

Відгук

**офіційного опонента – доктора юридичних наук Шопіної Ірини
Миколаївни на дисертацію Куманської-Нор Оксани Павлівни на тему:
«Адміністративні послуги у сфері державної реєстрації речових прав на
нерухоме майно в Україні в умовах децентралізації», подану на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07. –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Дисертаційне дослідження Куманської-Нор Оксани Павлівни присвячене актуальному питанню адміністративного права, а саме проблемі адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні в умовах децентралізації. 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. Тема є актуальною, оскільки відбулися важливі зміни, пов'язані з децентралізацією, які певним чином вплинули на сферу державної реєстрації нерухомого майна. Наприклад, 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. Усі ці зміни вказують на те, що 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 ґрунтового та комплексного дослідження.

Метою дослідження є необхідність 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.

Для досягнення мети дослідження автором цілком логічно 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.

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).

Науково-теоретичною основою даного дисертаційного дослідження є базові праці науковців, представників наук загальної теорії держави та права, теорії управління, конституційного, муніципального, адміністративного права та процесу (судочинства) та інших галузей права, що сформульовані у працях вітчизняних й зарубіжних фахівців, а також довідково-енциклопедична юридична література.

Отже, ознайомлення зі змістом дисертації дає підстави зробити висновок, що мета, завдання, об'єкт та предмет дослідження визначені вірно, що дозволило логічно і послідовно викласти результати дисертаційного дослідження, сформулювати науково важливі, актуальні та аргументовані висновки. Досягнутий позитивний результат також обумовлений вдалим вибором методології дослідження.

У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд наукових положень і висновків запропонованих особисто дисертантом. До найбільш значущих з них належать:

вперше:

- визначено, що окремим важливим аспектом модернізації процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є електронізація. Доведено, що пріоритетними сферами цифрової трансформації є процедура державної реєстрації речових прав на

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

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

адміністративної послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, усунення прогалин у законодавстві (Верховна Рада України);

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

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

- запропоновано наділити Управління контролю у сфері державної реєстрації функціями розгляду скарг у сфері державної реєстрації на рішення, включно із рішенням про державну реєстрацію прав, а також уповноважити проводити камеральні перевірки та моніторинг реєстраційних дій;

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

удосконалено:

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

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

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

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

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

дістали подальшого розвитку:

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

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

Можна погодитися із пропозицією дисертантки створити у структурі територіальних органів Міністерства юстиції України Управління контролю у сфері державної реєстрації, наділивши останніх функціями розгляду скарг у сфері державної реєстрації на рішення, включно із рішенням про державну реєстрацію прав, які сьогодні розглядаються виключно структурними підрозділами Міністерства юстиції України. А також наділити ці Управління

контролю правом безпосереднього проведення камеральних перевірок та моніторингу реєстраційних дій.

Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечується вдалою і логікою викладення матеріалу, різноманітністю опрацьованої здобувачем джерельної бази.

Разом з тим, дисертаційне дослідження не позбавлено певних недоліків та дискусійних положень, які потребують додаткового обґрунтування, зокрема:

1. Стандартизація сфери надання адміністративних послуг, пише автор дисертаційного дослідження, є важливою передумовою забезпечення їх належної якості, а також контролю за відповідністю діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, яких так чи інакше залучено до сфери адміністративних послуг, до вимог законності та доцільності. Тобто, як бачимо, дослідниця використовує такі категорії як «стандартизація» та «контроль», не вказуючи на їх співвідношення.

2. Юридична відповідальність є невід'ємним складовим елементом адміністративно-правового статусу як державного реєстратора, так і будь-якої посадової особи, яка в сукупності з іншими складовими дозволяє в повній мірі надати характеристику особливостям здійснення того чи іншого виду служби. Вчена вірно зазначає (підрозділ 3.3), що саме Законом України «Про адміністративні послуги» у статті 19 визначено питання відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Так, посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. В той же час, цінність даного структурного елементу дещо втрачається, оскільки дисертантка лише ставить питання без аналізу його змісту (відсутня проблематика, а також можливі шляхи вдосконалення законодавства).

3. Дисертантка акцентує увагу на тому, 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. В той же час, не зрозумілим залишається ставлення автора дисертаційного дослідження до такого виду обмеження. Поза увагою залишається питання щодо можливості/неможливості надання адміністративних послуг іншими суб'єктами.

4. Не достатньо розкритим, як на наш погляд, є висновок вченої про те, що окремим важливим аспектом модернізації процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно є електронізація. На сьогодні, відзначає дисертантка, 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. Такий висновок, на наш погляд є надто поверхневим і перевантаженим загальними категоріями без акцентування на конкретних заходах щодо модернізації процедури надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно шляхом електронізації.

5. Слід відзначити, що на сьогоднішній день, статистика – це барометр соціального життя країни. При цьому, правова статистика своїми показниками завжди характеризує тенденції і характер законодавчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності державних органів. Тому вона має велике як наукове так і практичне значення при вирішенні різноманітних проблем розбудови правової держави. Статистичні дані – це джерело для оперативного

керівництва відповідного органу, тому що вони дають характеристику їх діяльності. Це дає змогу керівництву відповідного органу державної влади систематично контролювати діяльність, виявляти позитивні та негативні сторони статистичної роботи та приймати відповідні рішення для її вдосконалення та покращення.

Саме тому, автору, в контексті тематики дослідження, варто було б більше спиратися на статистичні дані та відомості різного роду анкетувань та опитувань громадської та професійної думки.

Разом з тим, вищезазначені зауваження і побажання стосуються дискусійних і складних питань, вони не впливають на загальну високу позитивну оцінку здійсненого дисертаційного дослідження і не перешкоджають визнати його завершеною науковою працею.

Наукові положення, висновки та рекомендації, які містяться у дисертації, належним чином відображені у 4 наукових статтях, з яких 1 опубліковано у наукових фахових виданнях України, 3 - у іноземних наукових виданнях. Положення та висновки дисертаційного дослідження є новими та науково обґрунтованими, носять творчий і самостійний характер.

Автореферат дисертації Куманської-Нор Оксани Павлівни відображає зміст дисертаційного дослідження, його основні теоретичні і практичні положення, містить практичні рекомендації та пропозиції у сфері проблематики дисертаційного дослідження.

Отже, на основі вищенаведеного, вважаю, що дисертаційне дослідження Куманської-Нор Оксани Павлівни на тему: «Адміністративні послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно в Україні в умовах децентралізації», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності: 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право є самостійною завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують важливе наукове завдання і мають важливе значення для подальшого розвитку науки адміністративного права. Дисертація відповідає вимогам, які передбачені пунктами 9 та 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, щодо дисертацій, які подаються на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, а її автор – Куманська-Нор Оксана Павлівна заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Шопіна Ірина Миколаївна,

доктор юридичних наук, професор

професор кафедри адміністративно-правових

дисциплін Львівського державного

університету внутрішніх справ