

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**СПАСЕНКО ВІКТОРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК 342.922 (477)

**ПРАВОВИЙ СТАТУС РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ  
В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 2015

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент

**Зуй Валентина Василівна,**

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

доцент кафедри адміністративного права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор

**Біла-Тіунова Любов Романівна,**

Національний університет «Одеська

юридична академія», завідувача

кафедрою адміністративного і

фінансового права;

кандидат юридичних наук

**Георгієвський Юрій Валентинович,**

Головне територіальне управління

юстиції у Харківській області,

начальник управління.

Захист відбудеться «04» червня 2015 р. о «13-00» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розіслано «29» квітня 2015 р.

**Учений секретар**

**спеціалізованої вченої ради**

**В. Ю. Шепітько**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** На сучасному етапі державотворення України, розбудови її як демократичної, соціальної, правової держави особливого значення набуває ефективна діяльність органів державного управління, спрямована на охорону прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Активні демократичні процеси в суспільстві зумовлюють формування нових інституцій влади, що потребують науково-теоретичного осмислення їх правового статусу.

В умовах державного й правового розвитку, соціально-економічних перетворень в Україні наявність прогалин і недоліків у правовому регулюванні діяльності реєстраційної служби, а також брак фундаментальних досліджень теоретичних і практичних питань її організації й діяльності свідчать про необхідність вивчення правової регламентації функціонування зазначеної служби, що сьогодні набуває особливої актуальності. У той же час з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для людини, надання високоякісних і доступних адміністративних послуг виникає потреба оптимального розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у сфері державної реєстрації за принципом субсидіарності, що, у свою чергу, зумовлює необхідність проведення комплексного дослідження правового статусу реєстраційної служби в Україні, виявлення існуючих проблем, розроблення рекомендацій для їх подолання.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці вчених, серед яких В. Б. Авер'янов, Є. О. Агеєва, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, І. В. Бойко, Р. Ф. Васильєв, В. М. Гаращук, Ю. В. Георгієвський, Е. Ф. Демський, В. А. Дерезь, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, Ю. М. Козлов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. М. Кравцова, О. Д. Крупчан, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Б. М. Лазарєв, Д. В. Лученко, В. Я. Малиновський, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, О. М. Синкова, О. М. Соловійова, Ю. М. Старілов, В. П. Тимощук, А. М. Школик та ін. Окремі аспекти, пов'язані з державною реєстрацією, висвітлені у роботах М. П. Гурковського, О. М. Добрава, О. О. Квасницької, Д. В. Мовчана, Я. О. Пономарьової, А. В. Солонар, О. Г. Юшкевич та ін.

Однак розробленню саме правового статусу реєстраційної служби в Україні науковцями приділено недостатньо уваги. Так, неповною мірою вирішені питання функціонування реєстраційної служби, з'ясування її місця в системі державних органів, повної характеристики елементів її правового статусу, опрацювання пропозицій і рекомендацій з удосконалення законодавства, що регулює правовий статус реєстраційної служби в Україні, та деякі інші.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава

Мудрого відповідно до комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» № 0111U000966. Її тема затверджена на засіданні вченої ради університету 21 грудня 2012 р. (протокол № 4) і перезатверджена 26 грудня 2014 р. (протокол № 5).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертації полягає в тому, щоб на підставі досягнень юридичної науки, норм чинного законодавства і практики його застосування напрацювати оновлені уявлення про сутність і зміст правового статусу реєстраційної служби в Україні, визначити організаційно-правові засади її функціонування, розробити й надати пропозиції для вдосконалення організації й діяльності цієї служби з урахуванням вітчизняного й зарубіжного досвіду.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність вирішення таких завдань:

- виявити основні тенденції становлення й розвитку реєстраційної служби в Україні;
- охарактеризувати правові засади діяльності державної реєстраційної служби відповідно до чинного національного законодавства;
- з'ясувати місце цієї служби в системі державних органів в Україні, запропонувати шляхи розв'язання проблем, пов'язаних з її функціонуванням;
- навести систему принципів діяльності державної реєстраційної служби в Україні, запропонувати їх авторську дефініцію;
- виявити особливості юридичної природи й елементи правового статусу розглядуваної служби;
- виокремити й охарактеризувати завдання та функції реєстраційної служби, класифікувати останні;
- охарактеризувати організаційну структуру реєстраційної служби в Україні;
- дати характеристику компетенції реєстраційної служби та її змістовних елементів – предметів відання та повноважень;
- з'ясувати особливості надання реєстраційною службою адміністративних послуг;
- розкрити специфіку форм і методів управлінської діяльності досліджуваної служби в Україні;
- узагальнити зарубіжний досвід діяльності реєстраційних органів, обґрунтувати можливість застосування позитивного досвіду зарубіжних країн для вдосконалення законодавства, що регламентує правовий статус реєстраційної служби в Україні, і надати авторські пропозиції щодо зазначених питань.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю реєстраційної служби в Україні.*

*Предметом дослідження є правовий статус реєстраційної служби в Україні.*

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя дисертації становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання, оперування якими об'єктивно зумовлено змістом поставлених завдань. У процесі дослідження використовувались такі методи: історико-правовий, системно-структурний, формально-логічний, порівняльно-правовий, статистичний, метод сходження від абстрактного до конкретного, логіко-семантичний, прогнозування та ін. Історико-правовий метод знайшов своє відбиття при вивченні становлення й розвитку реєстраційної служби на теренах України (п. 1.1). За допомогою системно-структурного методу здійснено характеристику нормативно-правових актів, що впорядковують діяльність державної реєстраційної служби (п. 1.2). Формально-логічний метод дозволив з'ясувати місце реєстраційної служби в системі державних органів в Україні (п. 1.3). Порівняльно-правовий метод застосовано у процесі вивчення діяльності реєстраційних органів зарубіжних країн (п. 2.5). Статистичний метод задіяно для проведення дослідження практичної діяльності Державної реєстраційної служби України, Реєстраційної служби Головного управління юстиції у Харківській області, а також Харківського апеляційного адміністративного суду (пп. 1.4, 2.1). Метод сходження від абстрактного до конкретного, а також логіко-семантичний використано для формулювання дефініцій понять «адміністративно-правове регулювання діяльності державної реєстраційної служби», «принципи діяльності державної реєстраційної служби», «спрямування», «координація» і для з'ясування завдань, функцій і компетенції реєстраційної служби (пп. 1.2, 1.3, 2.1, 2.3). Метод прогнозування став у нагоді при окресленні напрямків удосконалення правового регулювання діяльності вітчизняної реєстраційної служби (пп. 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5).

Теоретичними підвалинами цієї роботи послужили наукові праці українських і зарубіжних фахівців із філософії, загальної теорії держави та права, адміністративного права і процесу, конституційного, господарського права та інших галузей права.

Нормативну основу дослідження становили Конституція та чинне законодавство України в царині державної реєстрації. Дисертанткою проаналізовано нормативні акти дореволюційного й радянського періодів, а також акти законодавства зарубіжних країн, що стосуються державної реєстрації. Емпіричним фундаментом дисертації стали статистичні дані, акумульовані Державною реєстраційною службою України, Реєстраційною службою Головного управління юстиції у Харківській області, а також узагальнення даних судової статистики Харківського апеляційного адміністративного суду.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є однією з перших комплексних робіт, в якій здійснюється науково-теоретична розробка проблем правового статусу реєстраційної служби в Україні й сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків.

*Уперше:*

- з'ясовано місце реєстраційної служби в системі державних органів в Україні в контексті завдань щодо реформування системи державного управління;

- запропоновано систему принципів діяльності, на підставі яких функціонує зазначена служба;

- визначено й охарактеризовано основні елементи правового статусу реєстраційної служби в Україні;

- обґрунтовано внесення доповнень і змін до чинного законодавства, що регламентує правовий статус реєстраційної служби в Україні, з метою підвищення ефективності її діяльності й забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері державної реєстрації.

*Удосконалено:*

- окремі наукові положення щодо становлення й розвитку реєстраційної служби на теренах України;

- теоретичні положення про зміст компетенції цієї служби, ключовими елементами якої є предмети відання й повноваження, та про доцільність розширення її повноважень;

- положення про необхідність децентралізації влади у сфері державної реєстрації на сучасному етапі реформ в Україні шляхом часткової передачі функцій реєстраційної служби органам місцевого самоврядування.

*Набули подальшого розвитку положення щодо:*

- внесення доповнень до чинного законодавства для уточнення понять «спрямування» і «координація», дефініції яких запропоновано дисертанткою;

- упровадження в діяльність реєстраційної служби в Україні електронного врядування й вирішення проблем, що виникають при цьому;

- необхідності введення уніфікованої посади державного реєстратора й закріплення його статусу на законодавчому рівні;

- організації й функціонування в зарубіжних країнах реєстраційних органів, тенденцій розвитку й підходів до реформування останніх, можливості й доцільності запозичення позитивного зарубіжного досвіду в діяльність реєстраційної служби в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції, висновки й рекомендації сприятимуть подальшому вдосконаленню національного законодавства, що регламентує правовий статус реєстраційної служби в Україні. Вони можуть бути використані:

- у науково-дослідницькій сфері – для подальшого вивчення теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з діяльністю реєстраційної служби в Україні, та поглиблення знань про її правовий статус;

– у правотворчості – у процесі підготовки й опрацювання законопроектів, а також при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства України;

– у правозастосовній діяльності – при вдосконаленні практичної діяльності реєстраційної служби в Україні і розгляді адміністративно-правових спорів;

– у навчальному процесі – під час викладання адміністративного права, а також для підготовки підручників, навчальних посібників, методичної літератури для студентів юридичних навчальних закладів.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні положення, висновки й результати, отримані у процесі роботи над дисертацією, викладені й обговорені на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Сформульовані в дисертації положення оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях. Це зокрема: всеукраїнська конференція «Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених» (м. Харків, 2013 р.); VIII міжнародна наукова конференція студентів та молодих вчених «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 2013 р.); всеукраїнська науково-практична конференція молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2013 р.» (м. Харків, 2013 р.); міжнародна науково-практична конференція «Методологія публічного та приватного права: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Одеса, 2013 р.); міжнародна науково-практична конференція «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 2013 р.); II міжнародна науково-практична конференція «Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання» (м. Харків, 2014 р.); міжнародна науково-практична конференція «Права та свободи людини і громадянина: механізм їх реалізації та захисту різними галузями права» (м. Братислава, Словачька Республіка, 2014 р.).

**Публікації.** Основні наукові результати дисертації дістали відображення у 12 наукових працях, з яких 5 статей опубліковано у фахових виданнях, у тому числі одна – у зарубіжному науковому журналі, а також у тезах 7 доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети, завдань і предмету дослідження робота складається зі вступу, 2 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (291 найменування) і додатків. Загальний обсяг роботи – 204 сторінки, у тому числі основного тексту – 167 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими планами, програмами, темами, мета й завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова

новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дослідження і публікації.

**Розділ 1 «Теоретико-правові основи діяльності реєстраційної служби в Україні»** об'єднує чотири підрозділи, присвячені дослідженню становлення й розвитку реєстраційної служби в Україні, правових засад її діяльності, місця в системі державних органів та принципів її діяльності.

У підрозділі 1.1. *«Становлення й розвиток реєстраційної служби в Україні»* проведено аналіз вітчизняного історичного досвіду розвитку реєстраційної служби з часів Київської Русі, від якої бере початок українська державність, та її подальшого утвердження у практиці державотворення до сучасного періоду. Розглянуто важливі нормативно-правові акти, які тією чи іншою мірою стосувалися функціонування реєстраційних органів у різних сферах державної реєстрації.

Здійснено історичний екскурс за сферами діяльності реєстраційної служби в Україні, а саме державної реєстрації: актів цивільного стану; речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців; договорів комерційної концесії (субконцесії); реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань; статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (якщо їх реєстрація передбачена законами), статутів територіальних громад; друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

У підрозділі 1.2. *«Правові засади діяльності державної реєстраційної служби в Україні»* досліджено і проаналізовано вихідні положення, що виступають підґрунтям правового статусу, організації й функціонування державної реєстраційної служби і згідно з якими реалізуються правові норми у сфері державної реєстрації. Своє відображення вихідні положення знаходять в нормативно-правових актах різної юридичної сили, які за змістом пропонуємо класифікувати на ті, що: (а) встановлюють загальні засади діяльності державної реєстраційної служби; (б) регулюють порядок надання адміністративних послуг у різних сферах державної реєстрації; (в) впорядковують питання адміністративної й інших видів юридичної відповідальності в різних сферах державної реєстрації; (г) стосуються запобігання і протидії корупції в царині державної реєстрації; (д) регламентують діяльність державної реєстраційної служби в цілому та окремі її аспекти.

Наводиться авторська дефініція правової конструкції «адміністративно-правове регулювання діяльності державної реєстраційної служби», під якою пропонується розуміти процес упорядкування відносин, що виникають з приводу створення, організації й функціонування державної реєстраційної служби, а також відносин між останньою та іншими органами державної



влади, фізичними і юридичними особами, які до неї звертаються з метою забезпечення своїх прав, свобод і законних інтересів, за допомогою адміністративно-правових норм.

У підрозділі 1.3. *«Місце реєстраційної служби в системі державних органів в Україні»* визначено, що сьогодні в Україні функціонує система органів державної влади, які формують і реалізують державну політику в різних сферах державної реєстрації. Залежно від їх місця в цій системі можна виділити такі органи: (1) що формують державну політику та вирішують основні завдання держави у різних сферах державного управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); (2) які безпосередньо реалізують державну політику у сфері державної реєстрації; (3) що здійснюють окремі напрямки діяльності у визначених законодавством сферах державної реєстрації (в тому числі й органи недержавного управління – органи місцевого самоврядування). Установлено, що на теперішній час реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації здійснюють: (1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику з питань державної реєстрації в окреслених законодавством сферах; (2) структурні підрозділи Головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві й Севастополі, що забезпечують реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах державної реєстрації; (3) структурні підрозділи районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних та міжрайонних управлінь юстиції, які реалізують державну політику у встановлених законодавством сферах державної реєстрації.

У підрозділі 1.4. *«Принципи діяльності державної реєстраційної служби в Україні»* констатується, що важливим аспектом функціонування державної реєстраційної служби є дотримання принципів її діяльності, під якими пропонується розуміти основоположні засади щодо організації і функціонування державної реєстраційної служби задля ефективного виконання покладених на неї завдань та функцій.

Запропоновано авторський варіант класифікації принципів діяльності державної реєстраційної служби на загальні і спеціальні. До загальних відносимо принципи верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності, безперервності, забезпечення єдності державної політики, відкритості і прозорості, відповідальності, єдиноначальності, компетенційності і професіоналізму. До спеціальних – принципи доступності адміністративних послуг, що надаються державною реєстраційною службою, взаємодії цієї служби з іншими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, «єдиного вікна», гарантованості і пріоритетності зареєстрованих прав державою, територіальності.

**Розділ 2 «Характеристика елементів правового статусу реєстраційної служби в Україні»** містить п'ять підрозділів, у яких розглядаються завдання, функції, організаційна структура, компетенція, форми й методи управлінської діяльності реєстраційної служби,

вивчається зарубіжний досвід організації і правового забезпечення реєстраційних органів як основа вдосконалення національного законодавства, що регламентує правовий статус реєстраційної служби.

*Підрозділ 2.1. «Завдання та функції реєстраційної служби в Україні»* присвячено ґрунтовному аналізу наукових підходів до визначення поняття й елементів правового статусу реєстраційної служби в Україні. Зазначено, що останній набуває відповідних характеристик залежно від того, у які саме правовідносини вступає ця служба. З урахуванням предмета дослідження розкрито адміністративно-правовий статус реєстраційної служби в Україні. Авторка поділяє позицію тих учених, які вважають, що до адміністративно-правового статусу органу державного управління слід включати чотири блоки: цільовий, структурно-організаційний, компетенційний, блок форм і методів управлінської діяльності.

Під функціями досліджуваної служби слід розуміти встановлені законодавством основні напрямки її діяльності, спрямовані на досягнення цілей і реалізацію поставлених завдань з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відповідних сферах державної реєстрації. Функцію з державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців рекомендовано передати органам місцевого самоврядування. Це забезпечить відповідальність зазначених органів перед відповідною територіальною громадою за якість надання адміністративних послуг і сприятиме впровадженню ідеології – служіння держави громадянам, а не навпаки. Здійснення функції державної реєстрації речових прав на нерухоме майно державними реєстраторами центрального органу виконавчої влади необхідно передати відповідним структурним підрозділам територіальних органів останнього, а за центральним органом виконавчої влади залишити контрольні повноваження у згаданій сфері. Наступним етапом децентралізації влади має стати передача реєстраційних функцій від зазначених структурних підрозділів органам місцевого самоврядування.

*У підрозділі 2.2. «Організаційна структура реєстраційної служби в Україні»* аргументується, що дослідження організаційної структури цієї служби доцільно здійснювати шляхом аналізу структури кожного з органів державної реєстрації. Нині центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізацію державної політики у встановлених законодавством сферах державної реєстрації, є Міністерство юстиції України. Вивчення організаційної структури останнього дає підстави для висновку, наскільки вона є функціонально обґрунтованою відповідно до законодавчо регламентованих завдань, функцій і повноважень. Обґрунтовується доцільність створення у структурі апарату Міністерства юстиції України Департаменту контролю за дотриманням законодавства, який серед інших контрольних функцій здійснюватиме контроль за дотриманням законодавства щодо обігу персональних даних

структурними підрозділами територіальних органів цього Міністерства та іншими суб'єктами, уповноваженими на виконання реєстраційних функцій.

Важливе місце при здійсненні державної реєстрації належить таким суб'єктам реєстраційних відносин, як державні реєстратори. Для спрощення процедури отримання адміністративних послуг висловлено пропозицію законодавчо уніфікувати посаду державного реєстратора, який надаватиме адміністративні послуги у визначених сферах державної реєстрації. Це значно спростить процедуру отримання адміністративних послуг, а також дозволить урівноважити завантаженість державних реєстраторів.

У підрозділі 2.3. «Компетенція реєстраційної служби в Україні» ретельно вивчаються поняття і складові елементи компетенції досліджуваної служби – предмети її відання та повноваження. Виокремлюються загальний і спеціальний предмети відання реєстраційної служби в Україні. Загальним є державна реєстрація в цілому, спеціальним – державна реєстрація в окремих сферах, у яких ця служба є повноважною за законодавством. Окрему увагу приділено законодавчо закріпленим її повноваженням.

З огляду на те, що результатом здійснення реєстраційною службою своїх владних повноважень є адміністративна послуга, проаналізовано ті послуги, що надаються у сфері державної реєстрації. Розглядаються ознаки адміністративних послуг, аналізуються теоретичні положення адміністративного права, на підставі чого вирізняються види таких послуг, що надаються досліджуваною службою, здійснюється їх класифікація. З урахуванням змісту норм, що впорядковують відносини з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації, визначено, що суб'єктами звернення за отриманням адміністративних послуг є фізичні або юридичні особи, а суб'єктами їх надання – органи державної реєстрації, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені на це згідно із законом.

У підрозділі 2.4. «Форми та методи управлінської діяльності реєстраційної служби в Україні» розгорнуто характеризуються правові й неправові форми управлінської діяльності реєстраційної служби. Серед правових виокремлено видання актів управління, учинення інших юридично значущих дій та укладання адміністративних договорів. До неправових форм управлінської діяльності цієї служби належить проведення конгресів, семінарів, нарад та інших заходів, а також матеріально-технічні операції (діловодські, реєстраційні, безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер, інформаційно-довідкові, інформаційно-аналітичні, статистичні, інформаційно-технологічні).

Наголошено, що з поширенням інформаційних технологій особливої актуальності набуває така форма організації управління, як електронне врядування. На сучасному етапі державотворення необхідно розширити перелік адміністративних послуг у сфері державної

реєстрації, які можна отримати в он-лайн режимі, що є пріоритетним напрямком втілення електронного врядування в Україні.

На підставі дослідження наукових і нормативних джерел констатовано, що методи управлінської діяльності, використовувані реєстраційною службою, мають різноплановий характер, пов'язані не тільки між собою, а й із формами управлінської діяльності. Окрему увагу приділено таким універсальним методам управління, як переконання, примус і заохочення, за умови вдалого поєднання яких реєстраційна служба має змогу на належному рівні реалізовувати своє призначення.

*У підрозділі 2.5. «Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення реєстраційних органів як основа вдосконалення законодавства, що регламентує правовий статус реєстраційної служби в Україні»* розкривається діяльність реєстраційних органів у деяких країнах романо-германської й англо-американської правових сімей. Вивчення положень зарубіжного законодавства у сфері державної реєстрації дозволило запропонувати передачу функції ведення Державного земельного кадастру тому органу, який реалізує державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, з метою підвищення ступеня захищеності баз даних про об'єкти такого майна і права на них.

Установлено, що в зарубіжних країнах реєстраційні функції здійснюються як державними, так і недержавними інституціями, причому більшість із цих функцій покладено саме на органи місцевого самоврядування. Водночас наголошено, що успішність децентралізації влади залежить від фінансової спроможності територіальних громад. Найбільш ефективним засобом створення повноцінної матеріальної бази для місцевого самоврядування є фіскальна децентралізація, європейський досвід запровадження якої передбачає децентралізацію видатків, доходів, а також самостійність у використанні коштів. Втілення фіскальної децентралізації дозволить повною мірою реалізувати концепцію децентралізації влади в Україні.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації на підставі аналізу досягнень юридичної науки, чинного вітчизняного й зарубіжного законодавства у сфері державної реєстрації і практики його реалізації вирішено наукове завдання з розробки питань, які стосуються сутності і змісту правового статусу реєстраційної служби в Україні, організаційно-правових засад її функціонування, удосконалення

законодавства, що регламентує правовий статус цієї служби, наводяться обґрунтовані пропозиції щодо підвищення ефективності її діяльності. До головних із них можна віднести:

1. Становлення реєстраційної служби на території України здолало тривалий шлях розвитку, що вимірюється не одним десятиліттям. Починаючи з Київської Русі й до сьогодні, існувала чимала кількість як державних, так і недержавних інституцій, які здійснювали повноваження у низці сфер державної реєстрації. Правова регламентація діяльності цих інституцій в різні історичні періоди трансформувалася залежно від розвитку правової системи країни. Якісно оновлений етап формування реєстраційних органів розпочинається з проголошенням незалежності України. Цей етап характеризується активними державотворчими і правотворчими процесами, що сприяють формуванню сучасної системи органів державної реєстрації.

2. Законодавство України включає досить об'ємний масив нормативно-правових актів, що регулюють функціонування державної реєстраційної служби. Поглиблений аналіз чинного законодавства дозволив розглядати адміністративно-правове регулювання діяльності державної реєстраційної служби як процес упорядкування відносин, що виникають з приводу створення, організації й функціонування державної реєстраційної служби, а також відносин між останньою з іншими органами державної влади, фізичними і юридичними особами, які до неї звертаються з метою забезпечення своїх прав, свобод і законних інтересів, за допомогою адміністративно-правових норм.

3. Провідне місце в реалізації державної політики у сфері державної реєстрації належить органам державної влади, що викликає надмірну централізацію повноважень і фінансово-матеріальних ресурсів. З метою створення повноцінного середовища існування для фізичних і юридичних осіб, надання високоякісних і доступних адміністративних послуг у сфері державної реєстрації на сучасному етапі реформ в Україні постає потреба в децентралізації влади.

На основі аналізу нормативно-правових актів встановлено відсутність у нормах законодавства дефініцій понять «спрямування» і «координація». З огляду на те, що діяльність Міністерства юстиції України згідно із законодавством спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, запропоновано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» закріпити, що спрямування – це визначення Кабінетом Міністрів України основних напрямків і стратегічних цілей діяльності центрального органу виконавчої влади з метою вирішення поставлених завдань і здійснення покладених на нього функцій; координація – це узгодження дій і рішень центрального органу виконавчої влади з Кабінетом Міністрів України, завдяки чому досягається оптимальне вирішення поставлених завдань і здійснення покладених на цей орган функцій.

4. У системі державних органів державна реєстраційна служба виконує свою діяльність на підставі загальних і спеціальних принципів, які у своїй єдності становлять підвалини для реалізації

покладених на цю службу завдань та функцій. Вивчення практики діяльності органів державної реєстрації дозволило дійти висновку, що фізичні і юридичні особи мають право оскаржити в судовому або позасудовому порядку рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у сфері державної реєстрації.

5. Залежно від того, суб'єктом яких правовідносин виступає реєстраційна служба, її правовий статус набуває відповідних характеристик. З урахуванням предмета дослідження та напрацювань учених з цього питання проаналізовано адміністративно-правовий статус реєстраційної служби, який охоплює чотири блоки: цільовий, структурно-організаційний, компетенційний, блок форм та методів управлінської діяльності.

6. Цілі, завдання й функції реєстраційної служби є взаємопов'язаними категоріями, але не тотожними. Цілі конкретизуються в завданнях, що реалізуються через функції. Функції реєстраційної служби в Україні доцільно розподіляти на групи: (а) за змістом і обсягом державного управління – на функції загальні (прогнозування, планування, організації, регулювання, координації, обліку й контролю), спеціальні (здійснення безпосередніх дій у сферах державної реєстрації; функції нормотворчі й узагальнення практики) і допоміжні (функції кадрового, матеріально-технічного, методичного та інформаційного забезпечення); (б) залежно від сфери здійснення – на функції внутрішньої організації та зовнішньої взаємодії; (в) за суб'єктом здійснення – на функції, що виконуються органами державної реєстрації й на ті, що покладені на органи місцевого самоврядування. У межах функцій з виконання реєстраційних дій обґрунтовано необхідність передачі органам місцевого самоврядування функції з державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців та державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

7. Визнано за необхідне, з огляду на те, що органи державної реєстрації забезпечують ведення й функціонування низки реєстрів, виокремити в апараті Міністерства юстиції України самостійний структурний підрозділ, на який серед інших контрольних функцій покласти контроль за додержанням законодавства у сфері обігу персональних даних структурними підрозділами територіальних органів цього Міністерства, що забезпечують реалізацію державної політики у певних сферах державної реєстрації, та іншими суб'єктами, уповноваженими на виконання реєстраційних функцій.

8. На основі проведеного дослідження зроблено висновок, що компетенція реєстраційної служби охоплює як предмети її відання, так і повноваження, визначені законодавством. При цьому необхідно враховувати також територіальні межі діяльності цієї служби. Пропонуємо виокремлювати загальний і спеціальний предмети відання. Розкриваючи загальний предмет відання на підставі критичного опрацювання існуючих наукових підходів до визначення поняття «державна реєстрація», остання розглядається як офіційне визнання, підтвердження, внесення до

відповідних реєстрів державою фактів, подій, відомостей, певних матеріальних об'єктів або інших явищ з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

9. Визначено, що суб'єкти надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації охоплюються двома рівнями – державним та муніципальним. До державного належить система органів державної реєстрації, а до муніципального – органи місцевого самоврядування в частині виконання делегованих їм повноважень. При цьому роль останніх полягає в тому, що маємо наявності прямий зв'язок між вищезазначеними суб'єктами і громадянами. Існування ж центрів надання адміністративних послуг на місцевому рівні спрощує процедуру отримання останніх і втілює в життя ідеологію служіння народу.

10. Для вирішення завдань і реалізації повноважень реєстраційна служба використовує значний арсенал різноманітних методів і форм управлінської діяльності – правових та неправових. Звернено увагу на такий формі організації управління, як електронне врядування. Установлено, що універсальними методами управлінської діяльності досліджуваної служби є переконання, примус і заохочення, які пов'язані між собою, застосовуються в органічній єдності й доповнюють один одного.

11. На підставі порівняльного аналізу діяльності вітчизняних і зарубіжних реєстраційних органів виокремлено позитивні аспекти функціонування останніх. У контексті запозичення для України позитивним вважаємо досвід Грузії, зокрема, щодо впровадження системи «Just Drive», яка не тільки зекономить грошові ресурси, а й зменшить витрачений час на отримання адміністративних послуг.

Обґрунтовано необхідність передачі функції ведення Державного земельного кадастру тому органу, який реалізує державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Це зекономить не тільки час і кошти, а й матиме позитивний вплив на інформаційну безпеку. Адже ступінь захищеності баз даних про об'єкти нерухомого майна і права на них буде значно вищим за рахунок відсутності можливості несанкціонованого доступу до них при електронному обміні інформацією між двома органами, що діють нині.

12. Аналіз чинного національного та зарубіжного законодавства, наукових праць, практичної діяльності реєстраційної служби в Україні дозволив запропонувати заходи з удосконалення законодавства, що регламентує правовий статус реєстраційної служби в Україні, та розробити конкретні пропозиції для підвищення ефективності функціонування цієї служби.

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

1. Спасенко В. О. Сутність та ознаки інституту державної реєстрації: адміністративно-правовий аспект / В. О. Спасенко // Юридична Україна. – 2013. – № 3. – С. 38-43.

2. Спасенко В. О. Деякі питання адміністративно-правового регулювання діяльності державної реєстраційної служби України / В. О. Спасенко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 153-157.
3. Спасенко В. О. Визначення функцій державної реєстраційної служби України та їх класифікація в сучасних умовах / В. О. Спасенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2013. – Вип. 22. – Ч. II. – Т. 2. – С. 305-308.
4. Спасенко В. А. Реализация Закона Украины «Об административных услугах» в деятельности государственной регистрационной службы Украины / В. А. Спасенко // *Leges et Vita: международный научно-практический журнал*. – 2014 (JANUARIE). – С. 157-160.
5. Спасенко В. О. Державна реєстраційна служба України та Національне агентство публічного реєстру Грузії: досвід функціонування / В. О. Спасенко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія: «Юриспруденція» : зб. наук. пр. – 2014. – Вип. № 9 (1). – С. 93-95.
6. Спасенко В. The comparative legal analysis of national registration systems / В. Спасенко // Проблеми розвитку юридичної науки в дослідженнях молодих учених : матер. Всеукр. конф. / Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2013. – С. 154-157.
7. Спасенко В. О. Окремі аспекти взаємодії державної реєстраційної служби України з Міністерством юстиції України / В. О. Спасенко // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези VIII Міжнар. наук. Internet-конф. студентів та молодих учених. – Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2013. – С. 491-494.
8. Спасенко В. О. Щодо функцій керівника Державної реєстраційної служби України / В. О. Спасенко // Юридична осінь 2013 р. : зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 14 лист. 2013 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого» ; Право, 2013. – С. 101-104.
9. Спасенко В. О. Історико-правовий аналіз розвитку адміністративного законодавства у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців / В. О. Спасенко // *Методологія публічного та приватного права: сучасний стан та перспективи розвитку* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 1-2 листопада 2013 р.). – О. : ГО «Причорноморська фундація права», 2013. – Ч. II. – С. 62-65.
10. Спасенко В. О. Електронне урядування в діяльності Державної реєстраційної служби України / В. О. Спасенко // *Правова доктрина – основа формування правової системи держави* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю Нац. акад. прав. наук України та обговоренню п'ятитомної монографії "Правова доктрина України" (м. Харків, 20-21 лист. 2013 р.) /



Нац. акад. прав. наук України [відп. за вип. О. В. Петришин ; голова редкол. В. Я. Тацій]. – Х. : Право, 2013. – С. 793-795.

11. Спасенко В. О. Protection of personal data in the state registration service of Ukraine / В. О. Спасенко // Недержавний сектор безпеки: сучасний досвід та проблеми порівняльно-правового регулювання : тези доп. учасн. II Міжнар. наук.-практ. конф. / М-во освіти і науки України, НІОУ ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Планета-прінт, 2014. – С. 65-66.

12. Спасенко В. О. Реалізація права на доступ до публічної інформації в діяльності Державної реєстраційної служби України / В. О. Спасенко // Prava a slobody cloveca a obcana: mechanismus ich implementaice a ochrany roznych oblastiach prava: zbornic prispevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie. – Bratislava, 2014. – С. 300-302.

## АНОТАЦІЯ

***Спасенко В. О. Правовий статус реєстраційної служби в Україні. – На правах рукопису.***

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2015.

Дисертацію присвячено вивченню теоретичних і практичних проблем правового статусу реєстраційної служби в Україні. У роботі досліджуються становлення й розвиток реєстраційної служби на теренах України, охарактеризовано правові засади діяльності, її місце в системі державних органів в контексті завдань щодо реформування державного управління та систему принципів діяльності, яких необхідно дотримуватися державній реєстраційній службі. Розкрито юридичну природу правового статусу зазначеної служби та детально охарактеризовано його елементи. Визначено проблеми, пов'язані з функціонуванням реєстраційної служби в Україні, та запропоновано шляхи їх розв'язання з урахуванням зарубіжного досвіду функціонування реєстраційних органів.

На підставі проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законодавства, що регламентує правовий статус реєстраційної служби в Україні.

***Ключові слова:*** правовий статус, державне управління, реєстраційна служба, державна реєстрація, державний реєстратор.

## АННОТАЦИЯ

*Спасенко В. А. Правовой статус регистрационной службы в Украине. – На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2015.

Диссертация посвящена комплексному научному исследованию теоретических и практических проблем правового статуса регистрационной службы в Украине.

Проведен историко-правовой анализ становления и развития регистрационной службы на территории Украины. Внимание акцентировано на том, что начиная с Киевской Руси и доньше, существовало немалое количество как государственных, так и негосударственных учреждений, осуществлявших полномочия в этой сфере. Качественно обновленный этап формирования регистрационных органов начинается с провозглашением независимости Украины.

В работе исследованы правовые основы деятельности регистрационной службы в Украине, место службы в системе государственных органов. Предлагается авторская дефиниция правовой конструкции «административно-правовое регулирование деятельности государственной регистрационной службы». В системе государственных органов регистрационная служба функционирует на основании общих и специальных принципов деятельности, которые в своем единстве составляют основу для реализации возложенных на нее задач и функций.

Рассмотрены элементы правового статуса регистрационной службы в Украине. Предложено определение функций регистрационной службы, рассмотрены их виды. Доказывается необходимость передачи к органам местного самоуправления функций в сферах государственной регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей, а также государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Анализируется организационная структура регистрационной службы, что дает возможность сделать вывод, насколько она функционально обоснована в соответствии с законодательно регламентированными ее задачами, функциями и полномочиями. Особо подчеркивается важность государственных регистраторов, нотариусов как специальных субъектов, осуществляющих функции государственных регистраторов, держателей и администраторов реестров.

Сделан вывод, что компетенция исследуемой службы охватывает как предметы ее ведения, так и определенные законодательством полномочия. При этом подчеркивается, что важно учитывать также территориальные границы деятельности этой службы. Установлено, что для решения задач и реализации полномочий регистрационная служба использует значительный арсенал разнообразных методов и форм управленческой деятельности. Методы управленческой деятельности, используемые регистрационной службой, имея разноплановый характер, связаны не

только между собой, но и с формами такой деятельности. Рассматриваются такие универсальные методы управления, как убеждение, принуждение и поощрение, при условии удачного сочетания которых регистрационная служба сможет на должном уровне реализовывать свое предназначение.

Сравнительный анализ деятельности отечественных и зарубежных регистрационных органов позволил выделить позитивные аспекты функционирования последних и возможность их внедрения в деятельность регистрационной службы в Украине. Обоснована потребность передачи функции ведения Государственного земельного кадастра к органу, что реализует государственную политику в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Автором выявлены проблемы, возникающие в деятельности регистрационной службы, сформулированы конкретные предложения по усовершенствованию законодательства, регламентирующего правовой статус регистрационной службы в Украине.

**Ключевые слова:** правовой статус, государственное управление, регистрационная служба, государственная регистрация, государственный регистратор.

## SUMMARY

***Spasenko V. O. Legal status of the registration service in Ukraine. – Printed as the manuscript.***

Dissertation for Candidate of Legal Sciences degree, specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; information law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2015.

The dissertation is devoted to the scientific study of theoretical and practical aspects of the legal status of the registration service in Ukraine. The author researches formation and development of the registration service on the territory of Ukraine, analyzes the legal basis for its activities and its place in system of state bodies in the context for reform of public administration are characterized and system of principles which should be followed by state registration service in Ukraine is outlined. The legal nature of the legal status of specified service is exposed and its elements are describes in detail. The problems related to the functioning registration service in Ukraine are determined, ways to solve them are proposed taking into account the experience of the foreign registration authorities.

On the basis of the research a number of conclusions, proposals and recommendations are provided in order to improve the legislation regulating the legal status of the registration service in Ukraine.

**Key words:** legal status, public administration, registration service, state registration, the state registrar.

Відповідальний за випуск  
канд. юрид. наук, доц. Лученко Д. В.

**Підписано до друку 09.04.2015 р. Формат 60x90 □/16**

**Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.**

**Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. – вид. арк. 0,9.**

**Тираж 100 прим. зам. № 1196**

Друкарня

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

61024, Харків, вул. Пушкінська, 77