

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

КРАСНОГОР ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.92:347.961

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ
НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ**

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

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Журавльов Дмитро Володимирович,

Інститут права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України,
перший заступник

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Єщук Ольга Михайлівна,

Херсонський державний університет,

доцент кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності

кандидат юридичних наук

Нікітін Володимир Вікторович,

Міністерство юстиції України,

заступник начальника Управління розгляду звернень та забезпечення діяльності комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Департаменту державної реєстрації та нотаріату

Захист відбудеться «6» лютого 2018 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «4» січня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Нотаріуси є невід'ємним елементом правового порядку в усіх без винятку державах, які належать до романо-германської правової сім'ї, та більшості держав англосаксонської правової системи. Вони є однією з обов'язкових складових юстиції. Поряд із суддями, прокурорами й адвокатами на них лягає основне навантаження з охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Їхньою основною функцією є надання автентичності юридичним документам у різних галузях права. Нотаріуси мусять це здійснювати, попереджаючи будь-які несправедливі, незаконні або й аморальні дії. Тим самим вони здійснюють своєрідне превентивне правосуддя, адже автентичні документи є гарантією правової визначеності. Маючи головним чином таке ж значення, що й судові рішення, такі документи не можуть бути оскаржені, окрім як у судовому порядку. На відміну від інших вони наділені більшою доказовою цінністю для судів та адміністративних органів. Посвідчуючи документи своїм підписом і печаткою, нотаріуси несуть юридичну відповідальність за їх зміст і форму.

В Україні система нотаріату є розвиненою. Упродовж останнього десятиліття політика Міністерства юстиції України (далі – Мін'юст) відзначалася виваженістю і прагматичністю, зокрема надання нотаріальних послуг було перекладено з державних нотаріусів на розгалужену систему приватних нотаріусів, які діють в умовах добросовісної конкуренції. Більше того, використовуючи позитивний досвід надання класичних нотаріальних послуг, держава, не витрачаючи бюджетних коштів, делегує вітчизняним нотаріусам усі більше додаткових публічних повноважень: наприклад, більшість нотаріусів в Україні стали виконувати функції державних реєстраторів.

В інших же сферах правового державного життя в Україні не все так добре. Продовжується неоднозначна судова реформа, що призвела до неефективної діяльності судової гілки влади, зокрема й у системі адміністративних судів, які мають безпосередньо захищати порушені права і законні інтереси осіб, зокрема нотаріусів, від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Залишаються несформованими відповідно до стандартів ЄС вітчизняна прокуратура, поліція та СБУ, які не лише неефективно забезпечують недопущення порушення та відновлення прав нотаріусів, але й інколи самі стають суб'єктами їх порушення. У всесвітньому рейтингу CPI (Corruption Perceptions Index) Україна 2016 року за індексом сприйняття корупції посіла 131-е місце серед 176 країн, незважаючи на проведення реформ; пересічні громадяни, українські бізнесові кола та міжнародні спостерігачі негативно оцінюють успішність боротьби з корупцією у країні¹.

Як засвідчили результати соціологічного опитування, 93% нотаріусів переймаються питаннями своєї безпеки, 64 % вважають, що в разі порушення їхніх прав і законних інтересів вони не будуть відновлені в адміністративний чи судовий

¹ Індекс корупції CPI-2016. Transparency International Ukraina. 2017. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/>

спосіб. Хоча лише 11 % із них заявили, що їхні права й законні інтереси реально порушувалися, при цьому в більшості випадків вони не були відновлені. Що стосується громадян, то 84 % опитаних позитивно оцінюють надання нотаріальних послуг, а 57 % із них вважають, що існуючий інститут нотаріату треба зберегти і захищати від протиправних посягань (додаток Б до дисертації).

Усе це свідчить, що посягання на нотаріусів розцінюється суспільством не просто як порушення прав і законних інтересів приватних фізичних осіб, а як порушення публічного інтересу, що призводить до неналежного і більш витратного забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян України. Іншими словами, ефективний захист прав 5500 нотаріусів нерозривно пов'язаний із забезпеченням прав і законних інтересів майже всіх громадян України.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Дотичну до нашої проблематику аналізував А. Гуледза, який присвятив свої наукові пошуки становленню й розвитку нотаріальної діяльності в Україні в цілому, та М. Глобінець, який розкрив адміністративно-правовий статус суб'єктів контрольних проваджень у діяльності нотаріусів¹. Окрім них деякі питання аналізованої проблематики досліджували вчені-адміністративісти В. Авер'янов, Н. Армаш, В. Басс, Ю. Битяк, В. Колпаков, В. Галуцько, В. Гаращук, В. Гаруст, О. Джафарова, Є. Єщук, Д. Журавльов, А. Іванищук, В. Ковальська, С. Кшищук, А. Манжула, Р. Мельник, В. Нікітін, С. Овчарук, П. Петренко, С. Стеценко, Р. Саунін, Т. Коломоєць, К. Чижмар, К. Шкарупа та інші. Проте названі вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів або аналізували їх у більш широкому, вузькому чи суміжному форматі.

Таким чином, широкий правовий вплив нотаріусів на фізичних і юридичних осіб, стурбованість громадян безпекою нотаріусів як суб'єктів надання специфічних адміністративних послуг, що зачіпають інтереси майже всіх громадян України, неналежне відновлення їхніх порушених прав і законних інтересів, неузгодженість адміністративно-правових актів у цій сфері зумовлюють актуальність дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Концепції реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 10 квітня 2013 № 668/5, Стратегії сталого розвитку Україна-2020, затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту

¹ Гуледза А. Нотаріальна діяльність в Україні: становлення, розвиток, удосконалення (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 19 с.

Глобінець М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів контрольних проваджень в діяльності нотаріусів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 19 с.

публічного права за темою «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ і практичної реалізації публічною адміністрацією захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні розробити положення щодо вдосконалення чинного законодавства, спрямованого на належне забезпечення балансу захисту прав і законних інтересів нотаріусів та публічного інтересу суспільства.

Відповідно до поставленої мети в роботі поставлено вирішити такі *завдання*:

- з'ясувати поняття та зміст адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні;
- розкрити юридичну природу прав і законних інтересів нотаріусів як об'єкта адміністративно-правового захисту;
- визначити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні;
- удосконалити наукове розуміння механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні;
- визначити форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні;
- удосконалити методи адміністративної діяльності публічної адміністрації стосовно захисту прав і законних інтересів нотаріусів;
- узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів у країнах-учасницях ЄС;
- удосконалити законодавство щодо підвищення ефективності захисту та законних інтересів нотаріусів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час здійснення публічною адміністрацією адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

Методи дослідження. Отримати наукову новизну та висновки в дисертації вдалося завдяки системі методів наукового пізнання.

Діалектичний метод дав можливість виявити та проаналізувати в динаміці права і законні інтереси нотаріусів як об'єкта адміністративно-правового захисту, тим самим вийти на нову їх якість, поглянувши на них у широкому форматі щодо забезпечення загального блага суспільства із вичлененням цінностей захисту нотаріусів як провідного блага правової системи в цілому (підрозділ 1.2), а також виявити на науковому рівні та врегулювати суперечності у сфері видання підзаконних нормативно-правових актів Мін'юстом стосовно контролю за нотаріусами – як таких, що стосуються конфлікту інтересів (підрозділ 2.2). Основним методом у підрозділі 1.1 був метод *порівняльного аналізу* суспільно-правових цінностей стосовно захисту прав і законних інтересів нотаріусів та

забезпечення суспільного інтересу суспільства в цілому, що дало можливість з'ясувати юридичну природу явищ в аналізованій сфері.

Універсальними й такими, що використовувалися в усіх без винятку підрозділах дисертації, стали: загальнонауковий *логіко-семантичний* метод наукового пізнання, який дав можливість проаналізувати думки вчених та вичленили з них раціональні чинники; загальнологічні методи *аналізу* й *синтезу*, що забезпечили умовне розкладання складних змістовних явищ на «елементарні» юридичні частинки та надали можливість сформуванню на їх основі нові більш складні правові категорії; *формально-догматичний* метод, що забезпечив аналіз законодавства в його позитивістській «чистоті» (розділи 1, 2, 3).

Метод *дедукції* дозволив проаналізувати загальні теоретичні положення різних класичних юридичних категорій та на цій основі від загального до одичного сформуванню специфіку змісту та механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні (підрозділи 1.1, 2.1). Метод *індукції* став незамінним при формуванні спеціального адміністративного інструментарію (підрозділи 2.2, 2.3).

Метод *порівняльного законодавства* забезпечив аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів у країнах-учасниках ЄС (підрозділ 3.1). За допомогою методу *правового прогнозування* було розроблено зміни й доповнення до чинного законодавства з метою забезпечити ефективний захист нотаріусів (підрозділ 3.2, додаток Е до дисертації). *Соціологічний метод* дав можливість провести й обробити соціологічне опитування (додаток Б до дисертації).

Наукова новизна отриманих результатів аргументується тим, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень у вітчизняній правовій літературі, присвячених аналізу адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. Сформовано низку висновків, рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері, зокрема:

уперше:

– комплексно розкрито юридичну природу прав і законних інтересів нотаріусів як об'єкта адміністративно-правового захисту, нематеріальних і матеріальних благ, що належать нотаріусам і становлять публічну цінність для суспільства та мають захищатися від протиправних посягань суб'єктами публічної адміністрації або в системі адміністративних судів;

– запропоновано прописувати норми адміністративного права, що врегульовують питання здійснення контролю за нотаріусами виключно на законодавчому рівні, позбавивши Мін'юст права видавати з цих питань підзаконні нормативно-правові акти (що призводить до конфлікту інтересів), а врегулювання спірних і неоднозначних положень законів здійснювати через їх удосконалення і використання прецедентів Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду;

отримали подальшого розвитку:

– поняття адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів як адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права щодо відновлення порушених прав і законних інтересів нотаріусів за допомогою адміністративного інструментарію, в режимі стримувань і противаг насамперед Мін'юсту та органів нотаріального самоврядування;

– наукові положення стосовно адміністративно-правового статусу Мін'юсту як провідного суб'єкта публічної адміністрації з подвійною правозахисною природою щодо нотаріусів: з одного боку, він є вагомим суб'єктом захисту прав і законних інтересів нотаріусів, з іншого – деякі його посадові особи з низьким рівнем правової свідомості і правової культури є основними суб'єктами порушення прав і законних інтересів нотаріусів;

– наукові положення (на прикладі Італії, Польщі та Румунії) щодо ефективного досвіду адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в країнах-учасницях ЄС, які полягають в системі високої довіри громадян до системи нотаріусів, у високій їх правовій культурі і правосвідомості, що позитивно підкріплюється захистом нотаріусів законом, чіткими матеріальними і процесуальними нормами притягнення їх до спеціальної дисциплінарної відповідальності міністром юстиції виключно після подання органів нотаріального самоврядування;

удосконалено:

– наукове розуміння механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні як системи адміністративно-правових засобів, що спрямовані на врегулювання суспільних відносин у процесі здійснення нотаріальної діяльності; їх призначення полягає в захисті та відновленні порушених прав нотаріусів, охоплює широке коло суспільних відносин між державними органами (Мін'юстом, Нотаріальною палатою України, Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату, Головними управліннями юстиції) та нотаріусами і містить визначену систему адміністративно-правових елементів;

– методи адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері захисту прав і законних інтересів нотаріусів як система специфічних засобів заохочення, переконання й адміністративного примусу, які застосовуються Нотаріальною палатою України, Мін'юстом і адміністративним судом з метою відновлення порушених прав і законних інтересів нотаріусів, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та недопущення таких проступків у подальшому;

– законодавство з метою підвищення ефективності захисту та законних інтересів нотаріусів на засадах збалансованості їхніх прав і публічного інтересу суспільства – через доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 166-26 «Порушення порядку і строків проведення перевірок нотаріусів», п. 2 ст. 18 Закону України «Про нотаріат» такими положеннями: перевірка нотаріуса може здійснюватися не частіше одного разу на рік, а Мін'юст не має права анулювати свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розроблення питань адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – щодо вдосконалення чинного законодавства з питань адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні (додаток В до дисертації);

– *правозастосовній діяльності* – щодо покращення практичної діяльності у сфері адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні (акт впровадження Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», при підготовці відповідних навчальних посібників, конспектів лекцій (акт впровадження Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження оприлюднювалися й обговорювалися на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 3-4 лютого 2017 р.), «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (м. Дніпро, 1-2 вересня 2017 р.), «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (м. Львів, 15-16 вересня 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації складає 212 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 176 найменувань на 17 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, визначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, розкриваються мета та завдання дослідження, наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, апробація матеріалів дисертації, наводяться структура й обсяг дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів» містить три підрозділи, у яких виявлено та розкрито теоретичні аспекти аналізованої проблематики та сформовано категорійний апарат.

Підрозділ 1.1 «Поняття та зміст адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів» присвячено розкриттю меж і категорійного апарату в аналізованій сфері.

Здобувач підкреслює нагальну потребу віднайдення компромісу між захистом прав і законних інтересів нотаріусів та публічним інтересом суспільства, який має бути реалізований через норми адміністративного права.

Відзначається нагальна потреба оптимізації захисту нотаріусів як вагомого чинника адміністративно-правових відносин через надання адміністративних послуг та здійснення публічного управління.

Вагома увага присвячена юридичній природі нотаріату та його особливостям як юридичного міжгалузевого інституту, що має певну специфіку, сутність якої полягає у виявленні неправомірних несправедливих або аморальних дій. Наслідком цього є гарантії правової визначеності, коли засвідчені нотаріусом документи мають таке ж значення, що й судові рішення, або наділені більшою доказовою цінністю для судів та адміністративних органів.

Визначено, що в системі адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів найбільший вплив мають два публічних суб'єкти владних повноважень із різною адміністративно-правовою природою та якісними характеристиками: по-перше, Нотаріальна палата України як основний публічний орган захисту нотаріусів від протиправних публічно-правових посягань; по-друге, органи і підрозділи Мін'юсту, які мають подвійну правозахисну юридичну природу: з одного боку, вони є основними порушниками прав і законних інтересів нотаріусів, з іншого – вагомим суб'єктом їх захисту. Наголошується на тому, що складові системи адміністративного судочинства мають бути провідним чинником відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів нотаріусів, але з причин значної неукомплектованості суддів і втрати деякими суддями незалежності через корупційне минуле та кадрові прорахунки система адміністративних судів не виконує в повному обсязі цю функцію.

Доведено, що основним чинником дотримання визначеного законодавством режиму функціонування нотаріату є контроль, що здійснюється шляхом проведення планових і позапланових перевірок органами й посадовими особами Мін'юсту, як спеціальний метод адміністративної діяльності щодо виявлення і попередження порушень правил надання нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства або порушення прав і законних інтересів нотаріусів. При цьому виявлено, що найбільш часто щодо нотаріусів застосовуються такі адміністративні санкції, як припинення або анулювання доступу до державних реєстрів (через блокування ключа до реєстрів або позбавлення права доступу до ключа), рідше – зупинення або припинення приватної нотаріальної діяльності та анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю за завдання конкретної шкоди внаслідок вчинення ними незаконних дій або недбалості.

У підрозділі 1.2 «Права і законні інтереси нотаріусів як об'єкт адміністративно-правового захисту» підкреслюється, що, по-перше, захист прав і законних інтересів нотаріусів є логічною складовою практичного втілення принципів правової держави; по-друге, вони спрямовані на закріплення принципів верховенства права (законності) в нашій державі; по-третє, є необхідними для захисту прав, свобод та інтересів громадян України, а також для підвищення їх

правової свідомості; по-четверте, права й законні інтереси нотаріусів є об'єктом для захисту та контролю з боку державних органів.

Доведено, що захист прав і законних інтересів нотаріусів у широкому розумінні – це адміністративно-правові засоби функціонування органів публічної влади та системи адміністративних судів, спрямовані на відновлення порушених прав і законних інтересів та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

До загальних прав і законних інтересів нотаріусів як об'єкта адміністративно-правового захисту віднесено: право відкривати нотаріальні контори і за власним бажанням зупиняти нотаріальну діяльність; самостійно (із повідомленням у територіальне управління юстиції) планувати свій робочий час, на власний розсуд (згідно з чинними нормами трудового законодавства) підбирати собі помічників та інший допоміжний персонал; право вільного вибору клієнта; право на одержання плати за надання нотаріальних послуг; право на захист від несанкціонованого проникнення; право об'єднуватися в професійні самоврядування нотаріусів для захисту та представництва їхніх прав і законних інтересів. До законних інтересів нотаріусів віднесено право користуватися печаткою із зображенням Державного герба України.

У підрозділі 1.3 «Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні» доведено, що Мін'юст серед інших суб'єктів публічної адміністрації має провідний вплив на нотаріусів, який за критерієм стадій юридичної діяльності поділяється на підзаконну правотворчість, правореалізацію та контрольні повноваження. У першому випадку Мін'юст уточнює й деталізує порядок діяльності нотаріату, умови допуску громадян до нотаріальної діяльності, затверджує порядок проходження стажування кандидатів у нотаріуси та підвищення нотаріусами кваліфікації, встановлює правила професійної етики нотаріусів. На стадії правореалізації Мін'юст здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, видає та анулює свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, встановлює порядок технічного забезпечення нотаріальної діяльності та аналітично-методичного забезпечення, узагальнює та регулює особливості нотаріальної практики.

Підкреслюється, що найчастіше права нотаріусів порушуються посадовими особами Мін'юсту при здійсненні ними контрольних заходів, хоча можливість таких порушень закладається ще на першій стадії, коли посадові особи Мін'юсту самі розробляють й погоджують підзаконні нормативно-правові, що уточнюють і розвивають Закон України «Про нотаріат». Тим самим закладається певна межа формально дозволеної законодавством поведінки діяти на власний розсуд, що в разі, коли до Мін'юсту потрапляють особи з низьким рівнем правової культури і правосвідомості, призводить до порушення прав і законних інтересів нотаріусів. З метою недопущення зазначеного пропонується позбавити Мін'юст компетенції видавати підзаконні нормативно-правові акти з питань контролю за діяльністю нотаріату, а прописувати їх більш детально безпосередньо в законах.

Вагому увагу дисертант приділяє кваліфікаційній комісії нотаріату, до

компетенції якої віднесено: вирішення питання про допуск або відмову в допуску до складання кваліфікаційного іспиту і приймання кваліфікаційних іспитів на право на зайняття нотаріальною діяльністю. Розкрито адміністративно-правовий статус державної нотаріальної контори, що полягає у здійсненні адміністративних прав та юридичних обов'язків для визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю та вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Доведено, що провідним суб'єктом публічної адміністрації, який забезпечує захист прав і законних інтересів нотаріусів, є Українська нотаріальна палата як самоврядне громадське об'єднання нотаріусів із делегованими державно-владними повноваженнями у сфері нотаріату. Вона має розробляти зміни й доповнення до положень чинного законодавства, що порушують права нотаріусів, і лобіювати їх прийняття; здійснювати наукові розробки з питань захисту нотаріусів від протиправних посягань і несправедливих дій суб'єктів владних повноважень; виявляти й аналізувати випадки порушення прав або законних інтересів нотаріусів, готувати методичні рекомендації з цих питань; надавати нотаріусам необхідну правозахисну інформаційну допомогу; проводити конференції, семінари та інші заходи наукового й інформаційного характеру щодо висвітлення на широкий загал фактів порушення прав нотаріусів; сприяти підвищенню обізнаності нотаріусів (щодо захисту своїх прав у правовий та організаційний спосіб); залучати міжнародні важелі для захисту нотаріусів від протиправних посягань з боку державних органів; створювати цільові фонди для надання матеріальної допомоги нотаріусам, які через свавілля органів контролю не можуть утримувати себе самостійно; заохочувати нотаріусів, які займають активну правозахисну позицію, допомагають іншим нотаріусам відстоювати свої права або законні інтереси.

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні» складається з трьох підрозділів і присвячений розкриттю системи адміністративно-правових засобів впливу суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою захисту прав і законних інтересів нотаріусів.

У підрозділі 2.1 *«Поняття та зміст механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні»* з'ясовано адміністративно-правові елементи та категорійний апарат захисту прав і законних інтересів нотаріусів.

Потреба ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб вимагає дієвого правового механізму адміністративно-правового захисту самих нотаріусів як невід'ємної складової правової системи України. Механізм адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні характеризується змістовною та формальною ознаками.

Розкрито, що змістовна ознака механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей належить обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права попередити посягання на права та публічні законні інтереси нотаріусів; не допустити здійснення цього посадовими особами суб'єктів

публічної адміністрації та іншими особами; припинити порушення та застосувати всі передбачені компетенцією адміністративних заходи щодо їх поновлення; забезпечити притягнення винних у порушенні прав і законних інтересів нотаріусів осіб до адміністративної чи іншого типу юридичної відповідальності.

У свою чергу різноманітні засоби адміністративного права, які мають юридичну природу, засади та адміністративний інструментарій адміністративного права щодо правового впливу на поведінку осіб, які порушують права або законні інтереси нотаріусів, визначають зміст формальної ознаки адміністративно-правового захисту. До них належать такі юридичні елементи: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; публічна адміністрація; принципи діяльності публічної адміністрації, які використовуються під час захисту нотаріусів; адміністративно-правові відносини правозахисного характеру; форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації та адміністративні процедури.

Доведено, що норми адміністративного права є первинною складовою механізму адміністративно-правового захисту нотаріусів, при цьому обґрунтована необхідність і напрямки їх удосконалення щодо деталізації матеріальних і процедурних норм проведення посадовими особами Мін'юсту заходів контролю.

Підрозділ 2.2 «Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні» присвячено визначенню адміністративного інструментарію захисту нотаріусів.

Доведено, що Мін'юст відіграє найважливішу роль у виданні форм адміністративної діяльності щодо адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності, а саме здійснює: видання підзаконних нормативно-правових актів, насамперед тих, що уточнюють і деталізують закони України щодо здійснення порядку перевірки нотаріусів; видання індивідуальних актів публічного управління щодо затвердження планування перевірок нотаріусів і застосування щодо них заходів адміністративного регулювання; укладення адміністративних договорів (наприклад, договору про надання послуг користування державними реєстрами); надання адміністративних послуг і здійснення матеріально-технічних операцій, найбільш ваговою з яких є підключення нотаріусів до державних реєстрів або відключення їх.

Визначено, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні є зовнішнім індивідуальним виразом їх адміністративної діяльності щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг шляхом видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій з метою відновлення чи недопущення порушення прав і законних інтересів нотаріусів.

У *підрозділі 2.3 «Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації стосовно захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні»* з'ясовано способи й засоби впливу публічної адміністрації на правозахисні адміністративно-правові відносини з метою недопущення порушень та відновлення прав і законних інтересів нотаріусів.

Доведено, що основними суб'єктами, які застосовують правозахисні методи щодо нотаріусів є Мін'юст (зокрема Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації), Нотаріальна палата України та Вища кваліфікаційна комісія нотаріату. При цьому вони застосовують весь арсенал класичних методів адміністративної діяльності публічної адміністрації – заходи заохочення, переконання та примусу з відповідною специфікою.

Метод заохочення застосовується Нотаріальною палатою України та її територіальними підрозділами через проведення, визначення за конкурсом і вшанування «Кращого нотаріуса», що стосується державних нотаріусів, то вони заохочуються через преміювання та нагородження відомчими відзнаками Мін'юсту. Метод переконання застосовується Мін'юстом шляхом перепідготовки посадових осіб цього міністерства та нотаріусів, коли їм доводяться новели нотаріальної діяльності, щоб не допустити ненавмисного порушення чинного законодавства, та виховних заходів щодо взаємного непорушення присяги державного службовця, а приватними нотаріусами – присяги нотаріуса.

Найбільш дієвими методами захисту нотаріусів є заходи адміністративного примусу. Серед них автор виділяє специфічні, приманні виключно аналізованій сфері методи адміністративної діяльності публічної адміністрації, та адміністративно-запобіжні (залучення представника Нотаріальної палати України як третьої особи під час розгляду адміністративної чи судової справи, наслідком якої може бути накладення адміністративного стягнення на нотаріуса, іншими словами – до моменту винесення щодо нотаріуса неправового рішення). Пропонується доповнити чинне законодавство через передбачення в ньому такого заходу адміністративного припинення, як адміністративне оскарження рішення Мін'юсту про накладення адміністративного стягнення на нотаріуса до Нотаріальної палати України, яке вже у свою чергу може бути оскаржене в судовому порядку.

Підкреслюється, що найчастіше на нотаріусів накладаються санкції посадовими особами Мін'юсту після проведених контрольних перевірок, що є правильним і виваженим кроком у разі порушення першими прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Однак інколи такі стягнення виносяться в неправовий тенденційний спосіб і мають за мету «покарання» принципів приватних нотаріусів, щодо яких виявляють особисту неприязнь деякі посадові особи Мін'юсту з низькою правовою культурою і правосвідомістю, які відстоюють свої особисті чи корупційні інтереси третіх осіб. З метою досягнення правового балансу в цій сфері пропонується обмежити репресивний і каральний характер перевірок посадовими особами Мін'юсту через доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 166-26 «Порушення порядку і строків проведення перевірок нотаріусів» і визначити покарання за такі адміністративні правопорушення у вигляді штрафу та (або) позбавлення права обіймати посади державних службовців.

Розділ 3 «Зарубіжний досвід та вдосконалення адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні» складається з двох підрозділів, у яких з урахуванням зарубіжного досвіду сформовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в аналізованій сфері.

Підрозділ 3.1 «Зарубіжний досвід адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів у країнах-учасницях ЄС» присвячено розкриттю ефективного зарубіжного досвіду захисту нотаріусів в Італії, як країні з класичним латинським нотаріатом, Польщі, нотаріат якої здійснив успішну трансформацію від тоталітаризму до демократичних стандартів ЄС, і Румунії, в якій реформування нотаріату продовжується.

Підкреслюється, що особливостями захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Італії є те, що нотаріальна система цієї країни є однією з найстаріших класичних латинських нотаріатів, користується великою, можна сказати – «родинною» довірою суспільства, одночасно її діяльність чітко регламентована та суворо контрольована міністерством юстиції та органами нотаріального самоврядування. Однак за недотримання положень нотаріального закону та етики поведінки міністром юстиції за складною адміністративною процедурою, яку здійснюють дисциплінарний і апеляційний комітети суддівського самоврядування, нотаріуса може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, що гарантує об'єктивність рішень у конфліктній ситуації.

Доведено, що захист прав і законних інтересів нотаріусів у Польщі характеризується особливим публічним статусом нотаріусів, як публічних осіб суспільної довіри, що фінансуються за рахунок винагород за здійснення угод, але мають захист як державні службовці, з чітким визначенням підстав притягнення їх до спеціальної дисциплінарної відповідальності за порушення присяги нотаріуса (здійснення діяльності нечесно, не за законом і совістю, порушення таємниці угоди) міністром юстиції Польщі за поданням спеціального органу нотаріального самоврядування (дисциплінарного й апеляційного нотаріального суду, засідання яких здійснюється публічно і прозоро, а нотаріус, який притягується до дисциплінарної відповідальності, має бути присутній на засіданні і користується допомогою адвоката).

Визначено особливості адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Румунії, які полягають у чіткому законодавчому визначенні їх обов'язків і прав, а також конкретно прописаних діяч, за які вони можуть бути притягнуті після тривалого розслідування у двох інстанціях органів нотаріального самоврядування до дисциплінарної відповідальності – від попередження до позбавлення правового статусу нотаріуса.

У підрозділі 3.2 *«Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні»* запропоновано зміни й доповнення до чинного законодавства з метою забезпечення ефективного захисту нотаріусів.

Доведено, що при здійсненні правотворчої роботи у сфері надання нотаріальних послуг треба врахувати два чинники, які виявляють певні суперечності: по-перше, не допустити законодавчих недоліків, які б надали можливість нотаріусам із низькою правовою культурою і правосвідомістю порушувати права фізичних і юридичних осіб; по-друге, забезпечити визначений законодавством для нотаріусів правовий режим, у який суб'єкти публічної адміністрації не мають права втручатися, та чітко визначити підстави здійснення

перевірок нотаріусів, їх строки і процедури проведення, а також адміністративні санкції, що мають накладатися на нотаріусів за порушення нотаріальних норм.

Автор доводить, що на рівні декларативних норм нотаріуси добре захищені від втручання осіб, які наділені владними повноваженнями, але у правозастосуванні, як показує практика, існує низка проблем, серед яких – порушення порядку здійснення перевірок нотаріусів; здійснення повторної перевірки з одного й того ж питання; відключення нотаріусів від державних реєстрів без рішення суду та не на визначений строк; вимагання деякими посадовими особами територіальних управлінь матеріальної допомоги від нотаріусів, що за своєю сутністю є корупційним діянням.

З метою недопущення зазначеного пропонується: 1) з метою встановлення балансу прав і обов'язків між суб'єктами контрольної діяльності й нотаріусами доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 166-26 «Порушення порядку і строків проведення перевірок нотаріусів», в якій передбачити адміністративні санкції, які мають накладатися на посадових осіб, що прийняли рішення здійснити неправомірну перевірку, якщо вони здійснюють її у строки, не передбачені законодавством, повторно з питань, з яких перевірка вже проводилася, або порушують порядок і процедуру її здійснення; 2) доповнити п. 2 ст. 18 Закону України «Про нотаріат» положеннями, що перевірка нотаріуса може здійснюватися не частіше одного разу на рік; 3) визначити, що Мін'юст у разі грубого порушення нотаріусом прав або законних інтересів осіб може лише призупинити діяльність нотаріуса від одного місяця до року, а позбавити нотаріуса права займатися нотаріальною діяльністю може виключно адміністративний суд; 4) визначити, що адміністративно Мін'юст у разі порушення нотаріусом прав або законних інтересів осіб може лише тимчасово та на термін до шести місяців відсторонити нотаріуса від державних реєстрів (реєстру), а позбавити права допуску до реєстрів більше ніж на шість місяців, але не більше одного року може виключно адміністративний суд; 5) установити, що при накладанні адміністративних санкцій на нотаріусів суб'єктом владних повноважень має обов'язково враховуватися думка представника Нотаріальної палати України.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації на основі теорії адміністративного права, вітчизняного та країн-учасниць ЄС законодавства і правореалізаційної діяльності публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання щодо розвитку засад та адміністративного інструментарію адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні, викладено найбільш важливі наукові та практичні результати, визначено наукові проблеми, для розв'язання яких можуть бути застосовані результати дослідження.

1. Доведено, що змістом адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні є засади та адміністративний інструментарій відновлення порушених прав нотаріусів безперешкодно здійснювати свою професійну діяльність з боку суб'єктів публічної адміністрації та інших осіб – через

надання адміністративних послуг і здійснення публічного управління Нотаріальною палатою України, деякими іншими публічними інституціями громадянського суспільства та Мін'юстом за допомогою адміністративних проваджень на незаконні дії посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, з одночасними дисциплінарними провадженнями щодо них як державних службовців, розглядаючи аналізований інститут захисту як різновид охоронних адміністративно-правових відносин, місією якого є публічна автентичність тільки тих документів фізичних і юридичних осіб, які забезпечують попередження несправедливих незаконних або аморальних дій, наслідком чого є гарантії правової визначеності, коли засвідчені нотаріусом документи мають таке ж значення, що й судові рішення, або наділені більшою доказовою цінністю для судів та адміністративних органів.

2. Здійснено класифікацію прав і законних інтересів нотаріусів як об'єкта адміністративно-правового захисту на п'ять груп: загальні права; особисті права нотаріуса як фізичної особи зі спеціальним статусом; права нотаріусів, які впливають зі здійснення нотаріальних дій; права нотаріусів, які вони використовують у своїй діяльності за напрямками; права нотаріуса при здійсненні його перевірки суб'єктами публічної адміністрації та оскарженні результатів таких перевірок. При цьому до прав нотаріуса як фізичної особи зі спеціальним статусом віднесено повагу до його особистості, гідності, справедливе й шанобливе ставлення до них з боку органів контролю, право на підвищення рівня професійної компетентності, на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення і безперешкодне ознайомлення в органах контролю з документами, що пов'язані з його професійною діяльністю та предметом перевірки.

3. Доведено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні, полягає в сукупності їх адміністративних прав та обов'язків, а також підстав і порядку виникнення державно-владної правосуб'єктності шляхом позитивної (правозахисної) і негативної (неправової) адміністративної діяльності щодо захисту високих чеснот, притаманних нотаріусам, або коли деякі посадові особи суб'єктів публічної адміністрації, використовуючи наданий їм недосконалим законодавством дозвіл діяти на власний розсуд і внаслідок низької правової культури та правосвідомості використовують його на шкоду публічному інтересу, відстоюючи приватні чи корпоративні інтереси.

4. Визначено, що механізм адміністративно-правового захисту нотаріальної діяльності характеризується такими рисами: є системою адміністративно-правових засобів; визначається спрямуванням на врегулювання суспільних відносин у процесі здійснення правозахисної нотаріальної діяльності; основне його призначення на сучасному етапі полягає в захисті прав і законних інтересів нотаріусів, головною метою чого в кінцевому результаті є нормальне функціонування громадянського суспільства та держави; охоплює широке коло суспільних відносин між державними органами (Мін'юстом, Нотаріальною палатою України, Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату, Головними управліннями юстиції) та нотаріусами; містить такі юридичні елементи: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; публічну адміністрацію; принципи діяльності

публічної адміністрації, які використовуються під час захисту нотаріусів; адміністративно-правові відносини правозахисного характеру; форми й методи адміністративної діяльності публічної адміністрації та адміністративні процедури.

5. Визначено, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів базуються на класичній теорії форм адміністративної діяльності публічної адміністрації; метою такої адміністративної діяльності є відновлення чи недопущення порушення прав і законних інтересів нотаріусів; така діяльність здійснюється в ході виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг. До форм такої діяльності слід віднести видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій та матеріально-технічних операцій.

6. З'ясовано, що методами адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері захисту є система заходів позитивного й негативного спрямування – заохочення (через вшанування кращого нотаріуса), переконання (перепідготовка посадових осіб Мін'юсту) та адміністративного примусу (адміністративно-запобіжні заходи, зокрема залучення представника Нотаріальної палати України як третьої особи під час розгляду адміністративної чи судової справи, наслідком якої може бути накладення адміністративного стягнення на нотаріуса; засоби адміністративного припинення, зокрема адміністративне оскарження рішення Мін'юсту щодо накладення адміністративного стягнення на нотаріуса до Нотаріальної палати України; встановлення адміністративної відповідальності за порушення порядку і строків проведення перевірок нотаріусів, за здійснення чого на посадових осіб Мін'юсту може накладатися адміністративна санкція у вигляді штрафу та (або) позбавлення права обіймати посади державних службовців).

7. На прикладі Італії, Польщі та Румунії доведено, що ефективний зарубіжний досвід адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів у країнах-учасницях ЄС полягає в усвідомленні нотаріусами високої ролі, а громадянами – нагальної необхідності існування чесних, незалежних і захищених від протиправних посягань нотаріусів, у захисті нотаріусів законом на рівні державних службовців, встановленні суворої юридичної відповідальності за шахрайське видання себе за нотаріуса, детально прописаних у законах обов'язках і правах, підставах притягнення до відповідальності нотаріусів і функціонування дієвого дворівневого нотаріального самоврядування, без детального розслідування якого міністр юстиції не може самостійно притягнути нотаріуса до дисциплінарної відповідальності, зокрема призупинити його діяльність чи позбавити правового статусу нотаріуса.

8. Запропоновано зміни й доповнення до чинного законодавства з метою підвищення ефективності захисту нотаріусів як збалансування норм адміністративного права щодо недопущення законодавчих недоліків, які б надали можливість нотаріусам із низькою правовою культурою і правосвідомістю порушувати права фізичних і юридичних осіб; щодо законодавчого визначення правового режиму, в який суб'єкти публічної адміністрації не мають права втручатися; щодо чіткого визначення підстав здійснення перевірок нотаріусів, їх

строків і процедур проведення. Визначено чинники, які сприяють порушенню прав і законних інтересів нотаріусів та конкретні пропозиції щодо їх усунення, зокрема запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 166-26 «Порушення порядку і строків проведення перевірок нотаріусів»; п. 2 ст. 18 Закону України «Про нотаріат» положеннями, що перевірка нотаріуса може здійснюватися не частіше одного разу на рік, а Мін'юст не має права в адміністративний спосіб позбавити нотаріусів права займатися нотаріальною діяльністю та допуску до державних реєстрів.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Красногор О. Права і законні інтереси нотаріусів, як об'єкт адміністративно-правового захисту. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 87-93.

2. Красногор О. Поняття та зміст механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). Т. 3. С. 183-187.

3. Красногор О. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 84-89.

4. Красногор А. Совершенствование законодательства в сфере административно-правовой защиты прав и законных интересов нотариусов в Украине. *Право и Политика*. 2016. № 4. С. 77-82. (Киргизія).

5. Красногор О. Поняття та зміст адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 5. С. 102-108.

7. Красногор А. Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. *Право и Закон*. 2017. № 3. С. 107-112. (Киргизія).

8. Красногор О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. С. 189-196.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Красногор О. Удосконалення норм адміністративного права щодо ефективного захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 3-4 лютого 2017 р.)* Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. С. 68-71.

10. . Красногор О. Особливості правового положення публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки: матеріали міжнародної науково-практичної*

конференції (м. Дніпро, 1-2 вересня 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 58-60.

11. Красногор О. Деякі особливості поняття та змісту адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 15-16 вересня 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 68-72.

АНОТАЦІЯ

Красногор О. Адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

У дисертації на основі теорії адміністративного права, вітчизняного та країн-учасниць ЄС законодавства і практичної діяльності публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання щодо розвитку засад та адміністративного інструментарію адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

Розкрито поняття та сформовано зміст адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів як адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права. Комплексно розкрито юридичну природу прав і законних інтересів нотаріусів як об'єкта адміністративно-правового захисту. З'ясовано адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які впливають на захист прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

З'ясовано механізм адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів. Розкрито форми й методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо захисту прав і законних інтересів нотаріусів.

Виявлено ефективний досвід адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів у країнах-учасницях ЄС. Він полягає в системі засадничої довіри громадян до системи нотаріусів, високій їх правовій культурі і правосвідомості, що позитивно підкріплюється захистом нотаріусів законом, чіткими матеріальними і процесуальними нормами притягнення їх до спеціальної дисциплінарної відповідальності міністром юстиції виключно після подання органів нотаріального самоврядування.

Удосконалено законодавство з метою підвищення ефективності захисту та законних інтересів нотаріусів.

Ключові слова: автентичність, адміністративний інструментарій, адміністративні послуги, адміністративно-правовий захист, нотаріальна діяльність, нотаріальна палата, нотаріуси, права і законні інтереси, публічна адміністрація, публічне управління.

АННОТАЦИЯ

Красногор А. Административно-правовая защита прав и законных интересов нотариусов в Украине. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2018.

В диссертации на основе теории административного права, отечественного и стран-участниц ЕС законодательства и практической деятельности публичной администрации приведено новое решение научной задачи по развитию принципов и административного инструментария административно-правовой защиты прав и законных интересов нотариусов в Украине.

Раскрыто понятие и содержание административно-правовой защиты прав и законных интересов нотариусов как административной деятельности публичной администрации на основе реализации норм административного права по восстановлению нарушенных прав и законных интересов нотариусов с помощью административного инструментария в режиме сдержек и противовесов, в первую очередь Министерства юстиции Украины и органов нотариального самоуправления.

Комплексно раскрыто юридическую природу прав и законных интересов нотариусов как объекта административно-правовой защиты – как нематериальных и материальных благ, принадлежащих нотариусам и составляющих публичную ценность для общества. Доведено, что они защищаются от противоправных посягательств субъектов публичной администрации или в системе административных судов.

Доказано, что административно-правовой статус субъектов публичной администрации, которые влияют на защиту прав и законных интересов нотариусов в Украине, заключается в совокупности их административных прав и обязанностей, а также оснований и порядка возникновения государственной правосубъектности, путем положительной и отрицательной административной деятельности по защите высоких ценностей, присущих нотариусам, или нарушения их, когда некоторые должностные лица субъектов публичной администрации, используя предоставленное им несовершенным законодательством разрешение действовать на свое усмотрение и в результате низкой правовой культуры и правосознания используют его в ущерб публичному интересу, отстаивая личные или корпоративные интересы.

Определено, что механизм административно-правовой защиты нотариальной деятельности характеризуется определенными чертами. Он является системой административно-правовых средств; определяется направленностью на урегулирование общественных отношений в процессе осуществления правозащитной нотариальной деятельности; основное его назначение на современном этапе заключается в защите прав и законных интересов нотариусов, главной целью чего в конечном итоге является нормальное функционирование

гражданского общества и государства; охватывает широкий круг общественных отношений между государственными органами (Минюстом, Нотариальной палатой Украины, Высшей квалификационной комиссией нотариата, Главным управлением юстиции) и нотариусами. Содержит такие юридические элементы: нормы административного права и их внешнее выражение – источники административного права; публичную администрацию; принципы деятельности публичной администрации, которые используются при защите нотариусов; административно-правовые отношения правозащитного характера; формы и методы административной деятельности публичной администрации и административные процедуры.

Определено, что формы административной деятельности публичной администрации в механизме административно-правовой защиты прав и законных интересов нотариусов базируются на классической теории форм административной деятельности публичной администрации. Целью такой административной деятельности является восстановление или недопущение нарушения прав и законных интересов нотариусов; такая деятельность осуществляется в ходе исполнительно-распорядительной деятельности и предоставления административных услуг. Доказано, что к формам такой деятельности следует отнести издание нормативных и индивидуальных административных актов, совершение иных юридически значимых действий и материально-технических операций.

Проанализирован эффективный опыт административно-правовой защиты прав и законных интересов нотариусов в странах-участницах ЕС. Он заключается в системе основополагающего доверия граждан к системе нотариусов, высокой их правовой культуре и правосознании, которые положительно подкрепляются защитой нотариусов законом, четкими материальными и процессуальными нормами привлечения их к специальной дисциплинарной ответственности министром юстиции исключительно после представления органами нотариального самоуправления.

Усовершенствовано законодательство с целью повышения эффективности защиты и законных интересов нотариусов на основе сбалансированности их прав и публичного интереса общества путем дополнения КУоАП ст. 166-26 «Нарушение порядка и сроков проведения проверок нотариусов», п. 2 ст. 18 Закона Украины «О нотариате» положениями, что проверка нотариуса может осуществляться не чаще одного раза в год, а Минюст не имеет права лишать нотариусов их правового статуса и допуска в государственные реестры без решения суда.

Ключевые слова: административно-правовая защита, административные услуги, административный инструментарий, аутентичность, нотариальная деятельность, нотариальная палата, нотариусы, права и законные интересы, публичная администрация, публичное управление.

SUMMARY

Krasnogor A. The Administrative and Legal Protection of the Rights and Legal Interests of Notaries in Ukraine. – *Qualifying scientific work (manuscript).*

Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process, Financial Law, Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2018.

In the dissertation presents a new solution to the scientific problem concerning the development of the principles and administrative tools of administrative and legal protection of the rights and legal interests of notaries in Ukraine.

The concept and content of administrative and legal protection of the rights and lawful interests of notaries as an administrative activity of public administration on the basis of implementation of the norms of administrative law are revealed. There are a legal nature of the rights and lawful interests of notaries as an object of administrative and legal protection. It is determined in the dissection that the administrative and legal status of public administration actors, who influence the protection of the rights and legitimate interests of notaries in Ukraine.

In the dissertation describes the mechanism of administrative legal protection of the rights and legal interests of notaries. The forms and methods of administrative activity of public administration regarding protection of the law and legal interests of notaries are disclosed.

In The dissertation reveals the effective experience of administrative legal protection of the rights and legitimate interests of notaries in the EU member states. They consist of a system of basic trust of citizens in the system of notaries, their high legal culture and legal consciousness. These measures are positively supported by the protection of notaries in accordance with the law, clear material and procedural norms of bringing them to a special disciplinary responsibility after the submission of the bodies of notarial self-government.

In the dissertation has improved legislation in order to increase the effectiveness of the protection and legal interests of notaries.

Key words: administrative and legal protection, administrative services, administrative toolkit, authenticity, notaries, notary activities, Notary Chamber, public administration, rights and legitimate interests.