрованого права реєстрація дає особі впевненість у стабільності його прав на нерухомість. Особливе значення це має для нашої держави, адже в сучасних умовах нерухомість (квартири, будинки, земельні ділянки тощо) є основним, а подекуди чи не єдиним істотним надбанням переважної більшості громадян. Для багатьох громадян нерухомість є і єдиним (або основним) джерелом доходу, адже вона може бути предметом оренди, об'єктом застави при отриманні кредиту тощо. В умовах, коли доходи значної частини населення є нижчими за офіційно встановлений прожитковий мінімум, держава зобов'язана вживати всіх необхідних заходів для захисту того, що є єдиною цінністю й умовою існування для багатьох її громадян [148, с. 43].

На відносини, що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, розміщене на території України, та обтяжень таких прав поширюється дія Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 1 липня 2004 року [105]. Відтак, згідно цього акту, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

З цього приводу варто згадати судову практику, яка вказує, що державна реєстрація не є способом набуття права власності, а лише становить засіб підтвердження фактів набуття речових прав на нерухоме майно. Зазначене обґрунтовано у Постанові об'єднаної палати Касаційного господарського суду Верховного Суду від 24.01.2020 року у справі № 910/10987/18 [93], зокрема вказано, що за змістом законодавчих норм державна реєстрація прав не є підставою набуття права власності, а є лише засвідченням державою вже набутого особою права власності, що унеможлиблює ототожнення факту набуття права власності з фактом його державної реєстрації. При дослідженні судом обставин існування в особи права власності, необхідним є перш за все встановлення підстави, на якій особа набула таке право, оскільки сама по собі державна реєстрація прав не є підставою виникнення права власності, такої підстави закон не передбачає [161, с. 10].

На відміну від описаної вище судової практики Касаційного господарського суду Верховного Суду, у науковій спільноті наявні приклади більшого акцентування на важливій ролі факту державної реєстрації, ніж «лише засвідченням державою вже набутого особою права власності». Так, Слободянюк С. обґрунтовує, що державна реєстрація має не технічний, а правостворюючий або правопідтверджуючий характер, і як юридичний факт є ненормативним актом, що здійснюється відповідним реєструючим органом,

мета якої полягає в мінімізації потенційної можливості порушень прав учасників обороту нерухомості [150, с. 299].

Натомість, як вказує вчений, певні труднощі виникають із виявленням елементу влади і підпорядкування в регулюванні відносин при проведенні державної реєстрації. Не слід забувати, що реєструючі органи безпосередньо не контролюють обіг нерухомості, а тільки додають йому певної організованості. Державна реєстрація, за загальним правилом, здійснюється за ініціативою приватних осіб. Така ситуація притаманна саме приватному праву [150, с. 300].

Вартою уваги є також Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 27.06.2018 року у справі № 921/403/17-г/6 [92]. Фабула справи наступна: позивач звернувся до суду із позовом про скасування прийнятого приватним нотаріусом рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, а саме про реєстрацію права власності на незавершене будівництво та зобов'язання усунути перешкоди у користуванні земельною ділянкою шляхом звільнення цієї ділянки від залишків будівельних матеріалів, які на ній розміщені. Рішенням місцевого господарського суду від 04.10.2017, залишеним без змін постановою апеляційного господарського суду від 19.12.2017, позов задоволено частково. Скасовано рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, зобов'язано одного із відповідачів усунути перешкоди у користуванні земельною ділянкою. У частині вимог до іншого відповідача у задоволенні позову відмовлено. Під час здійснення касаційного провадження КГС ВС дійшов висновку, що суди попередніх інстанцій не надали належної правової оцінки тій обставині, що державний реєстратор приймає рішення про державну реєстрацію прав за результатами розгляду заяви про державну реєстрацію та на підставі документів, необхідних для вчинення відповідних дій. Задовольняючи позов у відповідній частині, суди не встановили та не зазначили у рішенні, відсутність яких саме документів, визначених нормами чинного законодавства, не давала підстав державному реєстратору вчиняти необхідні реєстраційні дії. Тобто суди не зазначили, яким

актам цивільного законодавства суперечить прийняте рішення про державну реєстрацію прав, що є підставою для визнання його незаконним і скасування. Ураховуючи наведене, за результатами касаційного перегляду постанову апеляційного господарського суду та рішення місцевого господарського суду КГС ВС скасував, а справу № 921/403/17-г/6 передав на новий розгляд до господарського суду першої інстанції [161, с. 11].

У науковій літературі, під інститутом державної реєстрації прав на нерухоме майно розуміється сукупність правових норм, які регулюють однорідні відносини щодо державної реєстрації, що складаються при виникненні, зміні, і припиненні прав на нерухоме майно, а також при здійсненні операцій з нерухомістю, основною метою якого є зміцнення системи обороту нерухомості [150, с. 300].

Державна реєстрація в адміністративному праві і адміністративно-правових відносинах може розглядатися в чотирьох аспектах: як вид адміністративного провадження, як інститут права та законодавства, як адміністративна послуга, а також як спосіб виконання державою управлінських функцій. Летнева О. С. зауважує, що державна реєстрація як вид адміністративного провадження і діяльності спеціальних суб'єктів має суворо адміністративно-процедурне спрямування, крім того, є досить специфічною, а відтак потребує окремого ґрунтовного дослідження. Якщо узагальнити всі погляди вчених юристів на питання державної реєстрації прав із погляду її розгляду як сукупності правових норм, то можна побудувати певну систему припущень і альтернатив. По-перше, державна реєстрація прав на нерухоме майно може бути інститутом адміністративного чи цивільного права або ж міжгалузевим інститутом. По-друге, якщо це інститут адміністративного права, то якої саме його частини, матеріальної, тобто власне адміністративного права чи процедурної, тобто адміністративного процесу [58, с. 111].

Колесников М. пропонує наступне визначення поняття адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме

майно як регламентованої правовими актами діяльності органів публічної адміністрації з приводу речових прав на нерухоме майно з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (свідоцтва, довідки, реєстрації, дозволу тощо), спрямованого на забезпечення прав і законних інтересів особи та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [46, с. 4].

Враховуючи сучасні наукові погляди на сутність адміністративних послуг, Летнева О. вказує, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень є адміністративною послугою в силу того, що є діяльністю органів виконавчої влади в процесі реалізації ними владних повноважень, яка здійснюється за заявою фізичної чи юридичної особи з метою забезпечення їх прав, свобод і законних інтересів та оформлюється у формі адміністративного акта. На підтвердження наведеної позиції науковець зазначає, що по суті державній реєстрації прав на нерухоме майно властиві всі основні ознаки адміністративної послуги, а саме те, що вона: а) надається органом державної влади; б) за зверненням фізичної або юридичної особи і; в) спрямована на забезпечення реалізації зазначеними особами своїх прав та законних інтересів [58, с. 115].

Зважаючи на викладені вище положення законодавства та надбання юридичної науки, пропонуємо наступне визначення поняття адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно – це 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 правовстановлюючий (реєстраційний) та правозахисний (правоохоронний) характер.

Висновки до розділу 1

Адміністративна послуга має характерні ознаки, що вирізняють її з-поміж інших адміністративно-правових інститутів. До таких варто віднести:

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.

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. Крім того, світова практика надання адміністративних послуг свідчить, що процес «наближення надання послуг до споживача» через процеси децентралізації мають позитивне значення на якість та доступність таких адміністративних послуг, сприяють задоволенню інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі взаємодії з органами публічної влади.

Пропонується авторське визначення поняття адміністративної послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно – це 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 правовстановлюючий (реєстраційний) та правозахисний (правоохоронний) характер.

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.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ЯК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

2.1. Правовий статус учасників адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Всебічний науковий аналіз адміністративно-процедурної діяльності органів публічної влади щодо здійснення публічно-сервісної роботи, а також вказаної діяльності у процесі децентралізації має важливе не тільки теоретичне значення для науки адміністративного права, а й прикладне значення. Особливої актуальності для звичайних громадян набувають сфери, що мають чутливе значення, в цьому випадку – речові права на нерухоме майно. Оскільки, подекуди, саме це є визначальною ознакою життєвого надбання для громадян України.

Ліпенцев А. та Жук Ю. звертають увагу, що процес надання адміністративних послуг в Україні потребує подальшого опрацювання та законодавчого врегулювання, оскільки надання послуг насамперед залежить від ефективності діяльності органів виконавчої влади, державних службовців та посадових осіб, які безпосередньо беруть участь у наданні адміністративних послуг [35, с. 147].

Більше того, у спеціалізованій літературі відзначається, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно наразі являє собою професійну юридичну діяльність відповідної посадової особи, яка від імені держави уповноважена на офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [71, с. 89-90].

Отже, 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. Саме тому, з'ясування питання правового статусу учасників правових відносин щодо надання адміністративної послуги з державної реєстрації права власності на нерухоме майно має важливе теоретико-прикладне значення.

Гончарова І. вважає, що роль та призначення системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг полягає у: виробленні державної політики щодо покращення процедури надання адміністративних послуг; забезпеченні дієвого механізму взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування: покращенні якості надання адміністративних послуг відповідними суб'єктами публічної адміністрації: зменшенні корупційних ризиків серед осіб, які здійснюють надання послуг тощо [23, с. 183].

Колесников М. з врахуванням етапів розвитку системи суб'єктів публічної адміністрації з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно встановив коло суб'єктів, діяльність яких пов'язана з наданням адміністративних послуг у цій сфері. Зокрема, вчений визначив функціонування трирівневої системи суб'єктів публічної адміністрації з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: 1) вищий (Кабінет Міністрів України); 2) центральний (у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно - Міністерство юстиції України); 3) місцевий (місцеві державні адміністрації, територіальні управління Міністерства юстиції України, територіальні центри надання адміністративних послуг, приватні та державні нотаріальні контори (або нотаріуси)) [46, с. 9].

Олійник І. пропонує дещо іншу організаційну систему державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень, яка включає в себе: 1) Міністерство юстиції України та його територіальні органи; 2) суб'єкти державної реєстрації прав (виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації та акредитовані суб'єкти); 3) державні

реєстратори прав на нерухоме майно [78, с. 88]. Так, зокрема Кабінет Міністрів України не є частиною цієї організаційної структури.

Як вже згадувалось, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року № 1952-IV регулює відносини, що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, і спрямований на забезпечення визнання та захисту державою таких прав [105].

Розділом II Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон про реєстрацію) визначено суб'єктів, які здійснюють повноваження у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Так, ст. 6 Закону встановлює, що організаційну систему державної реєстрації прав становлять: 1) Міністерство юстиції України та його територіальні органи; 2) суб'єкти державної реєстрації прав, до яких належать виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; 3) державні реєстратори прав на нерухоме майно (або коротко - державні реєстратори). У разі прийняття відповідною радою такого рішення виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення) набувають повноважень у сфері державної реєстрації прав відповідно до цього Закону.

Нижче пропонуємо розглянути повноваження кожного з суб'єктів які здійснюють діяльність у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – державної реєстрації прав).

Барц Я. вказує, що компетенція суб'єктів у сфері реєстрації прав власності на нерухоме майно є елементом правового статусу, який визначає сукупність прав та обов'язків органів державної влади і посадових осіб, реалізація яких забезпечує виконання їх функцій щодо реєстрації виникнення, зміни та припинення прав власності на нерухоме майно [10, с. 16].

Незважаючи на те, що у вказаному вище Законі про реєстрацію не згадується Кабінет Міністрів України, варто визнати за цим органом державної влади важливу роль у досліджуваній нами сфері. Зокрема, Сукманова О. зазначає, що Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади виконують доктринально-уточнюючу, політикосервісну та безпосередньо правореалізаційну роль, в тому числі надають адміністративні послуги і здійснюють правозахисну та правоохоронну діяльність у сфері публічного адміністрування охорони права власності в Україні шляхом реалізації державної політики щодо охорони і захисту права власності, попередження правопорушень у цій сфері та в цілому захисту права власності українського народу, приватної, державної і комунальної власності як публічного блага [162, с. 478]. Відтак, цікавим та неоднозначним є підхід щодо віднесення Кабінету Міністрів України до суб'єктів, що, окрім іншого, надають адміністративні послуги. Видається, що авторкою малось на увазі створення урядом нормативного «плацдарму», а також прийняття необхідних політичних та стратегічних рішень щодо створення, наступними у переліку суб'єктів, умов для надання якісних та доступних адміністративних послуг. За такою логікою й Верховна Рада України, як законотворчий орган в Україні, приймаючи такі закони як Закон України «Про адміністративні послуги» та Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» тощо, вносячи в них зміни, закладає фундаментальні нормативні основи для реалізації політики щодо надання адміністративних послуг в Україні вподальшому Кабінетом Міністрів України та іншими органами публічної влади, відтак приймає опосередковану участь у наданні адміністративних послуг в Україні.

Натомість, першим суб'єктом в системі державної реєстрації прав (згідно Закону про реєстрацію) зазначено Міністерство юстиції України.

Міністерство юстиції України функціонує відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228 [81]. Мін'юст є головним органом у

системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації.

Як зазначено на офіційному вебсайті цього центрального органу виконавчої влади України, візія Мін'юсту: людина, її права та гідність мають першочергове значення в суспільстві, де завдяки злагодженій та прозорій роботі системи юстиції забезпечено верховенство права, захист від шахрайства та корупції [11].

У сфері державної реєстрації речових прав та їх обтяжень, Міністерство юстиції України (згідно ст. 7 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»): 1) забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав; 2) здійснює нормативно-правове регулювання у сфері державної реєстрації прав; 3) забезпечує створення та функціонування Державного реєстру прав, є його держателем; 4) організовує роботу, пов'язану із забезпеченням діяльності з державної реєстрації прав; 5) здійснює контроль за діяльністю у сфері державної реєстрації прав, у тому числі шляхом проведення моніторингу реєстраційних дій відповідно до цього Закону та приймає обов'язкові до

виконання рішення, передбачені цим Законом; 6) забезпечує доступ до Державного реєстру прав державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав, визначених цим Законом, інших суб'єктів, право доступу яких визначено цим Законом, та приймає рішення про тимчасове блокування або анулювання такого доступу у випадках, передбачених цим Законом; 7) розглядає скарги на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав, територіальних органів Міністерства юстиції України та приймає обов'язкові до виконання рішення, передбачені цим Законом; 8) складає протоколи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення; 9) організовує роботу з підготовки та підвищення кваліфікації державних реєстраторів; 9-1) надає узагальнені роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної реєстрації прав; 10) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Як звертає увагу Сукманова О., важливою особливістю адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України, є його правове становище як головного суб'єкта публічної адміністрації у сфері юстиції, що централізовано формує та реалізує політику та здійснює управління в цій сфері, координує інших суб'єктів публічної адміністрації, захищає права, свободи та законних інтересів осіб, охороняє право власності та об'єднує інших публічних осіб для здійснення адміністративно-правової охорони. Повноваження Міністерства юстиції України спрямовані на охорону права власності, проте умовно можна виділити «прямі» адміністративні повноваження в сфері публічного адміністрування охорони права власності, до яких входять: розробка нормативного забезпечення; легалізація суспільних відносин через проведення державної реєстрації, підтримки державних реєстрів, державне управління суб'єктами та державне регулювання об'єктами державної реєстрації; методологічне, організаційноправове та інформаційне забезпечення суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності;

здійснення державного нагляду, моніторингу та контролю за сферою захисту права власності, попередження посягань на право власності [162, с. 478]. Питання охорони права власності напряду пов'язане із ефективністю процесів пов'язаних із державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Територіальні органи Міністерства юстиції України теж є елементом системи державної реєстрації прав. До них належать територіальні органи Міністерства юстиції України, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі.

Варто звернути увагу, що в межах процесів адміністративного реформування, в тому числі Міністерства юстиції України, Постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2019 р. № 870 «Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції» [31] було ліквідовано досить значний перелік територіальних органів Мінюсту, натомість утворено міжрегіональні територіальні органи Мін'юсту, а саме: Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Львів), Південно-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Івано-Франківськ), Центрально-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Хмельницький), Центральне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Київ), Північно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Суми), Південно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Дніпро), Південне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Одеса), Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Харків).

Крім того, правовою основою діяльності територіальних органів є Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Міністерства юстиції України» від 23.06.2011 року № 1707/5 [118]. Відповідно до п. 3 якого, до основних завдань цих органів власне й належить реалізація державної правової політики, у сфері державної

реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також внесення на розгляд Мін'юсту пропозицій щодо формування та реалізації політики у зазначеній сфері.

До повноважень територіальних органів Міністерства юстиції України в межах території, на якій вони здійснюють свою діяльність за ст. 8 ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» належать: 1) розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав та приймають обов'язкові до виконання рішення, передбачені цим Законом; 2) складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення; 3) організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації державних реєстраторів, уповноважених осіб суб'єктів державної реєстрації прав; 4) прийняття рішень про тимчасове блокування доступу державних реєстраторів, уповноважених осіб суб'єктів державної реєстрації прав до Державного реєстру прав у випадках, передбачених цим Законом; 5) здійснення інших повноважень, передбачених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Другий рівень системи суб'єктів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень включає безпосередньо суб'єктів державної реєстрації прав, до повноважень яких належить: найперше це забезпечення - проведення державної реєстрації прав; - ведення Державного реєстру прав; - взяття на облік безхазяйного нерухомого майна; - формування та зберігання реєстраційних справ. А також здійснення інших повноважень, передбачених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Аналіз правового статусу цих суб'єктів буде здійснено далі в дисертаційній роботі.

Наступним в системі державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є державний реєстратор. Закон про державну реєстрацію прав встановлює, що державним реєстратором може бути (ч. 1 ст. 10 Закону): 1) громадянин України, який має вищу освіту за спеціальністю правознавство, відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції

України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав; 2) нотаріус; 3) державний, приватний виконавець - у разі накладення/зняття таким виконавцем арешту на нерухоме майно під час примусового виконання рішень відповідно до закону.

У науковій літературі відзначається, що державний реєстратор як суб'єкт реєстраційного провадження постає в якості: 1) безпосереднього виконавця волі держави; 2) елемента певної системи реєстраційних органів; 3) посадової особи, яка надає можливість громадянину реалізувати своє конституційне право. Під адміністративно-правовим статусом державного реєстратора слід розуміти певне правове положення державного реєстратора як суб'єкта адміністративно-правових відносин, закріплене чинними нормативно-правовими актами й обумовлене особливостями обіймання посади державного реєстратора [165, с. 454].

Серед основних завдань державного реєстратора варто вказати: 1) встановлення відповідності заявлених прав і поданих/отриманих документів вимогам законодавства, а також відсутність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими речовими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями; 2) перевірка документів на наявність підстав для проведення реєстраційних дій, зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та їх обтяжень, зупинення державної реєстрації прав, відмови в державній реєстрації прав та приймає відповідні рішення; 3) під час проведення реєстраційних дій обов'язково використовує відомості Державного земельного кадастру та Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а також відомості інших реєстрів (кадастрів), автоматизованих інформаційних систем; 4) відкриває та/або закриває розділи в Державному реєстрі прав, вносить до відкритого розділу або спеціального розділу Державного реєстру прав відповідні відомості про речові права на нерухоме майно та їх обтяження; 5) присвоює за допомогою Державного реєстру прав реєстраційний номер об'єкту нерухомого майна у випадках, передбачених цим

Законом; б) формує за допомогою Державного реєстру прав документи за результатом розгляду заяв у сфері державної реєстрації прав; тощо.

Звертає на себе увагу те, що державний реєстратор не має права приймати рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень на своє ім'я і від свого імені, на ім'я і від імені свого чоловіка чи дружини, його (її) та своїх родичів (батьків, дітей, онуків, діда, баби, братів, сестер). У такому разі державна реєстрація прав проводиться іншим державним реєстратором органу державної реєстрації прав. Чинне законодавство передбачає гарантії самостійності прийняття рішень державним реєстратором, і таким чином запроваджує основи для персональної відповідальності державного реєстратора за прийняті рішення. Так, державний реєстратор самостійно приймає рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень або відмову в такій реєстрації. Гарантією зазначеної незалежності є заборона втручання будь-яких органів, посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань у діяльність державного реєстратора, пов'язану з проведенням державної реєстрації прав. Разом із цим норма щодо притягнення винних у таких діях осіб до відповідальності згідно із законом є правовою декларацією, оскільки така юридична відповідальність, зокрема адміністративна чи кримінальна, чинним законодавством не передбачається [71, с. 91].

Зазначимо й судову практику, що сформувалась із досліджуваного питання у цій сфері. Так, відносини у сфері державної реєстрації речового права виникають між суб'єктом звернення за такою послугою та суб'єктом, уповноваженим здійснювати відповідні реєстраційні дії. Згідно позиції викладеної у Постанові Великої палати Верховного Суду від 28.08.2019 року у справі № 752/8287/18 [90] (цивільна юрисдикція), державна реєстрація прав проводиться державним реєстратором не з власної ініціативи, а на підставі відповідної заяви, поданої зацікавленою особою. Відносини у сфері державної реєстрації речового права виникають між суб'єктом звернення за такою послугою та суб'єктом, уповноваженим здійснювати відповідні реєстраційні дії. У фабулі справи вказано, що спірні правовідносини у справі виникли між

позивачкою та третьою особою у справі, які в різний період часу вважали себе власниками житлового будинку за адресою: АДРЕСА_1 . На думку позивачів, як убачається з позовної заяви, третя особа не мала правових підстав для набуття права власності на зазначене нерухоме майно. Наслідки вирішення цієї справи безпосередньо впливають на зміст і стан речового права третьої особи у справі [161, с. 7].

Варто відзначити й позицію, викладену у Постанові Великої палати Верховного Суду від 21.08.2019 року у справі № 520/2834/17 [87] (адміністративна юрисдикція): зі змісту позовних вимог вбачається, що предметом перевірки в цій справі є правомірність прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про відмову в державній реєстрації права власності на нерухоме майно, визнаного за позивачем на підставі судового рішення, а також внесення відповідних записів до Державного реєстру прав. Позивач указав, що підставою такої відмови стали розбіжності у площі цього майна, що було раніше за ним зареєстровано на підставі судового рішення, у подальшому скасованого, і площі цього ж майна, визнаного за ним на праві власності іншим судовим рішенням, яке і є підставою для здійснення державної реєстрації. Питання правомірності/неправомірності набуття ОСОБА_1 чи третьою особою права власності на це нерухоме майно, визнання права власності на нього в певному обов'язі позивач перед судом не порушував, а відповідачем визначив суб'єкта владних повноважень, який здійснює державну реєстрацію прав на нерухоме майно. Тобто з огляду на суть спірних правовідносин та суб'єктний склад сторін у цій справі, спір про право відсутній, а дослідженню підлягають виключно владні управлінські рішення та дії державного реєстратора, який у межах спірних відносин діє як суб'єкт владних повноважень. За таких обставин цей спір не має ознак приватноправового та підлягає розгляду за правилами адміністративного судочинства [161, с. 8].

Барц Я. зазначає, що реєстрація прав власності на об'єкти нерухомого майна в Україні здійснюється різними органами та за різними процедурами,

проте, її сутність зводиться до внесення певної інформації про виникнення, зміну або припинення права власності на певні об'єкти до відповідних державних реєстрів [10, с. 16].

Кеча А. зауважує, що система органів реєстрації прав є прикладом вертикальних відносин розподілу взаємних прав та обов'язків від керівного центру до безпосередніх реалізаторів на місцях, якій, для ефективного функціонування, необхідна наявність певних ознак: єдність системи; єдиноначальність; ієрархічність; самостійність та самовизначеність; взаємозалежність внутрішніх елементів; врахування зовнішніх факторів. При цьому, прослідковується нестабільність реформаторських ідей щодо системи та структури органів реєстрації прав: швидке перекидання повноважень від ЦОВВ до міністерств, що протирічить функціональному принципові побудови системи ЦОВВ, з одночасним затягуванням реорганізаційних процесів на місцях, при неквапливому оновленні нормативно-правової бази. Прикладом недоопрацьованості нормативно-правової бази діяльності реформованих органів виконавчої влади є те, що повноваження щодо утворення, реорганізації і ліквідації ЦОВВ з питань реєстрації прав лише через декілька років привели у відповідність до Конституції України і цілком логічно передали Уряду тощо [41, с. 9].

Окремо слід звернути увагу на суб'єктів у сфері державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, які передбачені Законом України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон про послуги). Так, згідно положень Закону, суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами,

державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт (ч. 3 ст. 3 Закону) [96].

У науковій літературі відзначається, що встановлений законодавцем перелік суб'єктів надання послуг, є закритим (вичерпним). Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний критерій. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги. Навіть якщо їх дії подібні до адміністративних послуг – вони не можуть називатися адміністративними послугами. Законодавець мав на меті обмежити коло суб'єктів надання адміністративних послуг, насамперед виключити з нього різноманітні підприємства, установи, організації в тому числі комунальної та державної форми власності. Обґрунтовувався такий підхід досить неоднозначною, часто недобросовісною, діяльністю таких суб'єктів господарювання. Адже останні дбали насамперед про заробляння коштів на послугах, не завжди правомірно [75, с. 30].

Відтак, наявність розгалуженої мережі суб'єктів надання послуг, як про це наголошує Легеза Є., у випадку якщо ці суб'єкти не підпорядковані одному стандарту організаційно-правової структури, компетенції тощо подекуди може приводити до суперечностей між ними щодо надання таких послуг. Це, у свою чергу, може призвести до негативних наслідків, неузгодженостей щодо змісту та стандартів надання послуг, особливо у робот з державними реєстрами. При цьому, необхідність узгодження процедури та стандартів надання адміністративних послуг є особливою актуальною в умовах децентралізації влади в Україні, перегляду процедурних стандартів у контексті імплементації Європейських та міжнародних правових стандартів обслуговуючої діяльності суб'єктів публічної адміністрації [57, с. 1].

Негрич О. вказуючи про організації, які надають державні послуги, виділяє дві категорії: 1) організації, уповноважені надавати державні послуги, що знаходяться в прямому підпорядкуванні органу виконавчої влади або в якості основної діяльності виконують окремі державні функції, передані в установленому порядку; 2) організації певним чином взаємодіють з системою органів виконавчої влади у зв'язку з наданням державних послуг, тобто недержавні організації [76, с. 88].

В такому разі, до останніх можна було б віднести органи місцевого самоврядування чи особи, яким спеціальним нормативно-правовим актом було делеговано повноваження на надання адміністративних послуг. Однак, такий підхід не узгоджується із положеннями чинного законодавства, зокрема Законом України «Про адміністративні послуги», який встановив закритий перелік суб'єктів надання адміністративних послуг, в тому числі з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Окремо слід з'ясувати правовий статус «ініціатора» надання адміністративної послуги щодо реєстрації права власності, тобто суб'єкта звернення. Закони України «Про адміністративні послуги» та «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» по різному визначають адміністративно-правовий статус осіб, які звертаються з метою отримання адміністративної послуги.

Ініціатором в розумінні Закону про реєстрацію прав є заявник. Згідно положень п. 3 ч. 1 ст. 2, заявником, як учасником адміністративно-правових відносин у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме можуть бути: власник, інший правонабувач, сторона правочину, у яких виникло, перейшло чи припинилося речове право, або уповноважені ними особи; орган державної влади, його посадова особа, якими встановлено, змінено або припинено обтяження, особа, в інтересах якої встановлено, змінено або припинено обтяження, або уповноважені ними особи; іпотекодержатель, особа, в інтересах якої встановлено, змінено або припинено іпотеку, або уповноважені ними особи; орган місцевого самоврядування; особа, за якою закріплений

особовий рахунок в погосподарській книзі відповідної сільської, селищної, міської ради, або уповноважена нею особа; приватний партнер (концесіонер); державний партнер (концесіодавець).

Натомість, ініціатором надання адміністративної послуги щодо реєстрації права власності в розумінні Закону про послуги, є суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг (п. 2 ст. 1 Закону).

Варто більш детально з'ясувати правовий статус суб'єктів звернення адміністративної послуги.

Згідно положень Цивільного кодексу України [170], людина як учасник цивільних відносин вважається фізичною особою. Цивільну правоздатність фізичної особи, тобто здатність мати цивільні права та обов'язки мають усі фізичні особи. При цьому, цивільна правоздатність фізичної особи виникає у момент її народження. Цивільна правоздатність фізичної особи припиняється у момент її смерті. Наступним важливим елементом правового статусу фізичної особи є її цивільна дієздатність. Тобто фізична особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними. Цивільною дієздатністю фізичної особи є її здатність своїми діями набувати для себе цивільних прав і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання.

Для адміністративних правовідносин важливо зауважити, що фізична особа, яка не досягла чотирнадцяти років (малолітня особа) має часткову цивільну дієздатність (ст. 31 ЦКУ) і в публічних відносинах від її імені діють законні представники (батьки, усиновлювачі, піклувальники) [75, с. 26].

Неповна цивільна дієздатність фізичної особи у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років (ст. 32 ЦК України) передбачає, що така особа має право: має право: 1) самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією або іншими доходами; 2) самостійно здійснювати права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, що охороняються законом; 3) бути

учасником (засновником) юридичних осіб, якщо це не заборонено законом або установчими документами юридичної особи; 4) самостійно укласти договір банківського вкладу (рахунку) та розпоряджатися вкладом, внесеним нею на своє ім'я (грошовими коштами на рахунку). Неповнолітня особа вчиняє інші правочини за згодою батьків (усиновлювачів) або піклувальників. На вчинення неповнолітньою особою правочину щодо транспортних засобів або нерухомого майна повинна бути письмова нотаріально посвідчена згода батьків (усиновлювачів) або піклувальника і дозвіл органу опіки та піклування. Згода на вчинення неповнолітньою особою правочину має бути одержана від батьків (усиновлювачів) або піклувальника та органу опіки та піклування відповідно до закону.

Варто звернути увагу, що законодавець не встановив серед переліку суб'єктів звернення фізичної особи-підприємця. Хоча, як зазначається у науковій літературі, очевидно, що ця категорія суб'єктів є споживачами багатьох адміністративних послуг. Широке тлумачення ЦКУ дозволяє віднести фізичних осіб – підприємців до категорії фізичних осіб, адже згідно ч. 1 ст. 50 ЦКУ «право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю». А згідно ч. 2 ст. 50 ЦКУ «фізична особа здійснює своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом». Крім того, віднести фізичних осіб – підприємців до числа суб'єктів звернення дозволяє і системне тлумачення норм Закону «Про адміністративні послуги». Зокрема, у частині 2 статті 9 Закону прямо передбачено, що право на отримання адміністративної послуги має «фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець» [75, с. 27].

Серед суб'єктів звернення Законом про адміністративні послуги визначено й юридичних осіб. Так, згідно положень ЦК України, юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді.

Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 Кодексу. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. (ст. 81 ЦК України).

Щодо звернення для отримання адміністративної послуги органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, то в цьому випадку ст. 82 ЦК України чітко встановлює, що на юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах поширюються положення цього Кодексу, якщо інше не встановлено законом. Тобто такі особи звертаються у статусі юридичної особи.

У випадку ж звернень громадських об'єднань для отримання адміністративної послуги, то в переважній більшості випадків, то є юридичними особами приватного права і таким же ж чином й звертаються до суб'єкта надання послуги. У випадку звернення громадських об'єднань, що здійснюють діяльність без статусу юридичної особи, то у них в принципі не існує потреби у зверненні за адміністративними послугами (якщо не відносити до останніх дії «усіченого / повідомного характеру»: повідомлення про зміну найменування громадського об'єднання, його мети (цілей), зміну особи (осіб), уповноваженої представляти громадське об'єднання (ч. 6 ст. 16 Закону України «Про громадські об'єднання») [75, с. 28].

У науковій літературі виділяють систему суб'єктів надання публічних послуг із виділенням трьох підсистем: 1) органи виконавчої влади та їх територіальні відділення; 2) органи місцевого самоврядування; 3) ЦНАП. Відзначається, що наявна потреба створення єдиної розгалуженої мережі спеціалізованих суб'єктів надання публічних послуг – центрів надання

публічних послуг – із забезпеченням максимального доступу споживачів до них та посиленням реалізації принципу професіоналізму у їхній діяльності [57, с. 20].

Окрім того, варто звернути увагу, що у науковій літературі немає узгодженого розуміння до яких правових відносин варто віднести питання державної реєстрації прав на нерухоме майно, а також взаємовідносини між сторонами. Так, Слободянюк С., зазначає, що відносини між фізичними та юридичними особами мають яскраво виражений майновий характер (що не припустимо для публічно-владних відносин), а їх суб'єкти рівні, тобто не перебувають у стані підпорядкування один щодо одного. Наприклад, виконання сторонами умов договору купівлі-продажу нерухомості пов'язане з реєстрацією переходу права власності. У згаданому прикладі правова мета сторін полягає в оплатному перенесенні права власності на об'єкт нерухомості. Значить державна реєстрація є способом закріплення права власності на майно, а відносини сторін, пов'язані з державною реєстрацією, за предметом і методом правового регулювання можна сміливо віднести до цивільноправових [150, с. 299].

Натомість, Летнева О. заперечуючи такий підхід, робить висновок, що державна реєстрація прав є суто адміністративно-правовим інститутом, змістом якого є норми права, що визначають інституційну побудову суб'єктів, наділених повноваженнями із проведення державної реєстрації прав та врегульовують порядок державної реєстрації прав шляхом регламентування відповідної процедури, реалізації прав та виконання обов'язків її учасників. Водночас неможна виключати ту обставину, що державна реєстрація прав «пустила свої коріння» в механізми виникнення, зміни та переходу речових прав на нерухоме майно, а тому може розглядатися в якості їх (механізмів) елементу [58, с. 112-113].

Окремо слід наголосити, що в науковій літературі критикували різні етапи адміністративного реформування суб'єктів надання адміністративних послуг. Зокрема, державні реєстратори до липня 2013 року функціонували при

виконавчих комітетах міських рад міста обласного значення або у районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях. З липня 2013 року ця функція (і відповідні посадові особи) перейшла до центрального органу виконавчої влади – Укрдержреєстру. Хоча така централізація (одержавлення) функцій не відповідає ні дійсним потребам держави, ні тим більше – інтересам споживачів послуг [75, с. 33]. Кеча А. зауважує, що процес реформування інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно був непослідовним та покvapливим, насамперед щодо ліквідації Укрдержреєстру та передачі його повноважень Мін'юсту, що порушує функціональний принцип розподілу відповідних повноважень [41, с. 4].

Олійник І. зауважує, що основною проблемою реалізації державної політики у всіх сферах економіки є постійна зміна статусу органів державної влади та їх повноважень. У системі органів виконавчої влади окремо існувала Державна реєстраційна служба (Укрдержреєстр), яка була «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади міста Києва, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності». Проте у 2015 р. Урядом прийнято рішення про оптимізацію діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, яким передбачалося ліквідацію Державної реєстраційної служби та передачу її функцій Міністерству юстиції України [78, с. 87-88].

На нашу думку, вищевказані заходи щодо реформування суб'єктного складу надавачів адміністративних послуг, в тому числі, щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, були намаганням знайти оптимальні варіанти для того, щоб забезпечити надання якісних та доступних

послуг. При цьому, саме заходи децентралізації, про що буде вказано нижче й завдяки допомозі міжнародних партнерів та друзів України, зокрема щодо створення та налаштування роботи розгалуженої мережі ЦНАП-ів дали дійсно поштовх до якісних зрушень у досліджуваній сфері. Детальніше про заходи щодо децентралізації реєстраційних процедур буде зазначено у останньому підрозділі цього розділу.

Також варто відзначити, що особливо в контексті державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, активну роль зіграла політика та тактичні рішення Мін'юсту, в тому числі в контексті формування заходів адміністративного контролю, що детально буде розглянуто у розділі 3 дисертаційного дослідження.

Підтримуємо думку, висловлену в науковій літературі про те, що особливо в сучасний період процесу активної децентралізації, існує нагальна потреба у побудові розгалуженої мережі спеціалізованих суб'єктів надання адміністративних послуг – центрів надання адміністративних послуг. Метою такої мережі є надання якісних та доступних адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб.

2.2. Процедура надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та зміст її стадій

Адміністративно-правове регулювання адміністративних послуг має виходити з пріоритету інтересів громадян і організацій як безпосередніх споживачів адміністративних послуг. Нормативні акти Європейського Союзу у сфері надання адміністративних послуг указують, що інвестиції в людину є національним пріоритетом. Сучасній економіці повинна відповідати сучасна політика соціального розвитку. Головним її об'єктом мають стати не конкретні галузі соціальної сфери, а кожен громадянин. Вирішення проблем у сфері надання адміністративних послуг є важливим та багатограним завданням. Проведені сьогодні в Україні перетворення спрямовані, насамперед, на розвиток суспільства, а що вищий рівень розвитку суспільства, то більше

розподілу за рівнем доходів, то більше різноманіття адміністративних послуг повинен пропонувати ринок. Саме тому в найближчому майбутньому актуальність теми навіть за збільшення кількості досліджень про адміністративні послуги не буде вичерпана [67, с. 302-303].

Олійник І. зауважує, що еволюція механізму державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень має тенденції щодо розвитку, які полягають у: 1) переході від значної кількості та різноманітності реєстраційних процедур, що здійснювалися багатьма суб'єктами – державними й недержавними організаціями у період з 1991 р. по 2013 р., до спрощення реєстрації прав і встановлення одного держателя такого реєстру; 2) покращенні доступу громадян до отримання послуг, зокрема за принципом єдиного вікна, що відповідає стандартам ЄС; 3) уніфікації в єдиному реєстрі інформації про всі наявні права та обтяження щодо об'єкта нерухомості [78, с. 89].

Вчений переконаний, що такі трансформації стали результатом довготривалої роботи та напрацювань вітчизняних і зарубіжних фахівців, Уряду з метою адаптації відповідних механізмів реєстрації до стандартів Євросоюзу [78, с. 89]. Зауважимо, що важливим документом модернізації процесу надання адміністративних послуг є Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, назву якої було вподальшому замінено словами і цифрами з «на 2016-2020 роки» на «на період до 2021 року» згідно з Розпорядженням № 1102-р від 18.12.2018 року [160].

Згідно вказаного документу, зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає один із наступних напрямів реформування: надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість

адміністративних послуг, електронне урядування). При цьому у вищевказаному документі відзначається, що основною перешкодою для якісного надання адміністративних послуг на сьогодні є відсутність єдиних правил адміністративної процедури. Організація роботи державних електронних реєстрів залишається неефективною – інформація в них дублюється, автоматизований обмін даними здебільшого відсутній, система ідентифікації користувачів розгорнута лише частково, а процес автоматизації послуг не завжди приводить до їх спрощення. Існує необхідність законодавчого врегулювання зазначених питань та запровадження системи визначення рівня задоволення якістю надання адміністративних послуг користувачів [160].

Варто відзначити, що безпосередньо в Мін'юсті усвідомлюють проблему та нагальну потребу вдосконалення адміністративної процедури. Як свого часу відзначав міністр юстиції Денис Малюська, у адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, відтак є потреба чіткого врегулювання усієї сукупності багатоманітних відносин між чиновниками та простими громадянами і бізнесом [112]. В цьому контексті варто згадати про «Проект Закону про адміністративну процедуру» від 15 травня 2020 року № 3475 [129], який вже пройшов декілька стадій розгляду 8 квітня 2021 року був підготовлений до другого читання. Відзначається, що саме цей законопроект в разі його остаточного ухвалення стане «загальним»/рамковим нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності державних органів та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою»[113].

Проект Закону активно обговорюється у наукових та експертних колах і є одним довгоочікуваних актів, які має прийняти Україна задля гармонізації відносин із ЄС. Експерти відзначають, що потреба в такому законі випливає і з наших зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію з ЄС, у частині забезпечення належного врядування. Без справедливої адміністративної

процедури цей пункт залишається невиконаним. Інколи, взагалі, складається враження, що Закон «Про адміністративну процедуру» більше потрібен європейським партнерам України. Саме європейці і переконують, і просять, і допомагають, і навіть заохочують фінансово [178].

Як відзначає Л. Білозір, серед ключових положень: закон забезпечить безпосередню участь громадянина у прийнятті рішення, яке його стосується, право висловити свою позицію і бути вислуханим до моменту прийняття відповідного рішення. Також закон впроваджує поняття зацікавлених осіб. Це люди, яких прямо або опосередковано стосується те чи інше рішення органу влади. З точки зору законопроекту про адмінпроцедуру, перед тим, як прийняти рішення, що зачіпає чийсь інтереси, владна структура має принаймні запитати думку людей, тобто сусідів цієї ділянки. Це європейська практика. Крім того, за законом органи влади повинні мотивувати свої негативні (несприятливі) адміністративні рішення і повною мірою роз'яснювати людям, як їх можна оскаржувати. Найголовніше, що закон про адмінпроцедуру унеможливує бюрократизацію в органах влади, робить взаємодію зручною та передбачуваною, а рішення – збалансованими [22].

Романенко Є. зазначає, що запропонований законодавчий акт має бути рамковим. В ньому, мають міститися лише уніфіковані, загальні для державного апарату принципи та правила поведінки суб'єктів владних повноважень, права і обов'язки сторін у процесі вирішення адміністративних справ, вимоги до адміністративних рішень та правил набрання ними чинності. Встановлення ж інших, передбачених у проекті правил, які містять фрагменти процедурних дій, має супроводжуватись детальним узгодженням та кореляцією з усіма видами діяльності адміністративних органів [176, с. 140].

Загалом, більшість експертів та представників наукової спільноти вважають цей Проект суттєвим кроком до вдосконалення національної адміністративно-процедурної сфери, в тому числі й щодо покращення якості та доступності надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

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.

Тищенко М. вказує, що у структурі кожного окремого провадження можна виділити стадії провадження – відносно відмежовані, виділені в часі й логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами [7, с. 488].

Як вказував Коліушко І., з точки зору адміністративної процедури результатом адміністративної послуги є індивідуальний адміністративний акт, в якому вказаний його адресат («споживач такої послуги»). При цьому при задоволенні заяви особи про надання адміністративної послуги цей акт має типову форму (свідоцтво, ліцензія тощо), хоча можливо власне адміністративним актом може вважатися лише саме рішення органу про реєстрацію і видачу свідоцтва тощо. Якщо особа звертається із заявою у власних інтересах, але адміністративний акт не носить персоніфікованого характеру, то це не може вважатися адміністративною послугою [47, с. 106]. Колесников М. також звертає увагу, що результатом діяльності правозастосовних органів є, як правило, прийняття та/або видача адміністративного акта [46, с. 9].

Кеча А. зазначає, що державна реєстрація прав є сукупністю адміністративних процедур, в яких основними елементами внутрішньої побудови є стадії. Науковець вказує, що процедура державної реєстрації прав – це сукупність послідовно здійснюваних дій щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [41, с. 12].

В контексті публічних послуг, цікавою з точки зору наукового аналізу є думка Легези Є., яка зазначає, що процедура надання публічних послуг є

видом адміністративної процедури із притаманними їй ознаками. Відтак, пропонує розглядати її як регламентовану адміністративно-процедурними нормами діяльність суб'єктів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи щодо виконання рішення уповноваженого органу, спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків. Вчений зауважує, що вона має стадійний характер, що дозволяє виділити такі послідовні її стадії: 1) звернення особи і прийняття заяви до розгляду уповноваженим підрозділом органу публічної адміністрації; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна); 5) виконання рішення. При цьому перша, друга, третя, п'ята стадії є обов'язковими, а четверта – факультативна [57, с. 20-21].

На думку Гончарової І., процедура надання адміністративних послуг – це урегульований адміністративно-правовими нормами адміністративний регламент, який визначає порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків. Також вчена виокремлює такі основні інституціональні ознаки процедури надання адміністративних послуг: регламентація нормами адміністративного права, процедурний характер функціонування суб'єктів публічної адміністрації, ініціативність суб'єкта звернення, стадійність (реалізовується у вигляді послідовної зміни стадій), результатом процедури виступає індивідуальний правовий акт (дозвіл, ліцензія, реєстрація, сертифікат тощо) [23, с. 182].

Колесников М. виділяє наступні стадії провадження надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно: 1) прийняття і перевірка документів, що подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень, реєстрація заяви; 2) встановлення факту - відсутності підстав для відмови в державній реєстрації прав та їх обтяжень,

зупинення розгляду заяви про державну- реєстрацію прав та/або їх обтяжень; 3) прийняття рішення про реєстрацію речових прав, зупинення або про відмову в реєстрації прав; 4) внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; 5) надання інформації; 6) оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб, що здійснюють таку реєстрацію, тобто факультативна стадія провадження з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [46, с. 9].

Гончарова І. пропонує процедуру надання адміністративних послуг у вигляді п'яти стадій (які у свою чергу, не є внутрішньо цілісними, а поділяються на окремі етапи, дії тощо), а саме: 1) реєстрація (оформлення) звернення суб'єкта звернення: 2) опрацювання звернення: 3) оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги: 4) оскарження рішення (факультативна стадія); 5) видача результату надання адміністративної послуги [23, с. 183].

Тамаря Я., аналізуючи адміністративну процедуру з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно виділяє такі її стадії: 1) звернення особи і прийняття заяви до розгляду; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна); 5) виконання рішення [164, с. 152-155].

Сукманова О. не виокремлює такої стадії як оскарження прийнятого рішення, а відтак і не виділяє обов'язкові та факультативні стадії процедури надання адміністративної послуги. Науковець зазначає, що порядок державної реєстрації права власності є чітко регламентованим законодавством та складається з таких загальних стадій: 1) звернення із заявою, відповідними документами та фактом оплати адміністративних послуг до суб'єкта публічного адміністрування (державного реєстратора або ж нотаріуса) з вимогою про реєстрацію власності; 2) прийняття, перевірка та розгляд документів суб'єктом публічного адміністрування; 3) прийняття суб'єктом публічного адміністрування рішення про державну реєстрацію права

власності, внесення відповідних відомостей до державного реєстру та формування відповідних документів; 4) видача заявнику документів, що підтверджують його право на відповідну власність [163, с. 67].

Для з'ясування процедури надання адміністративної послуги щодо державної реєстрації прав власності варто звернутись й до нормативного регулювання вказаного питання.

Так, Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачено наступний порядок державної реєстрації прав власності (ст. 18): 1) прийняття/отримання документів для державної реєстрації прав, формування та реєстрація заяви в базі даних заяв; 2) виготовлення електронних копій документів, поданих для державної реєстрації прав, шляхом сканування (у разі подання документів у паперовій формі) та їх розміщення у Державному реєстрі прав; 3) встановлення черговості розгляду заяв, зареєстрованих у базі даних заяв; 4) перевірка документів та/або відомостей Державного реєстру прав, відомостей реєстрів (кадастрів), автоматизованих інформаційних систем на наявність підстав для зупинення розгляду заяви, зупинення державної реєстрації прав, відмови у проведенні державної реєстрації прав та прийняття відповідних рішень; 5) прийняття рішення про державну реєстрацію прав (у разі відсутності підстав для зупинення розгляду заяви, зупинення державної реєстрації прав, відмови у проведенні державної реєстрації прав); 6) відкриття розділу в Державному реєстрі прав та/або внесення до відкритого розділу або спеціального розділу Державного реєстру прав відповідних відомостей про речові права на нерухоме майно та їх обтяження, про об'єкти та суб'єктів цих прав; 7) формування витягу з Державного реєстру прав про проведену державну реєстрацію прав для подальшого використання заявником; 8) видача/отримання документів за результатом розгляду заяви.

Відтак, законодавче регулювання стадій державної реєстрації речових прав є схожими з позицією Сукманової О. в тому числі й щодо ігнорування такої стадії як оскарження рішення суб'єкта реєстрації.

Детально процедуру проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно встановлено у Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень затверженому постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 553) [82].

Так, цей Порядок визначає умови, підстави та процедуру проведення відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, об'єкти незавершеного будівництва та їх, перелік документів, необхідних для її проведення, права та обов'язки суб'єктів у сфері державної реєстрації прав, а також умови, підстави та процедуру взяття на облік безхазяйного нерухомого майна.

Найперше зазначимо, що статті 4 та 5 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [105] визначають перелік, що підлягає державній реєстрації, зокрема: 1) право власності та право довірчої власності як спосіб забезпечення виконання зобов'язання на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва; 2) речові права на нерухоме майно, похідні від права власності, а саме: право користування (сервітут); право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); право забудови земельної ділянки (суперфіцій); право господарського відання; право оперативного управління; право постійного користування та право оренди (суборенди) земельної ділянки; право користування (найму, оренди) будівлею або іншою капітальною спорудою (їх окремою частиною), що виникає на підставі договору найму (оренди) будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини), укладеного на строк не менш як три роки; право довірчої власності (крім права довірчої власності як способу забезпечення виконання зобов'язань); інші речові права відповідно до закону; 3) обтяження речових прав на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва, а саме: заборона відчуження та/або користування; арешт; іпотека; вимога нотаріального

посвідчення договору, предметом якого є нерухоме майно, встановлена власником такого майна; податкова застава, предметом якої є нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва; інші обтяження відповідно до закону.

Водночас, право власності на об'єкт незавершеного будівництва було виключено із переліку об'єктів, які підлягають державній реєстрації (підставою є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» № 340-ІХ від 05.12.2019 року) [99].

Якщо говорити про першоджерело процесу надання адміністративних послуг, то саме заява виступає у такій ролі. Заява фізичної або юридичної особи є обов'язковим елементом та формулює те, що саме необхідно особі, до яких пунктів чинного законодавства вона звертається. Варто зауважити, що не кожна заява чи звернення має стати поштовхом до надання адміністративної послуги, оскільки заява може не торкатися прав та законних інтересів конкретної особи, а носити скоріш рекомендаційний характер. Зокрема, звернення громадських організацій часто містять у собі питання та пропозиції, які дають поштовх та допомагають органам публічного управління якісніше виконувати свої функції. У такому разі в прийнятого управлінським органом рішення відсутня адресність: прийняття рішення та його реалізація могло би проходити природним шляхом, реалізуючи владні повноваження навіть без такого звернення. Так само до звернень за наданням адміністративних послуг не належать скарги. Це звернення щодо належного виконання органом влади своїх функцій або ж рекомендація щодо дій у бік третьої особи, якщо ця особа зачіпає інтереси та законні права [40, с. 19].

Охарактеризуємо більш детально стадії процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Так, подача громадянином заяви і прийняття його до розгляду державним органом – початкова стадія. На цій стадії громадянин офіційно виражає свій намір реалізувати своє право, свій обов'язок. Розгляд справи, пов'язаної зі здійсненням прав громадянина, зазвичай відбувається з його ініціативи на підставі поданої заяви. Перша стадія – прийняття і перевірка

документів, що подаються для державної реєстрації прав та їх обтяжень; реєстрація заяви. Зазначену стадію, слід поділити на 2 підстадії: 1) подання та реєстрація заяви; 2) перевірка документів, що подаються для державної реєстрації прав. Слід зазначити, що вказана стадія розпочинається не з прийняття документів, як визначив законодавець, а шляхом подання заявником заяви [164, с. 152].

Вимоги до оформлення заяв у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень затверджені Наказом Міністерства юстиції України від 21.11.2016 року № 3276/5 [111], та встановлюють, що: заяви у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень оформлюються за допомогою програмних засобів ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (також – Державний реєстр прав).

Державна реєстрація прав проводиться за заявою заявника шляхом звернення до суб'єкта державної реєстрації прав. Для державної реєстрації прав заявник подає оригінали документів, необхідних для відповідної реєстрації. У разі коли оригінали документів, необхідних для державної реєстрації прав, відповідно до законодавства залишаються у справах державних органів, органів місцевого самоврядування, що їх видають, заявник подає копії документів, оформлені такими органами відповідно до законодавства (п.п. 6-7 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, Затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127) [106].

Окремо варто згадати про Державний реєстр речових прав на нерухоме майно (Державний реєстр прав), який згідно Закону про реєстрацію прав визначений як єдина державна інформаційна система, що забезпечує обробку, збереження та надання відомостей про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження. В 2015 році з метою усунення корупції в сфері державної реєстрації була проведена реформа системи державних реєстрів. В січні 2015 року було відкрито публічний доступ до державного реєстру речових прав на нерухомість [183].

Державний реєстр прав містить відомості про зареєстровані речові права на нерухоме майно та їх обтяження, про зареєстровані права власності на об'єкти незавершеного будівництва та їх обтяження, а також про взяття на облік безхазяйного нерухомого майна і ціну (вартість) нерухомого майна та речових прав на нього чи розмір плати за користування нерухомим майном за відповідними правочинами, відомості та електронні копії документів, подані у паперовій формі, або документи в електронній формі, на підставі яких проведено реєстраційні дії, а також документи, сформовані за допомогою програмних засобів ведення Державного реєстру прав під час проведення таких реєстраційних дій, та відомості реєстрів (кадастрів), автоматизованих інформаційних систем, отримані державним реєстратором шляхом безпосереднього доступу до них чи в порядку інформаційної взаємодії таких систем з Державним реєстром прав (ст. 12 Закону про реєстрацію прав).

Варто зауважити, що згідно сформульованої правової позиції Великої Палати Верховного Суду, відомості державного реєстру прав на нерухомість презюмуються правильними, доки не доведено протилежне, тобто державна реєстрація права за певною особою не є безспірним підтвердженням наявності в цієї особи права, але створює спростовувану презумпцію права такої особи (пункт 6.30 постанови Великої Палати Верховного Суду від 2 липня 2019 року у справі № 48/340 (провадження № 12-14звг19), пункт 4.17 постанови Великої Палати Верховного Суду від 12 березня 2019 року у справі № 911/3594/17 (провадження № 12-234гс18) – п. 6.13 постанови Великої Палати Верховного Суду у справі № 916/1415/19 року від 19 січня 2021 року [86]).

Згідно з Порядком ведення державного реєстру речових прав на нерухоме майно затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1141 [121], ведення Державного реєстру прав здійснюється державною мовою і передбачає формування та/або реєстрацію заяв у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та/або їх обтяжень, реєстрацію судових рішень щодо заборони (скасування заборони) вчинення реєстраційних дій у базі даних заяв.

На сьогодні, через адміністративну реформу процедури реєстрації, яка відбулась у 2015 році, Державний реєстр прав на нерухоме майно оперується ДП «Національні інформаційні системи» та є відкритим. Доступ до цього Реєстру знаходиться на вебсайті кабінету електронних сервісів у розділі «державні реєстри» [104]. Серед можливостей, що пропонує кабінет електронних сервісів: отримати інформаційну довідку; перевірити виданий документ; дізнатись інформацію про стан розгляду запиту (заяви); а також поставити об'єкт нерухомого майна на контроль – цікава функція, яка передбачає надання відомостей (на платній основі) власнику майна про дії, які вчиняються у Реєстрі щодо його нерухомого майна [83].

Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», до другої стадії процедури державної реєстрації відноситься виготовлення електронних копій документів поданих із заявою. Так, закон передбачає, що формування заяв у сфері державної реєстрації прав та/або їх реєстрація проводиться у базі даних заяв. При прийнятті заяв у паперовій формі обов'язково виготовляються електронні копії документів, поданих заявником для проведення реєстраційних дій. Електронні копії документів виготовляються шляхом сканування з подальшим їх розміщенням у Державному реєстрі прав (ч. 1 ст. 16 Закону).

Третя стадія: встановлення черговості розгляду заяв. Так, пунктом 11 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 [106] передбачається, що формування та реєстрація заяв проводиться в порядку черговості звернення заявників до суб'єкта державної реєстрації прав або нотаріуса. У разі коли після формування та реєстрації заяви до суб'єкта державної реєстрації прав або нотаріуса звернувся інший заявник щодо того самого майна, державний реєстратор, уповноважена особа приймає відповідні документи, формує та реєструє заяву.

Перевірка відомостей та документів є четвертою стадією у процедурі державної реєстрації речових прав на нерухомість. У науковій літературі

відзначається, що саме на цій стадії відбувається процес пізнання державним реєстратором усіх обставин справи: він вивчає документи, їх зміст, тобто відповідність цих документів вимогам, які висуваються законодавством; відправляє письмові запити до органів, інформація від яких є необхідною для проведення законної державної реєстрації прав; направляє відповідні запити через Державний реєстр прав; отримує інформацію про наявність або відсутність податкової застави з Реєстру обтяжень рухомого майна; вивчає дані, які містяться в Державному реєстрі прав та у «старих» реєстрах [164, с. 154].

Важливим елементом цієї стадії є можливість зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію речових прав. Так, статтею 23 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» встановлено підстави для зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав. Так, розгляд заяви про державну реєстрацію прав може бути зупинено державним реєстратором виключно у випадках: 1) подання документів для державної реєстрації прав не в повному обсязі, передбаченому законодавством; 2) неподання заявником чи неотримання державним реєстратором у порядку, визначеному цим Законом, відомостей реєстрів (кадастрів), автоматизованих інформаційних систем в електронній формі чи документів із паперових носіїв інформації, що містять відомості про зареєстровані речові права до 1 січня 2013 року.

Державний реєстратор у строк, встановлений для державної реєстрації прав, приймає рішення про зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав та невідкладно повідомляє про це заявника. Якщо заявник протягом 30 робочих днів з моменту отримання рішення про зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію прав виконав вимоги державного реєстратора, зазначені у відповідному рішенні, розгляд заяви відновлюється на підставі рішення державного реєстратора про відновлення розгляду заяви [105].

При цьому, на думку Колесникова М., доцільно виключити стадію зупинення надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, адже законодавством не передбачено вичерпний перелік документів, який може вимагатися державним реєстратором, що, у свою чергу, призводить на практиці до додаткових витрат з боку споживача послуг [46, с. 4]. Однак, чіткого альтернативного варіанту вирішення вказаної проблеми автор не пропонує. Водночас, варто врахувати, що виявлення неповноти оформлених документів та/або відомостей вказаних у заяві поданої для реєстрації речових прав на нерухоме майно не завжди є можливим на стадії прийняття заяви. Певні проблемні моменти можуть бути виявлені суб'єктом реєстрації вже на стадії опрацювання документів.

Загалом, розгляд документів поданих на реєстрацію передбачає: а) встановлення відповідності заявлених прав і поданих документів вимогам законодавства: відповідність обов'язкового дотримання письмової форми правочину та його нотаріального посвідчення (у випадках, установлених законом); відповідність повноважень особи, яка подає документи на державну реєстрацію прав та їх обтяжень; наявність факту виконання умов правочину, з якими закон та/або договір (угода) пов'язує можливість здійснення державної реєстрації виникнення, переходу, припинення прав на нерухоме майно або обтяження таких прав; б) встановлення відсутності суперечностей між заявленими та уже зареєстрованими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями, зокрема відповідність відомостей про нерухоме майно, наявних у Державному реєстрі прав та поданих документах; наявність обтяжень прав на нерухоме майно, зареєстрованих відповідно до вимог цього Закону. На підставі розгляду документів поданих для проведення державної реєстрації державний реєстратор вирішує чи є підстави для зупинення розгляду заяви або наявні інші підстави, за яких необхідно відмовляти у проведенні державної реєстрації прав [164, с. 155].

У разі невиконання заявником зазначених у рішенні вимог або неотримання на запит документів та/або інформації, необхідних для державної

реєстрації прав, у строк, встановлений в абзаці другому цього пункту, державний реєстратор приймає рішення щодо відмови в державній реєстрації прав. Пунктом 23 Порядку передбачено, що за наявності підстав для відмови в державній реєстрації прав, що визначені Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», державний реєстратор приймає відповідне рішення, яке повинне містити вичерпний перелік обставин, що стали підставою для його прийняття, з відповідним обґрунтуванням їх застосування [106].

Прийняття рішення про державну реєстрацію прав є п'ятою стадією, і є, на нашу думку, ключовою стадією, зважаючи на її значення для ініціатора звернення:

Пунктом 18 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 передбачається, що за результатом розгляду заяви та документів, поданих для державної реєстрації прав, державний реєстратор приймає рішення щодо державної реєстрації прав або щодо відмови в такій реєстрації. Рішення щодо державної реєстрації прав або щодо відмови в такій реєстрації за умови вчинення дій та/або процедур, передбачених цим Порядком під час розгляду заяви, приймається державним реєстратором у будь-який час до закінчення строку державної реєстрації прав [106].

Вимоги до оформлення рішень державними реєстраторами прав на нерухоме майно затверджені Наказ Міністерства юстиції України від 21.11.2016 № 3276/5 [21]. За вимогами Рішення державних реєстраторів прав на нерухоме майно оформлюються за допомогою програмних засобів ведення Державного реєстру прав.

Стадія, що пов'язана із фіксацією рішення суб'єкта державної реєстрації в Державному реєстрі прав є наступною - шостою стадією, що визначає відкриття/внесення змін в розділі щодо нерухомого майна в Державному реєстрі прав. Зокрема, згідно з пунктами 19 і 20 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень затвердженого постановою

Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 [106], державний реєстратор за результатом прийнятого рішення щодо державної реєстрації прав відкриває та/або закриває розділи в Державному реєстрі прав, вносить до відкритого розділу або спеціального розділу Державного реєстру прав відповідні відомості про речові права на нерухоме майно та їх обтяження.

Передостанньою стадією процедури державної реєстрації є формування витягу з Державного реєстру прав. Так, згідно з пунктом 22 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127, після внесення відомостей до Державного реєстру прав державний реєстратор за допомогою програмних засобів ведення зазначеного Реєстру з урахуванням строку державної реєстрації, за який сплачено адміністративний збір, формує витяг з нього про державну реєстрацію прав, який є доступним для використання заявником на Єдиному державному веб-порталі електронних послуг чи в іншій інформаційній системі, за допомогою якої заявником подавалися документи для державної реєстрації прав.

Останньою восьмою стадією є видача й отримання результату (документів) за результатами розгляду заяви заявника. Зокрема, пунктами 23 та 25 Порядку передбачено, що за результатами розгляду заяви державний реєстратор невідкладно повертає заявникові оригінали документів, поданих для державної реєстрації прав у паперовій формі (крім випадків, коли такі документи було повернуто заявнику під час прийняття заяви після виготовлення їх електронних копій шляхом сканування або коли такі документи відповідно до закону не повертаються заявнику), та за наявності бажання заявника отримати результати державної реєстрації прав у паперовій формі - видає витяг з Державного реєстру прав про проведену державну реєстрацію прав чи (у разі відмови у проведенні державної реєстрації прав) рішення щодо відмови в державній реєстрації прав.

Зважаючи на положення чинного законодавства та наукові напрацювання щодо процедури державної реєстрації речових прав на

нерухоме майно можна визначити такий розподіл її стадій: 1) пов'язані із ініціатором звернення: прийняття/отримання документів для державної реєстрації прав, формування та реєстрація заяви в базі даних заяв; видача/отримання документів за результатом розгляду заяви; 2) пов'язані із опрацюванням документів та заяви про державну реєстрацію: виготовлення електронних копій документів, поданих для державної реєстрації прав, шляхом сканування (у разі подання документів у паперовій формі) та їх розміщення у Державному реєстрі прав; встановлення черговості розгляду заяв, зареєстрованих у базі даних заяв; 3) пов'язані із безпосереднім розглядом заяви та документів наданих заявником: перевірка документів та/або відомостей Державного реєстру прав, відомостей реєстрів (кадастрів), автоматизованих інформаційних систем на наявність підстав для зупинення розгляду заяви, зупинення державної реєстрації прав, відмови у проведенні державної реєстрації прав та прийняття відповідних рішень; прийняття рішення про державну реєстрацію прав (у разі відсутності підстав для зупинення розгляду заяви, зупинення державної реєстрації прав, відмови у проведенні державної реєстрації прав); 4) пов'язані із взаємодією з Державним реєстром прав: відкриття розділу в Державному реєстрі прав та/або внесення до відкритого розділу або спеціального розділу Державного реєстру прав відповідних відомостей про речові права на нерухоме майно та їх обтяження, про об'єкти та суб'єктів цих прав; формування витягу з Державного реєстру прав про проведену державну реєстрацію прав для подальшого використання заявником.

Крім того, на нашу думку, до визначених законодавством стадій адміністративної процедури 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.

Окремо слід зазначити про порядок надання адміністративних послуг у відповідності до Закону України «Про адміністративні послуги». Так, адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних

послуг безпосередньо через центри надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. (ч. 1 ст. 9 Закону).

Правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг ми розглядали попередньо, відтак важливо з'ясувати адміністративно-правовий статус центрів надання адміністративних послуг та порядок їх взаємодії із заявником у процесі надання адміністративної послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Означене питання набуває особливої актуальності в процесі децентралізації, яка триває на сьогоднішньому етапі державотворення в Україні.

2.3. Децентралізація в Україні та її вплив на надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Створення зручних і доступних умов для отримання приватними особами адміністративних послуг є однією з головних задач, що мають вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Адже саме за якістю цих послуг кожен громадянин оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до прав і гідності громадянина. Реалізація цієї задачі особливо актуальна для України на сучасному етапі її розвитку, де система надання адміністративних послуг є непрозорою, нераціональною та повільною [24, с. 84].

Маматова Т. відзначає, що безсумнівними цільовими орієнтирами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є сьогодні сталий розвиток територій та самодостатність територіальних громад, наближення якості послуг органів місцевого самоврядування до міжнародних, зокрема європейських стандартів. Надання

доступних, зручних адміністративних послуг високої якості критично важливе для громадян [62, с. 75-76].

Одним з варіантів досягнення вищевказаних результатів є так звана «реформа децентралізації», що згідно Єдиного вебпорталу органів виконавчої влади України є частиною програми ефективного врядування. Її метою є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність [147].

Загалом, децентралізацію визначають як передачу повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування [36].

Децентралізацію та автономію місцевих органів влади не можна розглядати як абсолютне благо з погляду демократії. Головна проблема при проведенні реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити потрібний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни. Важливою тенденцією в розвитку місцевого самоврядування в Європі є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб [55, с. 20].

Як відзначає зарубіжний дослідник питань адміністративних послуг Нода Ю., задоволеність жителів якістю надання адміністративних послуг напряму залежить від поінформованості щодо процедури їх надання, при

цьому в цих питаннях регіональним чи місцевими органам публічної влади, особи довіряють більше [3].

Козюра І. зазначає, що до початку реформ пов'язаних із децентралізацією протягом тривалих років сільські, селищні та міські ради (за виключенням міст обласного значення) були практично позбавлені можливості дійсно самостійно вирішувати питання місцевого значення та створювати належні умови для життєдіяльності мешканців громад [45, с. 133].

Як відображено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [51], система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Схвалення Концепції урядом і дало поштовх до старту реформи децентралізації у 2014 році. В подальшому було прийнято ряд нормативно-правових актів та проведено організаційно-правові заходи спрямовані на їх реалізацію. Зокрема серед основних документів варто виділити: Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування; Закон України «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо; Закон «Про засади державної регіональної політики» -

державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів тощо [36].

Серед завдань реформи децентралізації у Концепції вказано забезпечення доступності та якості надання адміністративних послуг, що передбачає: публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг.

Концепція передбачала, що доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації [51].

Особливо важливо відзначити, що серед основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня Концепцією визначено забезпечення надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [51].

Відтак, було прийнято пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [36].

Зокрема, варто виділити Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 року № 888-VIII [100].

Як зауважує С. Ярош, в контексті реєстраційної діяльності, суть проведеної реформи полягала в повній децентралізації реєстраційних процедур – повноваження по державній реєстрації були делеговані максимально широкому колу суб'єктів. На додаток до двох тисяч державних реєстраторів, право вчиняти реєстраційні дії отримали декілька тисяч нотаріусів. При цьому Міністерство юстиції України залишилося лише держателем відповідних реєстрів, адміністрування яких здійснює підпорядковане йому ДП «Національні інформаційні системи» [183].

Не вдаючись до глибокого історичного екскурсу процесів реформування державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні, однак варто відзначити, що описані вище зміни були неоднозначно сприйняті у науковому та експертному середовищах. Хоча їх оцінки теж не збігаються. Зокрема, на думку К. Бондаренко, розмиття відповідних повноважень, надання нотаріусам права здійснювати державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень без вчинення нотаріальної дії щодо такого майна, з одного боку, спрощують громадянам доступ до відповідних послуг, створюють певну конкуренцію, а з іншого – значно підвищують корупційні ризики, що межують із безконтрольністю. Тому більш ретельній оцінці підлягає співмірність позитивних і негативних наслідків [32, с. 94]. Натомість, на думку С. Яроша, передача нотаріусам повноважень по здійсненню реєстрації ліквідувала передумови для корупції, однак одночасно з цим створила передумови для збільшення кількості шахрайства та рейдерства [183].

У зв'язку з децентралізацією в 2016 році продовжувалась передача реєстраційних функцій в окремих регіонах від підрозділів Мін'юсту місцевій владі. Реформа передбачала поступову передачу місцевим органам влади, органам місцевого самоврядування повноважень у сферах державної

реєстрації по мірі їх готовності здійснювати зазначені повноваження. Відтак, поступово відпала потреба у здійсненні цих повноважень органами юстиції на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Й відповідно приймаються Кабінетом Міністрів України розпорядження щодо припинення надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [119].

Важливим нормативно-правовим актом у сфері надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав у контексті децентралізації є Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26.11.2015 року № 834-VIII [101]. Вказаним Законом було викладено нову редакцію Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Згідно з Пояснювальною запискою, яка була подано до законопроекту, необхідність викладення в новій редакції Закону обумовлено тим, що поряд зі зміною суб'єктів, уповноважених на проведення державної реєстрації прав, запроваджуються важелі контролю за проведенням такої реєстрації з боку Міністерства юстиції України та його територіальних органів. За Міністерством юстиції та його територіальними органами залишаються повноваження з нормативно-методичного забезпечення державної реєстрації прав, контролю за проведенням такої реєстрації; розгляду скарг на рішення дії чи бездіяльність державних реєстраторів; забезпечення підвищення кваліфікації державних реєстраторів. Так, вперше в системі державної реєстрації прав пропонується запровадити можливість оскарження рішень дій та бездіяльності органів державної реєстрації прав в адміністративному порядку [144].

Тому, власне однією з причин створення Комісії (на сьогодні – Колегії¹) з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації поряд із можливістю міністерства скасовувати реєстраційні дії були намаганням Мін'юсту протидіяти випадками шахрайства та рейдерства. Важливим інструментом, що міг бути застосований до осіб, які мали доступ до Реєстрів було анулювання доступу до них. Детальніше про заходи контролю та відповідності представлено у наступному розділі дисертаційної роботи.

Продовжуючи аналіз питань децентралізації, зауважимо, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР передбачено, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч. 2 ст. 16). Так, зокрема до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку належать такі делеговані повноваження організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг [136].

З огляду на природу та сутність місцевого самоврядування громади мають право, а головне реальну здатність, самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ із децентралізації влади необхідно врахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному й професійному задоволенню й виявленню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади. Відтак, варто з'ясувати адміністративно-правовий статус центрів надання адміністративних послуг [18, с. 72].

¹ Примітка автора

Як передбачає Закон України «Про адміністративні послуги», центр надання адміністративних послуг (надалі – ЦНАП) – це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до цього Закону [96].

У центрах надання адміністративних послуг, послуги надаються адміністратором центру, у тому числі шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. У виняткових випадках (якщо послуги у центрах надання адміністративних послуг не можуть бути надані адміністратором або таке їх надання є значно гіршим для інтересів суб'єктів звернення та/або публічних інтересів) окремі адміністративні послуги можуть надаватися через центр надання адміністративних послуг посадовими особами суб'єктів надання адміністративних послуг на підставі узгоджених рішень з органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

Центр надання адміністративних послуг, утворений як постійно діючий робочий орган, забезпечує надання адміністративних послуг суб'єктам звернення із залученням до його роботи посадових осіб окремих виконавчих органів (структурних підрозділів) органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

Прогрес створення мережа Центрів надання адміністративних послуг в Україні є публічним і доступним для ознайомлення на вебпорталі реформ адміністративних послуг в Україні за посиланням: <http://map.cnar.in.ua/>.

Козюра І. вказує, що є цілком зрозумілим, що навіть з отриманням більшого обсягу ресурсів об'єднаним територіальним громадам дуже важко одразу взяти усі перелічені повноваження та забезпечити їх якісне виконання. Об'єднавшись, більшість громад у першу чергу намагаються взяти повноваження з управління освітою, культурою, охороною здоров'я, вкладаючи кошти у капітальний ремонт та утеплення відповідних закладів,

здійснюють ремонти доріг, водогонів, вуличного освітлення, отримуючи напряму з Державного бюджету освітню, медичну та інфраструктурну субвенції. Адміністративні ж послуги (крім тих, що надаються безпосередньо органами місцевого самоврядування базового рівня та їх виконавчими органами) у більшості випадків мешканці ОТГ змушені продовжувати звертатись через ЦНАП, створені при райдержадміністраціях, або напряму до суб'єктів надання цих послуг [45, с. 136].

Також в наукових публікаціях зазначається про проблемні питання створення мережі центрів надання адміністративних послуг особливо в процесі змін адміністративно-територіального устрою. Зокрема, критичним є питання збалансованості між забезпеченням доступності отримання адміністративних послуг, економічною доцільністю та можливістю забезпечення якості надання послуг. Існує ризик, що в умовах формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування за новим адміністративно-територіальним устроєм наявна мережа центрів надання адміністративних послуг не зможе забезпечити належну доступність цих послуг для населення віддалених від адміністративних центрів громад, а додаткове розширення мережі ЦНАПів відповідно до нового поділу призведе до значних бюджетних витрат для територіальних громад та в цілому буде економічно необґрунтованим [20, с. 1]. Є різні шляхи вирішення цієї ситуації, зокрема й внесення змін до Закону про послуги щодо вдосконалення норм, які встановлюють критерії створення ЦНАП в частині їх доступності для громадян у різних ОТГ. Натомість, на нашу думку, виходом із ситуації, принаймні тимчасово є використання мобільних ЦНАП-ів, кількість яких, станом на липень 2021 року становила 11 з 484 існуючих ЦНАП-ів по Україні [108, с. 7].

Незважаючи на висловлені вище труднощі, процес створення ЦНАП-ів продовжуються. На думку Маматової Т. можна визначити такі чотири пріоритети формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: 1. Створення інтегрованих «прозорих офісів» у

вигляді Центрів надання адміністративних послуг у нових Центрах об'єднаних громад. 2. Організація діяльності в інтегрованих ЦНАП Центрів об'єднаних громад на засадах управління на основі якості. Ряд органів місцевого самоврядування в Україні уже впровадили ініціативи, спрямовані на підвищення якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні через упровадження систем управління якістю надання таких послуг відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2008. 3. Розвиток електронних сервісів у сфері надання адміністративних послуг. 4. Формування системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг [62, с. 77-79]

Необхідно зауважити, що центр надання адміністративних послуг не належить до суб'єктів надання адміністративних послуг у буквальному розумінні Закону. Такий казуїстичний підхід може бути не дуже зрозумілим і зручним для громадян – споживачів послуг, але законодавець визначив ЦНАП як певного посередника між суб'єктами звернення та суб'єктами надання адміністративних послуг. Щоправда, адміністратори ЦНАП у випадках визначених законом можуть безпосередньо надавати адміністративні послуги [75, с. 34].

Схожу думку висловлює й Фуглевич К. А., що наділення цих центрів повноваженнями самостійного суб'єкта надання адміністративних послуг є недоцільним та таким, що суперечить базовим цілям їх заснування [168, с. 11].

Положення Закону України «Про адміністративні послуги» щодо інформації про послуги, що передбачені статтею 6, особливо частиною 2, зобов'язують суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити певний перелік заходів які стосуються доступу суб'єктів звернення до інформації про відповідні послуги. Натомість, аналіз вказаних нормативних положень вказує на те, що зазначені заходи мають бути реалізовані й центрами надання адміністративних послуг, незважаючи на їх статус як не самостійних суб'єктів надання адміністративних послуг.

У науковій літературі зазначається, що центри надання адміністративних послуг в Україні мають втілювати популярні в багатьох

демократичних країнах способи обслуговування громадян за принципом «єдиного вікна». Тобто вони повинні спростити для громадян можливість отримання різноманітних публічних послуг та інформацію про них, позбавивши необхідності відвідувати різні органи влади, які подекуди розташовуються далеко від місця проживання споживачів послуг. Важливим при цьому є забезпечення скорочення термінів оформлення необхідних документів та здійснення відповідних адміністративних дій, що потребують громадяни, створення прозорих, зрозумілих та зручних умов для їх обслуговування за для запобігання корупційних проявів у цій сфері [45, с. 134].

Законодавством передбачено, що центри надання адміністративних послуг утворюються: 1) Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією; 2) міською, селищною, сільською радою. Рішення щодо утворення, ліквідації або реорганізації центру як постійно діючого робочого органу або структурного підрозділу місцевої держадміністрації або виконавчого органу місцевої ради приймається головою відповідної держадміністрації, міською, селищною або сільською радою, а у м. Києві та Севастополі - Київською та Севастопольською міською радою відповідно [125].

Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

Надання адміністративних послуг, суб'єктом надання яких є відповідна рада (її виконавчі органи або посадові особи), здійснюється виключно через центр надання адміністративних послуг.

При цьому, Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 затверджено Примірне Положення про центр надання адміністративних послуг яке визначає основні завдання центру, перелік адміністративних послуг, які можуть надаватись через центр, вимоги щодо якості обслуговування суб'єктів звернення, тощо [125].

Зокрема, основними завданнями центру є: 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання; 3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Кабінетом Міністрів України розпорядженням № 588 від 01.08.2013 року затверджено Примірний регламент центру надання адміністративних послуг. Документ регулює такі питання: вимоги до приміщення, в якому розміщується центр; інформаційна та технологічна картки адміністративних послуг; робота інформаційного підрозділу центру; керування чергою; прийняття заяви та інших документів; опрацювання справи; передача вихідного пакета документів суб'єктові звернення [126].

Окремо слід вказати про адміністратора, який згідно Закону України «Про адміністративні послуги», є посадовою особою органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, яка надає адміністративні послуги або організовує їх надання шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу до його складу включаються окремі посадові особи виконавчих органів (структурних підрозділів) органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, на яких можуть покладатися всі або окремі завдання адміністратора.

Варто охарактеризувати більш детально процедуру та порядок державної реєстрації речових прав та їх обтяжень у випадку звернення

суб'єктів до центрів надання адміністративних послуг. Особливості такої процедури передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 (п.п. 26-29) [106].

Відтак, державна реєстрація прав може проводитися за заявою заявника шляхом звернення до центрів надання адміністративних послуг, що забезпечують прийняття та видачу документів під час державної реєстрації прав. У разі подання заяви та документів, необхідних для державної реєстрації прав, до центру надання адміністративних послуг адміністратор такого центру вчиняє усі дії щодо прийняття та видачі документів для державної реєстрації прав, які покладаються на державного реєстратора.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» встановлено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг. Серед тих, що передбачені: Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», ЦНАП може надавати наступні адміністративні послуги: державна реєстрація права власності на нерухоме майно, державна реєстрація інших (відмінних від права власності) речових прав на нерухоме майно, державна реєстрація обтяжень нерухомого майна; взяття на облік безхазяйного нерухомого майна; внесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; скасування державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; скасування запису Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; скасування рішення державного реєстратора; надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; Законом України «Про Державний земельний кадастр»: Державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного кадастру; Внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку з видачею витягу; Внесення до Державного земельного кадастру відомостей про межі частини земельної

ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту, з видачею витягу; Внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць з видачею витягу; Державна реєстрація обмежень у використанні земель з видачею витягу; Внесення до Державного земельного кадастру відомостей про обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, з видачею витягу; виправлення технічної помилки у відомостях з Державного земельного кадастру, допущеної органом, що здійснює його ведення, з видачею витягу; Надання відомостей з Державного земельного кадастру; Земельним кодексом України: Видача рішення про передачу у власність, надання у користування земельних ділянок, що перебувають у державній власності; Видача рішення про продаж земельних ділянок державної та комунальної власності [30].

Маматова Т. спільно з Гладкою О. вказують, що оскільки реформа децентралізації в Україні передбачає наближення всіх важливих, навіть життєво необхідних послуг до населення, то серед ключових напрямів подальшого вдосконалення системи надання адміністративних послуг необхідно виокремити такі сім: 1. Розробляти та затверджувати регіональні програми розвитку системи адміністративних послуг. 2. Під час розроблення стратегій розвитку ОТГ завжди враховувати інтереси стейкхолдерів надання адміністративних послуг та формалізувати це у вигляді окремої стратегічної мети. 3. Сприяти створенню регіональних мереж горизонтального нетворкінгу для швидкого обміну інформацією у сфері адміністративних послуг, вирішення спільних питань, поширення кращих практик тощо. 4. Проводити систематичну роботу з підвищення рівня культури надання та споживання адміністративних послуг, зміни старих стереотипів щодо ЦНАП та їх працівників, оновлювати цінності, що підсилюють клієнтоорієнтованість. 5. Забезпечувати безперервний розвиток компетентності керівників і співробітників системи ЦНАП та залучати нових фахівців. 6. Підвищувати

рівень мобільності надання адміністративних послуг. 7. Поширювати ІТ-сервіси [64, с. 89-90].

Вивчаючи досвід зарубіжних країн з надання адміністративних послуг, Буханевич О. М. вказує, що у багатьох країнах впроваджується принцип зручного та швидкого отримання громадянами адміністративних послуг. Зокрема, з метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («one-stop-shop»). Також науковець зауважує, що в Європейському Союзі публічні послуги розглядаються в рамках електронного врядування - eUnion. Цьому питанню приділяється увага на рівні міністрів з електронного уряду країн-членів Європейського Союзу, де головними завданнями для урядів визначаються зниження адміністративного навантаження на громадян і підприємства та вдосконалення адміністративних процесів. Основна мета, якої прагнуть досягти країни-члени Європейського Союзу, - сприяння вільному перетину товарів і послуг, що закріплено в Директиві Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу від 12 грудня 2006 року № 2006/123/ЄС про послуги на внутрішньому ринку. У цьому документі йдеться передусім про уніфікацію процедур надання публічних послуг органами влади країн Європейського Союзу та визнання свідоцтв, сертифікатів, ліцензій на території Співтовариства [1; 16, с. 121-122].

Власне українським варіантом one-stop shop із комплексом усіх необхідних послуг для громадян є «Центри Дія», метою створення яких є швидке та якісне надання пакету послуг: адміністративних послуг; укладення договорів і угод щодо комунальних послуг; надання безоплатної правової допомоги; поштові послуги тощо [179]. Детальніше про «Центр Дія» буде вказано нижче за текстом.

Козюра І. звертає увагу на той факт, що в ході реформи з децентралізації органи місцевого самоврядування набувають такий обсяг повноважень, який до цього ніколи не здійснювали. Це серйозне випробування як для них, так і

для органів виконавчої влади, які для загального успіху реформ у країні мали б усіляко допомагати сільським, селищним та міським радам опановувати нові завдання. Разом з тим допомога більшою мірою надходить від міжнародних партнерів та вітчизняних експертів [45, с. 138].

Зокрема, сьогодні діє Програма «Підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з Європою: програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку». Програма, яка спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Німеччиною, Польщею, Швецією, Данією, Естонією та Словенією. Передбачається 2 фази реалізації проекту: I фаза Програми – 01.01.2016 – 30.06.2020, бюджет EUR 102 000 000; II фаза Програми – 01.07.2020 – 31.12.2023, бюджет EUR 50 300 000. «U-LEAD з Європою» робить внесок у створення багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби громадян. Це включає дві основні цілі: 1. Посилення спроможностей ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях з метою впровадження реформ регіональної політики та децентралізації (GIZ). Це включає в себе вертикальну та горизонтальну координацію та розвиток спроможності на всіх рівнях управління по всій Україні. 2. Розширення прав і можливостей територіальних громад з метою надання високоякісних послуг громадянам, що робить внесок у реформу децентралізації (управляється Sida). Для цього Sida уклала субконтракти, щоб підтримати створення чи модернізацію до 600 належних центрів надання адміністративних послуг, які відповідають очікуванням громадян, та розробити IT-рішення, які забезпечують надання відповідних послуг. Напрямок покращення якості надання адміністративних послуг для реалізується SKLInternational, eGA та NIRAS Sweden AB [143].

Крім того, активним учасником модернізації процесів надання адміністративних послуг, зокрема і щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є Міністерство цифрової трансформації України (далі - Мінцифри), серед амбітних цілей якого варто виділити переведення 100%

публічних послуг для громадян та бізнесу онлайн. Для досягнення таких цілей використовується проект «Дія», яку у Мінцифри визначають як взаємодію «Держава і я». Дія – це застосунок в якому усі потрібні документи в одному місці, у вашому смартфоні. Дія – це один портал, де можна отримати всі послуги онлайн: швидко, зручно та людяно [181].

Серед проектів цифрової трансформації від Мінцифри, які дотичні до досліджуваної теми варто виділити: цифрову трансформацію державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також створення платформи ЦНАП нової формації – «Центри Дія».

Продовжуючи тему протидії рейдерському захопленню нерухомого майна громадян та юридичних осіб, Мінцифри пропонує наступні модернізаційні та превентивні рейдерству та шахрайству заходи: модернізувати Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, запровадити онлайн-послуги з реєстрації речових прав (на нерухоме майно, право на яке виникло до 01.01.2013) та сплати адміністративного збору, забезпечити електронну взаємодію з бюро технічної інвентаризації та впровадити цифрові інструменти протидії рейдерству. До 30 вересня 2021 року мають бути реалізовані наступні проекти: оплата адміністративних зборів за державну реєстрацію речових прав у додатку «Дія»; Запровадження автоматизованого робочого місця (АРМ) для співробітників архівів комунальних БТІ на базі ДРРП (електронний обмін інформацією про права власності з БТІ); запровадження подання онлайн заяви на первинну реєстрацію права власності на майно, яке виникло до 01.01.2013р., із супровідними документами через портал Дія. Модернізація ДРРП, організація відповідного інформаційного обміну через «Трембіту» між порталом «Дія» та ДРРП [180].

Відзначається, що для ЦНАП залучення громадян до використання електронних послуг дозволить більшій кількості населення отримувати адміністративні послуги та підвищить якість наданих послуг завдяки зміні підходів до формування послуги. Сприяння переходу більшої частини населення до використання електронних послуг є важливим кроком у процесі

розвитку системи надання адміністративних послуг та її цифрової трансформації [175]. Одним із варіантів впровадження цих цілей, Мінцифри пропонує розвиток «Центрів Дія». Центр Дія – це центр надання адміністративних послуг, у якому також надаються послуги із застосуванням можливостей порталу Дія та/або громадяни можуть отримати електронні послуги з використанням спеціально облаштованих для цього комп'ютеризованих місць для самообслуговування, а також інші публічні послуги [175].

Задля реалізації проекту «Центр Дія», в червні Уряд затвердив розподіл 231 млн грн субвенції з державного бюджету місцевим громадам на розвиток мережі Дія Центрів. Мінцифра відібрала 165 громад, що отримують фінансову допомогу від держави. Це забезпечить 5 мільйонів українців сучасним державним сервісом [128].

Крім того, у процесі децентралізації щодо надання адміністративних послуг, зокрема у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, спеціалізовані суб'єкти надання таких послуг можуть взаємодіяти задля досягнення кращих показників ефективності, якості, доступності, здійснювати обмін досвідом. Такі процеси передбачені, зокрема й Законом України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. За ч. 2 ст. 1 Закону, співробітництво територіальних громад (далі - співробітництво) - відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [139].

У зарубіжній профільній літературі відзначається, що застосування сучасних методів покращення ефективності, які використовує приватний

сектор до сектору надання адміністративних послуг може мати позитивний ефект на сприйняття таких послуг громадянами, особливо ефективними є технології впорядкування менеджменту та застосування грамотно побудованого маркетингу [2].

Процеси децентралізації, що відбуваються на сьогоднішньому етапі державотворення в Україні спрямовані на збільшення реальних спроможностей органів публічної влади на місцях забезпечити належне врядування та надання якісних і доступних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. 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). Одним з завдань ЦНАП є впорядкування процесів надання адміністративних послуг, створення належних умов й можливостей для громадян та інших осіб для реалізації їх прав та законних інтересів. Такі завдання передбачають не тільки прийняття нормативно-правових актів, а й зусилля щодо впорядкування внутрішніх і зовнішніх процесів управління ЦНАП-ами, навчання персоналу, забезпечення фінансової спроможності, мінімізацію корупційних ризиків тощо.

Висновки до розділу 2

Відзначається, що у науковій літературі незаслужено мало присвячено питанню ролі Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у питаннях регламентації надання адміністративних послуг. Обґрунтовано, що основну роль у регламентації питань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, а також контролю за якістю та доступністю таких послуг, відіграє Міністерство юстиції України та його територіальні органи.

Зауважено, 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. Не в останню чергу це пояснюється відсутністю єдиного нормативного акту, що узгоджував би всі процедурні елементи та правила дій органів державної влади та місцевого самоврядування при прийнятті ними рішень, які стосуються прав, інтересів та обов'язків громадян та суб'єктів підприємництва.

Зважаючи на положення чинного законодавства та наукові напрацювання щодо процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно пропонується визначити такий розподіл її стадій: 1) пов'язані із ініціатором звернення: прийняття/отримання документів для державної реєстрації прав, формування та реєстрація заяви в базі даних заяв; видача/отримання документів за результатом розгляду заяви; 2) пов'язані із опрацюванням документів та заяви про державну реєстрацію: виготовлення електронних копій документів, поданих для державної реєстрації прав, шляхом сканування (у разі подання документів у паперовій формі) та їх розміщення у Державному реєстрі прав; встановлення черговості розгляду заяв, зареєстрованих у базі даних заяв; 3) пов'язані із безпосереднім розглядом заяви та документів наданих заявником: перевірка документів та/або відомостей Державного реєстру прав, відомостей реєстрів (кадастрів), автоматизованих інформаційних систем на наявність підстав для зупинення розгляду заяви, зупинення державної реєстрації прав, відмови у проведенні державної реєстрації прав та прийняття відповідних рішень; прийняття рішення про державну реєстрацію прав (у разі відсутності підстав для зупинення розгляду заяви, зупинення державної реєстрації прав, відмови у проведенні державної реєстрації прав); 4) пов'язані із взаємодією з Державним реєстром прав: відкриття розділу в Державному реєстрі прав та/або внесення до відкритого розділу або спеціального розділу Державного реєстру прав відповідних відомостей про речові права на нерухоме майно та їх обтяження, про об'єкти та суб'єктів цих прав; формування витягу з Державного реєстру

прав про проведену державну реєстрацію прав для подальшого використання заявником.

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.

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. Відзначено, що такі процеси сприяють покращенню якості та доступності адміністративних послуг для ініціаторів (заявників), в тому числі через безпосередню територіальну наближеність осіб до центрів надання адміністративних послуг. Зазначається, що значні поступки в процесах децентралізації відбуваються завдяки допомозі та сприянню міжнародних партнерів України, які пропонують різноманітні програми розвитку, впровадження зарубіжного досвіду, запровадження електронних сервісів тощо.

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). Одним з завдань ЦНАП є впорядкування процесів надання адміністративних послуг, створення належних умов й можливостей для громадян та інших осіб для реалізації їх прав та законних інтересів. Такі завдання передбачають не тільки прийняття нормативно-правових актів, а й зусилля щодо впорядкування внутрішніх і зовнішніх процесів управління ЦНАП-ами, навчання персоналу, забезпечення фінансової спроможності, мінімізацію корупційних ризиків тощо.

Звернуто увагу, 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.

Окремим важливим аспектом модернізації процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є цифровізація. 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.

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.

Відтак, пропонується, 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 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).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Directive 2006.123.EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123>. (дата звернення: 12.01.2021).
2. Lapuente V., Van De Walle S. The effects of new public management on the quality of public services. *Governance An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 33. № 3. July 2020. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gove.12502>. (дата звернення: 12.01.2021).
3. Noda Y. Performance information and learning effects on citizen satisfaction with public services, *Public Management Review*, 2020. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2020.1775281>. (дата звернення: 15.12.2020).
4. Public service. Collinsdictionary. URL: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-service>. (дата звернення: 15.12.2020).
5. Public service. Definitions & Translations. URL: <https://www.definitions.net/definition/Public+Service>. (дата звернення: 15.12.2020).
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник Тимощук В.П. Київ: Факт, 2003. 496 с.
7. Адміністративне право України : академічний курс : [підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; гол. редкол. В. Б. Авер'янов]. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 2 : Особлива частина. 583 с.
8. Антонюк О. І. Підстави скасування судом наказу міністерства юстиції України щодо скарг у сфері державної реєстрації речових прав. *Вчені*

- записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 31 (70). № 3. 2020. С. 43-50.*
9. Антонюк О. Юрисдикція справ про скасування наказів міністерства юстиції України щодо скарг у сфері державної реєстрації речових прав. *Юридичний Вісник*, 2020. № 2. С. 115-121.
 10. Барц Я. Є. Адміністративно-правові основи реєстрації прав власності на нерухоме майно: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Класич. приват. ун-т. - Запоріжжя, 2012. 20 с.
 11. Бачення, Місія, Цінності. Офіційний вебсайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/pages/mission>. (дата звернення: 14.12.2020).
 12. Белінгіо В. Адміністративна відповідальність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 136-141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_12_26. (дата звернення: 28.11.2020).
 13. Білоус В. Т., Буханевич О. М. Деякі питання становлення інституту адміністративних послуг в Україні на підзаконному рівні. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 23-28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_837_5. (дата звернення: 14.12.2020).
 14. Буханевич О. М. Щодо поняття «адміністративна послуга». *Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 23 - 30 квітня 2018 р.)*. URL: http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Bukhanevych_O_M.pdf. (дата звернення: 8.10.2020).
 15. Буханевич О. М. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015.

- Вип. 33(2). С. 7-10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_33\(2\)__3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_33(2)__3). (дата звернення: 8.10.2020).
16. Буханевич О. М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 12(1). С. 120-122. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_12\(1\)__35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_12(1)__35). (дата звернення: 10.11.2020).
17. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126-131. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5_23. (дата звернення: 8.10.2020).
18. Буханевич О. М. Проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. Вип. 14(1). С. 71-73. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_14\(1\)__22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_14(1)__22). (дата звернення: 10.09.2020).
19. Буханевич О. М. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 2(1). С. 89-95. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2015_2\(1\)__15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2015_2(1)__15). (дата звернення: 10.09.2020).
20. Алексенко Т. М., Максименко О. П., Сопов А. К., Інструменти забезпечення доступності адміністративних послуг в процесі реформування адміністративно-територіального устрою України. Національний інститут стратегічних досліджень. 11 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/tcnap.pdf>. (дата звернення: 23.07.2021).
21. Вимоги до оформлення рішень державними реєстраторами прав на нерухоме майно: Наказ Міністерства юстиції України від 21.11.2016 №

- 3276/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1505-16#n4>. (дата звернення: 04.03.2021).
22. Білозір Л. Бій з бюрократією. Навіщо потрібен закон про адміністративну процедуру. Децентралізація: вебпортал. 4 березня 2021 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13327>. (дата звернення: 23.07.2021).
23. Гончарова І. А. Адміністративно-правовий аспект процедури надання адміністративних послуг : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. Херсон, 2017. 215 с.
24. Гончарова І. А. Центр надання адміністративних послуг як основний суб'єкт надання адміністративних послуг (на прикладі м. Дніпро). *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 6. С. 84-87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2016_6_20. (дата звернення: 14.08.2020).
25. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*, 2019. № 1. 12 с. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/handle/123456789/7320>. (дата звернення: 17.07.2020).
26. Горзов А. П., Долгий О. О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Науковий часопис Національної академії Прокуратури України*. 2017. № 1. С. 48–54.
27. Гусаров К. В. Особливості визначення судової юрисдикції у справах про оскарження дій (бездіяльності) державного реєстратора. *Вісник Національної академії правових наук України*. Том 25, № 3, 2018. С. 210-221.
28. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96 : Наказ Державного комітету статистики України від 27 лютого 1996 року № 89. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=vb089217-96>. (дата звернення: 05.04.2021).
29. Дешко А. І., Слівак А. Є. Методичні підходи до створення системи моніторингу надання адміністративних послуг центральними та

- місцевими органами виконавчої влади. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2012. № 5. С. 64-68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2012_5_16. (дата звернення: 26.10.2020).
30. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>. (дата звернення: 06.02.2021).
31. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2019 р. № 870. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2019-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 04.02.2021).
32. Бондаренко К. Реформування галузі юстиції на сучасному етапі розвитку української держави. *Підприємництво, господарство і право*. № 1, 2016. С. 92-97. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/01/17.pdf>. (дата звернення: 23.07.2021).
33. Желінський В. М. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 234 с.
34. Жук Ю. М. Поняття послуг у системі державного управління. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 116-122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_45_16. (дата звернення: 06.02.2021).
35. Жук Ю. М., Ліпенцев А. В. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 140–149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_17. (дата звернення: 06.02.2021).
36. Загальна інформація. Офіційний вебсайт «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/about>. (дата звернення: 10.03.2021).
37. Задихайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 379-384. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення: 29.12.2020).

38. Заяць Р. Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 17-20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2012_8_6. (дата звернення: 21.10.2020).
39. Зміни щодо порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації. Офіційний вебсайт Північно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Суми). URL: <https://www.sumyjust.gov.ua/novini/zminy-shhodo-poryadku-zdijsnennya-kontrolyu-u-sferi-derzhavnoyi-reyestracziyi/>. (дата звернення: 06.02.2021).
40. Ільчанінова Н. І. Адміністративні послуги як важлива складова діяльності органів публічного управління: понятійно-категоріальний апарат. *Право та державне управління*. 2018. № 1 (30) том 2. С. 16-21.
41. Кеча А. С. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". Одеса, 2016. 22 с.
42. Кобрусєва Є. А., Селіванова К. В., Позасудовий (адміністративний) порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних реєстраторів прав на нерухоме майно в контексті реформування системи органів державної реєстрації. *Право і суспільство*. № 4. 2020. С. 195-201.
43. Коваленко К. В. Загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність. *Форум права*. 2008. № 2. С. 231-236. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення: 15.01.2021).
44. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. (дата звернення: 06.02.2021).
45. Козюра І. Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. Вип. 22. С. 132-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2018_22_17. (дата звернення: 10.04.2021).

46. Колесников М. О. Адміністративні послуги з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2016. 20 с.
47. Коліушко І. Б., Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. Київ : Факт, 2002. 260 с.
48. Кондратенко В. М., Дем'янчик В. В. Особливості адміністративно-правового статусу органів юстиції в Україні. *Наукові записки. Серія : Право*. 2020. Випуск 9. Кропивницький, 2020. С. 74-77.
49. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 10.04.2021).
50. Контроль та моніторинг державних реєстраторів: як це працює? Відділ розгляду звернень та забезпечення діяльності комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Управління державної реєстрації Головного територіального управління юстиції у місті Києві. URL: <http://www.nusta.edu.ua/wp-content/uploads/2016/11/%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%B4%D1%96%D0%BB-%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%B3.pdf>. (дата звернення: 12.04.2021).
51. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>. (дата звернення: 01.04.2021).
52. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2013. 23 с.

53. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2010. № 84/2010. С. 104–107.
54. Кравчук І. Порівняння понять: "контроль", "оцінювання", "моніторинг" та "адміністративний аудит". *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 19-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_5. (дата звернення: 21.02.2021).
55. Крегул Ю., Батрименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 17–27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_4. (дата звернення: 01.03.2021).
56. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>. (дата звернення: 10.04.2021).
57. Легеца Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". Запоріжжя, 2017. 32 с.
58. Летнева О. С. Публічно-правова сутність державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 111-120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_3_13. (дата звернення: 10.03.2021).
59. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 31(2). С. 146-150. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_31\(2\)_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_31(2)_35). (дата звернення: 10.11.2020).
60. Любимов О. К Проблемні питання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного*

- гуманітарного університету. Сер.: *Юриспруденція*. 2019. № 37. С. 103-107.
- 61.Маліновська В. М. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. URL: <http://www.vru.gov.ua/Docs/a150710.pdf>. (дата звернення: 24.09.2020).
- 62.Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4 (18). С. 75-83.
- 63.Маматова Т. В., Шаров Ю. П. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 69-76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_2_13. (дата звернення: 10.11.2020).
- 64.Маматова Т. В., Гладка О. М. Інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць*. 2020. № 1(44). С. 86-91.
- 65.Маматова Т. В., Шаров Ю. П. Громадський моніторинг надання адміністративних послуг в Україні: огляд стану нормативного регулювання. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 25-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_6. (дата звернення: 04.10.2020).
- 66.Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 60-64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_12. (дата звернення: 10.11.2020).
- 67.Мариняк Н. Удосконалення нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 297-303. URL:

- http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2017_861_44. (дата звернення: 10.11.2020).
68. Мартинюк О. А. Проблеми державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 175-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_3_41. (дата звернення: 21.12.2020).
69. Маслова Я. І. Співвідношення понять "нагляд" і "контроль" у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 70-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_62_11. (дата звернення: 17.01.2021).
70. Мердова О. М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. № 1. С. 17-22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2015_1_5. (дата звернення: 13.12.2020).
71. Мерник А. Правові аспекти діяльності державних реєстраторів відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в контексті проведення адміністративної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3 (82). С. 88-96.
72. Методичні рекомендації: Актуальні аспекти проведення камеральної перевірки за результатами здійснення контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації. м. Дніпро. Лютий 2020 року. URL: <https://psjust.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/9.-%D0%A1%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C-2020-%D0%9A%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B2%D1%96%D1%80%D0%BA%D0%B0.pdf>. (дата звернення: 10.11.2020).
73. Методологія проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 року № 1395/5. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8>. (дата звернення: 07.04.2021).
74. Моніторинг реєстраційних дій та камеральні перевірки. Офіційний вебсайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/news/acts>. (дата звернення: 06.04.2021).
75. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.
76. Негрич О. М. Підвищення результативності надання адміністративних послуг в умовах забезпечення інформаційної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 22. С. 87-90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_22_21. (дата звернення: 07.04.2021).
77. Нікітін В. В. Адміністративно-правовий статус державних (публічних) реєстраторів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017. 208 с.
78. Олійник І. Еволюція механізму державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2019. Вип. 2. С. 84–91.
79. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. Вебсайт «Фонду демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». URL: https://dif.org.ua/article/otsinki-naselennyam-ukraini-yakosti-nadannya-administrativnikh-poslug_2019. (дата звернення: 07.04.2021).
80. Положення про Колегію з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції: Наказ Міністерства юстиції України від 09 січня 2020 року № 71/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0024-20#Text>. (дата звернення: 06.04.2021).

81. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 10.12.2020).
82. Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 553). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#n23>. (дата звернення: 30.03.2021).
83. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. Кабінет електронних сервісів. URL: https://kap.minjust.gov.ua/services?product_id=1&is_registry=1&keywords=&usertype=all (дата звернення: 23.07.2021).
84. Порядок проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 року № 383/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15#n14>. (дата звернення: 12.12.2020).
85. Порядок розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF#n90>. (дата звернення: 17.12.2020).
86. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 січня 2021 року у справі № 916/1415/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94803669?fbclid=IwAR1UmpRd6taNvdXTZ9QWZkJS89KPD3RDRbBIsyYXmSv1g6Avs5Pe20vGyyM_ (дата звернення: 27.04.2021).
87. Постанова Великої палати Верховного Суду від 21.08.2019 року у справі № 520/2834/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84152994>. (дата звернення: 27.04.2021).

88. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 вересня 2020 року у справі № 910/3009/18 (провадження № 12-204гс19). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C015395?an=90>. (дата звернення: 27.04.2021).
89. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22.08.2018 року у справі № 925/1265/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76474144>. (дата звернення: 27.04.2021).
90. Постанова Великої палати Верховного Суду від 28.08.2019 року у справі № 752/8287/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84092732>. (дата звернення: 27.04.2021).
91. Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 23.06.2020 року у справі № 922/2589/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90176798>. (дата звернення: 27.04.2021).
92. Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 27.06.2018 року у справі № 921/403/17-г/6. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75368216>. (дата звернення: 27.04.2021).
93. Постанова об'єднаної палати Касаційного господарського суду Верховного Суду від 24.01.2020 року у справі № 910/10987/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87559633>. (дата звернення: 27.04.2021).
94. Постанови Касаційного господарського суду Верховного Суду від 21.01.2021 року у справі № 910/27779/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94591437>. (дата звернення: 27.04.2021).
95. Приходченко Л. Л. Аудит адміністративної діяльності: форма чи метод контролю. *Державне будівництво*. 2007. № 1(1). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1\(1\)__31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1(1)__31). (дата звернення: 04.11.2020).

96. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>. (дата звернення: 10.12.2020).
97. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності: Закон України від 06.10.2016 року № 1666-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1666-19#n317>. (дата звернення: 20.11.2020).
98. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг: Проект Закону України від 01.06.2013 року № 2191а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47218. (дата звернення: 06.04.2021).
99. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству: Закон України № 340-IX від 05.12.2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-20#n210>. (дата звернення: 16.11.2020).
100. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text>. (дата звернення: 05.02.2021).
101. Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 26.11.2015 року № 834-VIII. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-viii#Text>. (дата звернення: 06.02.2021).
102. Про внесення змін до Порядку 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: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 2021 р. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2021-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 05.02.2021).
103. Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-%D1%80#n14>. (дата звернення: 04.02.2021).
104. Державні реєстри. Кабінет електронних сервісів. URL: <https://кар.minjust.gov.ua/services/registry>. (дата звернення: 23.07.2021).
105. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>. (дата звернення: 01.10.2020).
106. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#n23>. (дата звернення: 01.10.2020).
107. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#n1000>. (дата звернення: 01.10.2020).
108. Ілюстрований Звіт 2020-2021 Напрямку з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з

- Європою». 41 с. URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2021/07/VR-21_Ukr.pdf (дата звернення: 23.07.2021).
109. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: Закон України від 22 лютого 2000 року N 1490-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1490-14#Text>. (дата звернення: 28.11.2020).
110. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>. (дата звернення: 27.11.2020).
111. Про затвердження Вимог до оформлення заяв та рішень у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Наказ Міністерства Юстиції України від 21.11.2016 № 3276/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1504-16#n20>. (дата звернення: 23.11.2020).
112. Мін'юст: Законопроект «Про адміністративну процедуру» врегульовує відносини держави з фізичними та юридичними особами. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. 13 травня 2020 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minyust-zakonoproekt-pro-administrativnu-proceduru-vregulovuye-vidnosini-derzhavi-z-fizichnimi-ta-yuridichnimi-osobami> (дата звернення: 23.07.2021).
113. Олександр Банчук: Верховна Рада підтримала законопроект про адміністративну процедуру в першому читанні. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. 2 вересня 2020 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-banchuk-verhovna-rada-pidtrimala-zakonoproekt-pro-administrativnu-proceduru-v-pershomu-chitanni> (дата звернення: 23.07.2021).
114. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг: Наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 N 219. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219665-07#Text>. (дата звернення: 28.11.2020).
115. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. N 1346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1346-2009-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 03.10.2020).
116. Про затвердження Національного стандарту N 1 "Загальні засади оцінки майна і майнових прав": Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. N 1440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 25.10.2020).
117. Про затвердження Положення про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України: Постанова Правління Національного Банку України від 22.12.2017 № 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0141500-17#Text>. (дата звернення: 28.11.2020).
118. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Міністерства юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 року № 1707/5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0759-11#n19>. (дата звернення: 21.11.2020).
119. Передача реєстраційних функцій. Відділення нотаріальної палати у Хмельницькій області. URL: <https://www.npu.km.ua/peredacha-reiestracijnih-funkcij/>; Про припинення надання адміністративних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців деякими органами державної реєстрації, утвореними Міністерством юстиції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2016 р. № 171-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248899391> . (дата звернення: 23.07.2021).

120. Про затвердження Положення про оренду майна неплатоспроможних банків: Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 15.02.2018 № 465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0313-18#Text>. (дата звернення: 29.11.2020).
121. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1141-2011-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 05.11.2020).
122. Про затвердження Порядку взаємодії акредитованого центру сертифікації ключів Міністерства внутрішніх справ України та Державної міграційної служби України під час надання послуг електронного цифрового підпису з використанням паспорта громадянина України з імплантованим безконтактним електронним носієм: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27.03.2018 № 238. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0475-18#Text>. (дата звернення: 10.11.2020).
123. Про затвердження Порядку 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: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2016 р. № 990. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-2016-%D0%BF#n9>. (дата звернення: 17.10.2020).
124. Про затвердження Порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 05.02.2021).

125. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#n8>. (дата звернення: 06.03.2021).
126. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України, від 1 серпня 2013 р. № 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 18.03.2021).
127. Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з видачі (переоформлення, внесення змін до переліків робіт діючих ліцензій, анулювання та видачі дублікатів) ліцензій на провадження господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури: Наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 8 вересня 2009 року N 367. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FIN50350>. (дата звернення: 10.04.2021).
128. Перелік усіх населених пунктів, в яких з'являться Дія Центри. Міністерство цифрової трансформації України. 9 липня 2021 року. URL: https://thedigital.gov.ua/cnap/Perelik_usih_naselennih_punktiv. (дата звернення: 23.07.2021).
129. Проект Закону про адміністративну процедуру від 15 травня 2020 року № 3475. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 23.07.2021).
130. Про захист прав споживачів: Закон України від 07.06.2018 року №2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>. (дата звернення: 10.04.2021).
131. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року N 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>. (дата звернення: 12.04.2021).

132. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. N 737. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 17.04.2021).
133. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 26 червня 1997 року № 400/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400/97-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 01.04.2021).
134. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 15.04.2021).
135. Про іпотеку: Закон України від 5 червня 2003 року № 898-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text>. (дата звернення: 17.04.2021).
136. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 12.04.2021).
137. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 N 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>. (дата звернення: 17.04.2021).
138. Про проведення моніторингу реєстраційних дій у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Наказ Міністерства юстиції України від 04.01.2018 року № 7/7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007323-18#Text>. (дата звернення: 08.04.2021).
139. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>. (дата звернення: 08.10.2021).
140. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 року № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>. (дата звернення: 12.04.2021).
141. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>. (дата звернення: 08.10.2021).
142. Про технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 1 грудня 2005 року N 3164-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3164-15#Text>. (дата звернення: 10.10.2021).
143. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/>. (дата звернення: 25.12.2020).
144. Проект Закону про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень № 2982 від 02.06.2015 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2982&skl=9. (дата звернення: 26.12.2020).
145. Пушкарьова Н. О. Місце громадського контролю в системі надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 65-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_4_11. (дата звернення: 04.09.2020).
146. Реєстрація : з практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції. *Лігазакон*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TS002423?q=%D1%80%D0%B5%D1%>

94%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.

(дата звернення: 13.12.2020).

147. Реформа децентралізації. Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya>. (дата звернення: 04.04.2021).
148. Романюк Я. М. Державна реєстрація правочинів: її суть та правове. *Вісник Верховного Суду України*. 2010. № 5. С. 40-46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvsu_2010_5_10. (дата звернення: 25.12.2020).
149. Середа В. В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1. С. 18-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_1_5. (дата звернення: 13.12.2020).
150. Слободянюк С. О. Місце та роль інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в правовій системі. *Держава і право*. 2011. Вип. 52. С. 298-303.
151. Словник української мови: в 11 томах. Том 3, 1972. Стор. 289. URL: <http://sum.in.ua/s/zarejestrivaty>. (дата звернення: 10.11.2020).
152. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. Стор. 485. URL: <http://sum.in.ua/s/rejestrivaty>. (дата звернення: 10.11.2020).
153. Соболев Є. Ю. Загальна характеристика публічно-сервісної діяльності як складової адміністративної діяльності органів публічної адміністрації. *Наукові записки. Серія: право*. Вип. 6. 2019. С. 50-54.
154. Солонар А. В. Особливості юридичної відповідальності державного реєстратора юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Т. 2, Вип. 3. С. 245-249.
155. Солонар А. В., Семенников С. В. Поняття та ознаки адміністративної послуги. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 6(19). С. 17-22.
156. Спасибо-Фатєєва І. В. Значення державної реєстрації для цивільних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України : зб.*

- наук. пр.* / Нац. акад. прав. наук України. Харків : Право, 2012. № 4(71). С. 159-171.
157. Статистична інформація щодо засідань Колегії Міністерства юстиції України з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції за 2021 рік. URL: https://minjust.gov.ua/other/zasidannya_kolehiyi/zasidannya_kolegii_2021. (дата звернення: 27.04.2021).
158. Статистична інформація щодо розгляду скарг Колегією з розгляду скарг у сфері державної реєстрації за 2021 рік. URL: <https://minjust.gov.ua/m/2021-rik>. (дата звернення: 27.04.2021).
159. Стаття 166-23 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Авторський колектив коментарю до Кодексу України про адміністративні правопорушення. URL: https://ips.ligazakon.net/document/kd0005?an=985532&ed=2017_01_01&lang=ua. (дата звернення: 25.04.2021).
160. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>. (дата звернення: 19.04.2021).
161. Судовий захист права власності: практика Верховного Суду. Чумак Ю. Верховний Суд. Київ, 19 лютого 2021 року. 44 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Presenation_Property_rights.pdf. (дата звернення: 27.04.2021).
162. Сукманова О. В. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні. Теорія і практика : монографія. НДІ публ. права. Київ ; Херсон : ОЛДІ-плюс, 2019. 435 с.

163. Сукманова О. В. Державна реєстрація як провідний спосіб охорони права власності. *Право і суспільство*. 2019. № 2. С. 98-103.
164. Тамаря Я. В. Стадії адміністративної процедури з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) Одеса : Видавничий дім "Гельветика", 2017. Вип. 78. С. 150-156.
165. Теличко М. В. Відповідальність за порушення процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. С. 452-459. «Від громадянського суспільства – до правової держави»: Міжнародна конференція молодих вчених та студентів, 24 квітня 2015 р., м. Харків: Збірник тез доповідей. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. 516 с.
166. Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. та ін. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. Київ, 2015. 428 с.
167. Ткаченко І. В. Сучасні питання поділу майна на нерухоме та рухоме. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 38. С. 87-91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2008_38_17. (дата звернення: 19.04.2021).
168. Фуглевич К. А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2015. 23 с.
169. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, Видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П., Шиманке Д. / За заг. ред. Тимощука В.П. Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.

170. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. (дата звернення: 25.04.2021).
171. Циганов О. Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". Київ, 2018. 41 с.
172. Циганов О. Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 1. С. 207-216. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2016_1_24. (дата звернення: 10.02.2021).
173. Цуриков М. О. Система правочинів, що підлягають державній реєстрації : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого". Харків, 2011. 21 с.
174. Шевчук П. Рівні ефективності надання адміністративних послуг населенню України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 3. С. 115-122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_3_15. (дата звернення: 10.02.2021).
175. Роль ЦНАП (Центрів Дія) у використанні е-Послуг. Навчальний посібник для працівників ЦНАП (Центрів Дія), покликаний залучати громадян використовувати електронні послуги. Березень 2021. 64 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/703/E-skills-Manual.pdf>. (дата звернення: 23.07.2021).
176. Романенко Є. О. Закон України про адміністративну процедуру. *Питання публічного права*. С. 131-145. <https://maup.com.ua/assets/files/expert/11/8.pdf> (дата звернення: 23.07.2021).

177. Список державних реєстраторів та нотаріусів, яким анульовано доступ до державних реєстрів. Департамент нотаріату та державної реєстрації, Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/spysok-der-reest-ta-not> (дата звернення: 23.07.2021).
178. Тимошук В. Чому Рада зволікає із законом про адмінпроцедуру? Реанімаційний пакет реформ. 31 травня 2021 року. URL: <https://rpr.org.ua/news/chomu-rada-zvolikaie-iz-zakonom-pro-adminprotseduru/> (дата звернення: 23.07.2021).
179. У 2021 році Мінцифри планує запустити ЦНАП нової формації — Центри Дія. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. 24 березня 2021 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-2021-roci-mincifri-planuye-zapustiti-snar-povoii-formaciyi-centri-diya-nov> (дата звернення: 23.07.2021).
180. Цифрова трансформація державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (е-Майно). Проєкти цифрової трансформації. Цифрова держава «Дія». URL: <https://plan2.diia.gov.ua/> (дата звернення: 23.07.2021).
181. Що таке Дія? Державні послуги онлайн. URL: <https://diia.gov.ua/faq/8>. (дата звернення: 23.07.2021).
182. Якістю послуг у ЦНАП задоволені 77% українців – Федоров. *Укрінформ – мультимедійна платформа іномовлення України*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-yakisne-zhyttia/3225961-akistu-poslug-u-snar-zadovoleni-77-ukrainciv-fedorov.html> (дата звернення: 23.07.2021).
183. Ярош С. Проблема рейдерства та реформа державних реєстрів. Національна асоціація адвокатів України, Рада адвокатів Київської області. URL: <https://radako.com.ua/news/problema-reyderstva-ta-reforma-derzhavnih-reiestriv> (дата звернення: 23.07.2021).

ДОДАТКИ

Додаток 1

Список опублікованих праць за темою дисертації:

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

1. 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

Публікації, що додатково відображають результати дослідження:

1.