

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.4.1.43>

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЧОВИХ ПРАВ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

*Наталія Мартинюк*

*здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів (Дніпро, Україна)  
ORCID ID: 0000-0001-9134-8499*

**Анотація.** Наукова стаття присвячена висвітленню категорії публічні послуги, що надаються в Україні. Розглядаються основні підходи щодо визначення поняття публічних послуг. Враховуючі нормативно-правові акти та стан наукової розробки виокремлено ознаки публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Запропоновано під публічною послугою у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно слід розуміти регламентовану правовими актами результат діяльності органів публічної адміністрації з приводу речових прав на нерухоме майно із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу (ліцензії), посвідчення, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

З урахуванням думок учених щодо розуміння сутності публічних послуг до ознак публічних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно віднесено: предмет правовідносин; безпосередню ініціативу (заяву) фізичної та/або юридичної особи; чіткий регламент відповідно до законодавчих актів надання публічної послуги в зазначеній сфері; індивідуальний адміністративний акт, який є кінцевим результатом надання послуги.

**Ключові слова:** державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, послуга, публічна послуга, державна послуга, нерухоме майно.

## CONCEPTS AND SIGNS OF PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE FIELD OF STATE REGISTRATION OF PROPERTY RIGHTS ON REAL ESTATE

*Natalia Martyniuk*

*Applicant for the Department of Administrative and Customs Law  
University of Customs and Finance (Dnipro, Ukraine)  
ORCID ID: 0000-0001-9134-8499*

**Summary.** The scientific article is devoted to the coverage of the category of public services provided in Ukraine. The main approaches to defining the concept of public services are considered. Taking into account the normative legal acts and the state of scientific development, the features of public services in the field of state registration of real rights to immovable property are singled out.

Proposed under the public service in the field of state registration of real property rights should be understood regulated by legal acts of the public administration on real property rights from the application of a natural or legal person for the issuance of an administrative act (permit (license), certificate, certificate etc.), aimed at ensuring its rights and legitimate interests and / or to perform a person's duties under the law.

Taking into account the opinions of scientists on the understanding of the essence of public services, the features of public services for the state registration of real rights to immovable property include: the subject of legal relations; direct initiative (application) of a natural and / or legal entity; clear regulations in accordance with the legislation on the provision of public services in this area; an individual administrative act, which is the end result of the service.

**Key words:** state registration of real rights to immovable property, service, public service, public service, immovable property.

## POJĘCIA I ZNAKI ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH W ZAKRESIE PAŃSTWOWEJ REJESTRACJI PRAW WŁASNOŚCI NA NIERUCHOMOŚCI

*Natalia Martyniuk*

*wnioskodawca w Katedrze Prawa Administracyjnego i Celnego  
Uniwersytet Celny i Finansowy (Dnipro, Ukraina)  
ORCID: 0000-0001-9134-8499*

**Adnotacja.** Artykuł naukowy poświęcony jest ujęciu kategorii usług publicznych świadczonych na Ukrainie. Rozważane są główne podejścia do definiowania pojęcia usług publicznych. Biorąc pod uwagę normatywne akty prawne oraz stan rozwoju nauki, wyróżnia się cechy usług publicznych w zakresie państwowej rejestracji praw majątkowych do nieruchomości.

Proponowane w ramach usługi publicznej w zakresie państwowej rejestracji praw majątkowych należy rozumieć uregulowane w aktach prawnych administracji publicznej dotyczących praw majątkowych z wniosku osoby fizycznej lub

правней о выдании акту административного (разрешение), сертификат, сертификат итп.), mający на celu zabezpieczenie jej прав i uzasadnionych interesów i / lub wykonywanie obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Uwzględniając opinie naukowców na temat rozumienia istoty usług publicznych, do cech usług publicznych w zakresie państwowej rejestracji praw do nieruchomości zalicza się: przedmiot stosunków prawnych; bezpośrednia inicjatywa (wniosek) osoby fizycznej i / lub prawnej; jasne regulacje zgodne z przepisami o świadczeniu usług publicznych w tym zakresie; indywidualny akt administracyjny, będący końcowym wynikiem usługi.

**Słowa kluczowe:** państwowa rejestracja praw do nieruchomości, usługa, służba publiczna, służba publiczna, nieruchomości.

**Вступ.** Незважаючи на широке використання терміну «публічні послуги» в наукових та публіцистичних працях, його визначення викликає різні практичні тлумачення, особливо на рівні виконавців – надавачів адміністративних послуг та їх споживачів – пересічних громадян. Найчастіше державу для простого громадянина уособлюють саме надавачі адміністративних послуг – чиновники та посадові особи, що видають ліцензії, довідки, сертифікати. Фактично лише в моменти стояння в чергах та відчуття своєї неспроможності громадянин замислюється над вічним питанням потреби в державі як апараті примусу, а не в апараті служіння народу.

Згідно ст. 3 Основного Закону проголошує «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а суб'єктами звернення послуг. До того ж держава в особі публічно-владних органів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі публічних послуг орієнтуються на потреби споживача, його запити та очікування (Тимошук, 2003).

У зв'язку з цим в науковій літературі починають звертати увагу на таку нову функцію виконавчої влади, як надання публічних послуг, оскільки ця функція становить найважливішу складову управлінської діяльності, походить від загального змісту державного управління, становить змістову характеристику діяльності тощо.

**Основна частина.** Питання публічних послуг в Україні значною мірою потребують ґрунтовних наукових досліджень та відповідного адміністративно-правового оформлення. Безперечно, вони певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гаращук, Н. Гниддок, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калужний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Липінцев, О. Ляхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, М. Острах, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитонова, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоєр, Х. Ярмачі та ін. (Острах, 2009). Однак питанням розгляду правової основи надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно майже не вивчалось.

Згідно Листа від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 Міністерство юстиції України «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення, 2009) та відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (далі - Концепція), затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90р, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні (Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, 2006).

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

До сфери публічних послуг також відносять адміністративні послуги (Адміністративні послуги – нова якість держави, 2003). У зазначеній Концепції (Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, 2006) адміністративна послуга визначається як 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).

Згідно з законом України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга - 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 (Про адміністративні послуги, 2012).

Отже, на жаль, на сьогоднішній час категорія «публічні послуги» зустрічається тільки на підзаконному рівні, але на законодавчому рівні не має жодного акту, крім характеристики деяких видів публічних послуг (Закон України «Про адміністративні послуги» (Про адміністративні послуги, 2012), Закон України «Про соціальні послуги» (Про соціальні послуги, 2003). Тому запропоновано прийняти єдиний законодавчий кодифікований акт «Про публічні послуги», який би містив загальні положення, характеристику всіх послуг в Україні та практики реалізації надання публічних послуг.

У вітчизняному науковому лексиконі ширшого поширення набула категорія «публічна послуга». Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів (Адміністративні послуги – нова якість держави, 2003). Таке визначення за суттю дуже близьке до визначення категорії "суспільна послуга" в європейському праві, але подане з точки зору суб'єкта їх надання та джерела фінансування.

Публічні послуги за джерелом фінансування надання даного виду послуг, тобто виду бюджету, включають в себе державні та муніципальні послуги.

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 тощо. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе за це відповідальність та джерело фінансування надання даного виду послуг – державний бюджет.

Муніципальні (комунальні) послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями. Джерелом фінансування надання муніципальних послуг виступає місцевий бюджет.

Відомий професор, доктор юридичних наук В. Авер'янов до обов'язкових ознак публічних послуг, крім іншого, зараховує: надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків; приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм адміністративних послуг (Авер'янов, 2002).

Вчений В. Тимошук як другорядну ознаку публічних послуг, в тому числі і до адміністративних, виділяє їх типовість, або ординарність. Ця ознака є особливо актуальною для адміністративних послуг, які можуть надаватися через „універсами послуг”, „єдині офіси”, де спілкування між адміністративним органом і особою фактично є „документальним” і, як правило, не вимагає особистого контакту з особою (Тимошук, 2003).

Так, вчений В. Сороко публічні послуги розподіляє за такими групами:

- захист: життя, власності, довкілля, інтелектуальної власності та ін;
- соціальний захист: дітей, літніх людей, людей з особливими потребами, безробітних;
- реєстрація, ліцензування: змін громадського стану, стану об'єктів і суб'єктів; утворення громад, організацій; певних видів діяльності;
- повсякденна життєдіяльність: охорона здоров'я; забезпечення комунальною, побутовою сферами; аграрні питання та ін.;
- комунікація: пошта, телекомунікації, Інтернет; транспорт; засоби масової інформації;
- духовне та культурне самовиявлення: відпочинок, культурно-масові заходи; фізична культура і спорт (Сороко, 2007).

Аналіз наукових публікацій та нормативно-правової бази дозволив виділити наступні ознаки публічних послуг:

Ознаками публічних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно слід назвати, на нашу думку, такі положення:

Предметом правовідносин є державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» до об'єктів нерухомого майна, стосовно яких проводиться державна реєстрація прав, належать: земельні ділянки, а також об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення, а саме: підприємства як єдині майнові комплекси, житлові будинки, будівлі, споруди (їх окремі частини), квартири, житлові та нежитлові приміщення. Якщо законодавством передбачено прийняття в експлуатацію об'єкта нерухомого майна, державна реєстрація прав на такий об'єкт проводиться після прийняття його в експлуатацію в установленому законодавством порядку (Тимошук, 2003).

Адміністративні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та/або юридичних осіб незалежно від самої форми заяви особи та тільки в порядку її отримання органом публічної влади. Так, І. Коліушко стверджує, що немає особливого значення, чи всі особи зобов'язані звернутися за відповідною адміністративною послугою, як, наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням будь-якої ліцензії (Коліушко, 2002).

У споживача послуг є право звернутися за послугою, а в держави є право на прийняття рішення про вчинення або відмову у вчиненні такої дії (дискреційні повноваження).

Необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги повинна бути передбачена на законодавчому рівні. Надання адміністративної послуги можливе лише у випадку, якщо є спеціальні адміністративно-правові засади порядку надання зазначеної послуги. Так, вимога особи до певного суб'єкта влади вчинити будь-які дії на її користь може бути сприйнята як адміністративна послуга лише тоді, коли процедура розгляду цієї заяви є має чіткий регламент (Ківалов, 2003). Не можна вимагати від органу публічної влади надати адміністративну послугу, якщо її надання не передбачено нормативно-правовими актами.

Нормативно-правові акти повинні наділяти повноваженнями з надання кожного виду адміністративної послуги відповідний орган публічної адміністрації. Так, за відповідною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного органу публічної влади, визначеного на законодавчому рівні, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

Для отримання адміністративних послуг споживачам послуг необхідно виконати умови, визначені нормативно-правовими актами. Так, отримати адміністративну послугу з приводу державної реєстрації прав на нерухоме майно необхідно пройти певну процедуру та зібрати певні процесуальні документи (заяву встановленої форми; копію документа, що посвідчує особу заявника (паспорт громадянина України, посвідка

на проживання особи, яка мешкає в Україні, національний, дипломатичний чи службовий паспорт іноземця або документ, що його замінює); копію реєстраційного номера облікової картки платника податку згідно з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків (ідентифікаційний код) (крім випадків, коли особа через свої релігійні переконання відмовляється від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податку, офіційно повідомила про це відповідні органи державної влади та має відмітку в паспорті громадянина України); документ, що підтверджує внесення плати за надання витягу з Державного реєстру прав (квитанція); документ про сплату державного мита (квитанція) (крім випадків, коли особа звільнена від сплати державного мита); документи, що підтверджують виникнення, перехід або припинення права власності на нерухоме майно (договір купівлі-продажу, дарування, рішення суду, свідоцтво тощо).

Адміністративна послуга повинна мати кінцеву форму індивідуального адміністративного акта (Коліушко, 2002). Так, при задоволенні заяви фізичної або юридичної особи зазначений акт має типову форму (свідоцтво, дозвіл, ліцензія тощо), хоча власне адміністративним актом може вважатися лише саме рішення органу про реєстрацію чи видачу витягу з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

**Висновки.** Отже, сформульовано авторське визначення публічної послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно як регламентованого нормативно-правовими актами результату діяльності органів публічної адміністрації щодо розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

До ознак публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно віднесено: публічний інтерес; безпосередню ініціативу (заяву) фізичних та/або юридичних осіб; визнання дійсності прав на нерухоме майно; територіальність; публічність державної реєстрації прав; законний характер; результатом є видання індивідуального адміністративного акта (свідоцтво, дозвіл, ліцензія, рішення органу про реєстрацію тощо); відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язку з надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

#### Список використаних джерел

1. Абраменко Ю. Публічні послуги та їх роль у забезпеченні якості управління Публічне адміністрування: теорія та практика. *Електронний збірник наукових праць*. Випуск 2 (6). 2011. URL.: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ayzyu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ayzyu.pdf)
2. Адміністративні послуги – нова якість держави. Пріоритети. Центр політико-правових реформ 2003. № 6(12). URL.: <http://www.centre@pravo.org.ua>.
3. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.
4. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? *Вісник АПрН України*. 2001. № 3. С. 109-114.
5. Ківалов С.В. Основні напрямки реформування адміністративного права. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип. 19. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. С. 3-8.
6. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. К.: Факт, 2002. 260 с.
7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. С. 168–170.
8. Острах М. Б. Поняття адміністративних послуг: теоретичний аспект. *Держава і право : збірник наукових праць*. К., 2009. С. 155-159.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України зі змінами від 11 лют. 2010 р. № 1878-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 18. Ст. 141.
11. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 45. Ст. 358.
12. Сороко В., Ходорівська Н. Надання державних послуг як функція державного управління. *Вісник державної служби*. 2007. № 3. С. 17 – 28.
13. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Автор. К.: Факт, 2003. 496 с.
14. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Лист від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 Міністерство юстиції України. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>

#### References:

1. Abramenko Yu. (2011). Publichni posluhy ta yikh rol u zabezpechenni yakosti upravlinnia Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka. *Elektronnyi zbirnyk naukovykh prats*. Vypusk 2 (6). URL.: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ayzyu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ayzyu.pdf). [in Ukrainian].
2. Administratyvni posluhy – nova yakist derzhavy. (2003). Priorityety. Tsentr polityko-pravovykh reform № 6(12). URL.: <http://www.centre@pravo.org.ua>. [in Ukrainian].
3. Vykonavcha vlada i administratyvne pravo. (2002). Za zah. red. V.B. Averianova. K.: In-Yure, 668 p. . [in Ukrainian].
4. Harashchuk V. (2001). Upravlinski posluhy – novyi instytut chy nova pomylka? *Visnyk APrN Ukrainy*. № 3. P. 109-114. [in Ukrainian].

5. Kivalov S.V. (2003). Osnovni napriamky reformuvannya administratyvnoho prava. Aktualni problemy derzhavy i prava: Zb. nauk. prats. Vyp. 19. Odesa: Yuryd. l-ra., P. 3-8. [in Ukrainian].
6. Koliushko I.V. (2002). Vykonavcha vlada ta problemy administratyvnoi reformy v Ukraini: Monohrafiia. K.: Fakt., 260 p. [in Ukrainian].
7. Kontsepsiia rozvytku systemy nadання administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 liutoho 2006 r. № 90-r. Kabinet Ministriv Ukrainy. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2006. № 7. P. 168–170. [in Ukrainian].
8. Ostrakh M. B. (2009). Poniattia administratyvnykh posluh: teoretychnyi aspekt. Derzhava i pravo : zbirnyk naukovykh prats. K. P. 155-159. [in Ukrainian].
9. Pro administratyvni posluhy : Zakon Ukrainy vid 06.09.2012. Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2013. № 32. St. 409. [in Ukrainian].
10. Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen : Zakon Ukrainy zi zminamy vid 11 liut. 2010 r. № 1878-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2010. № 18. St. 141. [in Ukrainian].
11. Pro sotsialni posluhy : Zakon Ukrainy vid 19 chervnia 2003 r. № 966. Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2003. № 45. St. 358. [in Ukrainian].
12. Soroko V., Khodorivska N. (2007). Nadання derzhavnykh posluh yak funktsiia derzhavnogo upravlinnia. Visnyk derzhavnoi sluzhby. № 3. P. 17 – 28. [in Ukrainian].
13. Tymoshchuk V.P. (2003). Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyi dosvid i propozytsii dlia Ukrainy. Avtor. K.: Fakt., 496 p. [in Ukrainian].
14. Shchodo nadання roziasnennia terminiv, yaki zastosovuiutsia u Zakoni Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vidpovidalnosti za koruptsiini pravoporushennia : Lyst vid 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 Ministerstvo yustytysii Ukrainy. Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09>. [in Ukrainian].