

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Андрійко Ольги Федорівни на дисертацію КЕЧА Анни Станіславівни «Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації. Одним із найбільш актуальних напрямків наукових досліджень сучасної юридичної науки є адміністративні послуги, оскільки запровадження адміністративної реформи в Україні та оптимізація системи державного управління є не лише невід'ємною складовою загального процесу формування дійсної правової держави, але й важливою умовою забезпечення та реалізації речових прав на нерухоме майно як фізичних, так і юридичних осіб у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Оскільки єдина система органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно перебуває на стадії свого становлення, наукові праці в основному спрямовані на аналіз організаційно-правових засад надання адміністративних послуг, дослідження адміністративних проваджень у сфері державної реєстрації, в той час, як проблеми організаційно-статусної характеристики системи органів, які проводять державну реєстрацію прав все ще залишаються мало дослідженими. Відсутність чіткого уявлення про правовий статус указаних органів негативним чином позначається на процедурі надання адміністративних послуг, розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, покликаними здійснювати державне управління у цій області суспільних відносин.

Порівняно новий функціональний зміст державного управління, яке здійснюють органи державної реєстрації прав, їх правова природа, місце у системі органів виконавчої влади, структурна будова, компетенція, зумовлені сучасними процесами реформування державного управління та переосмисленням основних положень адміністративного права, ще не ставали предметом комплексного вирішення, хоча нагальність такого підтверджується

необхідністю вдосконалення системи державного управління відповідно до сучасних вимог і виконуваних нею завдань. Це дає підстави стверджувати, що актуальність дисертаційного дослідження А. С. Кеча «Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно», присвячене вирішенню вказаних вище проблем, не викликає жодного сумніву. За глибиною, проблемністю, суспільною і науковою значимістю обрана тема цілком відповідає проблематиці кандидатської дисертації зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Актуальність теми дисертації А. С. Кеча підтверджується також тим, що обраний напрямок дослідження базується на відповідних державних програмах. Конкретне наукове завдання щодо дослідження проблематики виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права в контексті адміністративної реформи», що є складовою частиною теми «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права».

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Загальний аналіз змісту роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, про теоретичне і практичне значення здобутків дисертанта.

Дисертація А. С. Кеча характеризується системним підходом щодо вирішення наукової проблеми. Визначені в роботі задачі сформульовані відповідно до загальної мети, яка полягає у здійсненні теоретико-правовій характеристиці системи органів державної реєстрації прав, процедур державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, характеристиці форм та методів управлінської діяльності зазначених органів, виявленні колізій та прогалин у їх нормативному закріпленні, розробці пропозицій щодо його удосконалення.

Слід зазначити, що зібраний теоретичний та емпіричний матеріал аналізується з використанням загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, що у цілому, свідчить про достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій, викладених у дисертації. Загальнонаукові методи стали основою при з'ясуванні основних аспектів теоретичного підґрунтя тематики дослідження, серед яких методи: системного аналізу, структурний та функціональний. Формально-логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія) застосовано при характеристиці доктринальних напрацювань із досліджуваного питання. Формально-догматичний (юридико-технічний) і порівняльно-правовий методи дозволили досягти цілісності бачення проблематики органів державної реєстрації прав та належного рівня обґрунтованості висновків і пропозицій. При цьому, усі названі дисертанткою методи застосовано у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставленої мети та завдань, об'єкта та предмета дослідження.

Наукова робота структурно є логічною і системною. Викладені у вступі та розділах основної частини роботи положення, які стосуються постановки проблеми в цілому, окремих її аспектів, переконують у тому, що відповідні питання є теоретично і практично важливими, недостатньо розробленими в науці і перспективними для наукових досліджень.

Дисертантом залучено до дослідження і належним чином опрацьовано і переосмислено значну джерельну базу, аналізу якої присвячений підрозділи 1.1 та 1.2, значний обсяг наукової літератури з проблем адміністративного права, державного управління та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження. Під час дослідження автор використовувала також фундаментальні дослідження з теорії та історії держави і права та цивільного права. По тексту роботи видно, наскільки детально автором опрацьовані та проаналізовані термінологічний апарат, законодавство та зміни до нього щодо діяльності органів державної реєстрації прав. Джерельну базу дисертації становить 339 наукових праць і нормативно-правових актів. У цілому

джерельну базу дослідження можна вважати цілком достатньою для виконання роботи такого рівня.

Емпіричну базу дослідження становлять судові рішення, статистичні дані, узагальнення роботи, інформаційні листи та роз'яснення органів реєстраційної служби Міністерства юстиції України.

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів.

Характеризуючи наукову новизну дослідження, слід зазначити, що дисертація А. С. Кеча є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці дослідженням, присвяченим державній реєстрації речових прав як правової категорії у контексті реформування органів державного управління, в якому комплексно розглядаються питання організації та діяльності органів державної реєстрації прав та процедура надання ними адміністративних послуг. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації має прояв як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-прикладних завдань. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать такі.

Уперше в результаті аналізу процесу створення єдиної системи органів державної реєстрації прав визначено, що процес реформування інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, насамперед щодо ліквідації Державної реєстраційної служби та передачі його повноважень Міністерству юстиції України, порушує функціональний принцип розподілу відповідних повноважень; надано характеристику та запропоновано авторську класифікацію рішень державного реєстратора; встановлено, що поняття «процедура державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» слід використовувати, як «процедури державної реєстрації...», оскільки це поняття є складним і включає в себе окремі види адміністративних процедур, виділено їх види; удосконалено низку теоретичних і практичних положень, зокрема: перелік принципів організації та функціонування органів реєстрації речових

прав на нерухоме майно шляхом доповнення його принципом «функціональної екстериторіальності»; положення про виокремлення трьох основних груп нормативно правових актів щодо регулювання реєстрації речових прав на нерухоме майно у залежності від їхньої предметної спрямованості.

Крім того, в роботі набули подальшого розвитку: характеристика етапів становлення та розвитку інституту реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; розмежування понять «органи державної реєстрації прав» і «реєстраційна служба» із зазначенням, що вони співвідносяться як ціле і частка; положення про недосконалість окремих нормативно-правових актів у частині визначення правових засад діяльності Державної реєстраційної служби України.

Наукове, теоретичне і практичне значення висновків, одержаних у результаті роботи над дисертацією, полягає, насамперед, у можливості їх використання для подальшого дослідження теоретичних питань удосконалення правової конструкції інституту державної реєстрації, адміністративних послуг, адміністративних процедур, органів реєстрації прав; для надання пропозицій щодо удосконалення Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також при розробленні Кабінетом Міністрів України положень про окремі державні служби або структурні підрозділи з питань реєстрації речових прав на нерухоме майно; для надання пропозицій щодо удосконалення процесу державної управлінської діяльності; при викладенні курсу «Адміністративне право України» та похідних від нього спеціальних курсів, а також під час підготовки монографій, підручників та посібників.

Дисертантом висвітлено і опрацьовано комплекс проблемних питань теоретичного та правового характеру, що виникають у зв'язку з характеристикою адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Структурно робота складається зі вступу, двох розділів, які охоплюють вісім підрозділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків до кожного розділу, загальних висновків та списку використаних джерел.

Розділ 1 присвячений теоретико-правовим основам функціонування органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. В межах цього інституту здійснено огляд спеціальної літератури, в якій аналізується стан наукових досліджень правової природи державної реєстрації. Досліджено еволюцію та цілком логічно виділено основні етапи становлення інституту державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Окрему увагу автор присвятила аналізу правових засад діяльності органів державної реєстрації прав, розкрито їх проблеми та надано пропозиції щодо їх усунення.

Розділ 2 складається з шести підрозділів, які відображають організаційно-статусну характеристику органів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Автором зазначено, що система указаних суб'єктів є складовою частиною системи органів виконавчої влади, взаємодія між якими залежить від характеру взаємозв'язків. На підставі систематизації та критичного осмислення підходів щодо визначення державного управління та органу виконавчої влади, в роботі наведено авторське тлумачення поняття Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, запропоновано аргументацію щодо прийняття типового положення про нього. Окрему увагу автор присвятила виділенню та аналізу процедур державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Не залишилися поза увагою такі питання, як повноваження та форми і методи управлінської діяльності виділених суб'єктів.

Серед положень дисертації, що також заслуговують на увагу слід відзначити авторську позицію щодо виокремлення трьох груп нормативно-правових актів, які регулюють питання організації та функціонування органів реєстрації прав. Цілком виправданим критерієм поділу є зазначене автором коло суспільних відносин, які вони регулюють. До першої групи автор відносить акти, норми яких, як правило, є матеріальними та регламентують загальні питання правового режиму об'єктів, що підлягають державній

реєстрації. Друга група складається з тих, які визначають основні засади функціонування органів виконавчої влади, вирішують питання організації, повноважень та порядок діяльності органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів, посадових осіб. Третя група норм регулює порядок та процедуру надання відповідних адміністративних послуг та складається із трьох підгруп: а) регулюють загальний порядок надання послуг; б) регулюють особливості їх надання у залежності від територіальної сфери діяльності органів реєстрації прав; в) визначають розмір плати за них.

На позитивну оцінку заслуговує запропонована дисертантом позиція щодо визначення Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як структурний підрозділ управління державної реєстрації головного територіального, районного, районного у місті, міського (міста обласного значення), міськрайонного, міжрайонного управління юстиції, на якого покладено обов'язок реалізовувати державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Зазначено, що саме цей структурний підрозділ володіє сукупністю повноважень щодо здійснення такого виду управлінської діяльності, як надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Розкрито проблеми його правового статусу.

Автор цілком логічно здійснює аналіз та проводить характеристику: найважливіших засад оптимальної побудови і функціонування органів реєстрації прав, виокремлюючи дві групи принципів – загальносистемні та організаційні принципи; виділяє ознаки, яким повинні відповідати система указаних органів; визначає, що функції органів реєстрації прав реалізуються шляхом здійснення їх повноважень і поділяє їх на дві основні групи (загальноуправлінські та спеціальні); розкриває проблеми, які стоять на шляху зміни територіальної сфери дії повноважень указаних органів

Заслуговує на увагу надане автором визначення процедури державної реєстрації прав як сукупності послідовно здійснюваних дій щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на

нерухоме майно та їх обтяжень. Автор пропонує державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно вважати складним явищем, а саме сукупністю адміністративних процедур, оскільки воно поєднує у собі окремі види процедур: державну реєстрацію речових прав, державну реєстрацію обтяжень, внесення змін до записів, скасування записів, надання інформації. Окремо розглянуто процедуру надання інформації з Державного реєстру прав, розкрито форми їх надання у залежності від суб'єкта та параметрів запитуваної інформації. Виокремлено три основні стадії.

Автор сформував цілком логічні висновки щодо функціонування органів реєстрації прав, зазначаючи, що система цих органів буде найбільш життєздатною лише у разі логічного поєднання централізації та децентралізації влади. При цьому, автор відмічає, що функції контролю та нагляду повинні бути у віданні державних органів, повноваження щодо проведення державної реєстрації прав та їх обтяжень належать Відділу (незалежно від відомчого підпорядкування), а прийняття та видача документів здійснюються органами місцевого самоврядування.

Результати дисертаційного дослідження А. С. Кеча висвітлено у 11 наукових публікаціях, 5 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 2 – у зарубіжних наукових виданнях.

Аналіз дисертаційної роботи й автореферату А. С. Кеча дає підстави стверджувати, що основні положення автореферату і дисертації є ідентичними. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертації.

Зауваження і дискусійні положення дисертації. Погоджуючись із загальною концепцією дисертаційного дослідження А. С. Кеча, констатуємо обґрунтованість і важливість конкретних положень, які виносяться на захист, слід звернути увагу на окремі дискусійні аспекти роботи, а саме положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування, зокрема:

1. Характеризуючи систему органів, які здійснюють державну реєстрацію прав, автор аналізує Державну реєстраційну службу України, її структурні підрозділи, відділи та утворені після реорганізації Укрдержреєстру – Департамент державної реєстрації та управління державної реєстрації. Цілком логічно автор зазначає, що указана система органів буде найбільш життєздатною у разі логічного поєднання централізації та децентралізації влади (підрозділ 1.2). Водночас, враховуючи нещодавні зміни у системі органів, які здійснюють державну реєстрацію цих прав, додаткового аналізу потребує їхня система, що тільки б збагатило дослідження. У всякому разі, на це питання слід звернути увагу під час захисту.

2. Розглядаючи у підрозділі 2.3 повноваження відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, автор залучається до дискусії щодо співвідношення таких понять як компетенція і повноваження та наводить існуючі підходи до їх визначення. При цьому приходить до висновку, що «майже всі із вищеназваних вчених розглядають компетенцію як сукупність повноважень (прав та обов'язків) та їх предмет відання» (с. 105). За тим (с. 106), надаючи «узагальнююче визначення», зазначає, що під компетенцією органу державної реєстрації прав необхідно розуміти передбачену законодавством сукупність прав і обов'язків, якими наділяється орган з метою реалізації його завдань та функцій. Вбачаючи певні відмінності між такими висловлюваннями автора, хотілось би почути більш чітку відповідь авторського бачення співвідношення цих понять.

3. Під час дослідження процедур державної реєстрації речових прав на нерухоме майно автор виокремлює такі їх види: здійснення державної реєстрації речових прав, здійснення державної реєстрації обтяжень, внесення змін до Державного реєстру прав, скасування записів Державної реєстрації прав, надання інформації з Державного реєстру прав. При цьому автор залишає без детального аналізу такі процедури, як внесення змін та не приділяє належної уваги стадіям, які характерні для зазначених процедур, хоча і вказують на те, що процедура складається з «сукупності послідовно

здійснюваних дій» (стадій) (с. 129). Під час захисту вважаємо необхідним звернути на це увагу.

4. У дослідженні відзначається, що автором удосконалено перелік принципів організації та функціонування органів реєстрації прав шляхом доповнення його принципом «функціональна екстериторіальність». Водночас автор не приділяє належної уваги визначення сутності та особливостей цього принципу. Враховуючи зазначене, доцільно було б детальніше розкрити його зміст при публічному захисті та обґрунтувати необхідність його виокремлення.

5. При аналізі Відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, як структурного підрозділу органу виконавчої влади, наводиться його поняття та зазначаються проблеми діяльності. Автором запропоновано прийняти Типове положення про указаний структурний підрозділ. Враховуючи те, що на момент захисту дисертації цього органу вже немає, хотілося б почути думку автора щодо доцільності було його збереження так і відповідні підстави ліквідації.

Наявність спірних положень не знижує цінності наукових положень, висновків і рекомендацій, що представлені в рецензованій дисертації. Вони є свідченням творчого характеру роботи та спроби вирішення теоретично складних і практично важливих проблем правової категорії державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та особливостей організації та функціонування органів державної реєстрації прав.

Робота А. С. Кеча має інноваційний характер, її положення відрізняються новизною в постановці проблем, використані в роботі ідеї та розробки належать особисто дисертанту, теоретичні положення науково аргументовані, а запропоновані зміни розвивають та вдосконалюють норми чинного законодавства.

Дисертація Кеча Анни Станіславівни «Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно» відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Кеча Анна Станіславівна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата

юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право.

**Доктор юридичних наук,
професор,
завідувач відділом проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України**

О. Ф. АНДРІЙКО

