

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук на дисертацію
Савицької Наталії Адамівни на тему «Адміністративно-правові
засади взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері
реалізації правоохоронної функції держави», подану на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності
12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право**

Актуальність теми дисертації

Проблема ефективного функціонування органів публічної адміністрації є нагальною в період їх трансформації відповідно до демократичних стандартів. Особливо це стосується органів виконавчої влади, на які покладено реалізацію найважливіших функцій держави в усіх сферах життя суспільства, зокрема й у сфері нотаріату. Від розуміння місця будь-якого органу в системі органів публічної адміністрації, його ролі у реалізації державної політики, компетенції та повноважень залежить ефективність управління у цілому й вирішення завдань спрямованих на реалізацію правоохоронної функції держави.

За таких обставин, виконання відповідних обов'язків неодмінно вимагає проведення ефективної державної політики, а також формування стабільної та дієвої правоохоронної системи, чільне місце в якій повинен займати нотаріат, як вагома правозахисна інституція.

Насамперед, участь нотаріату у сфері реалізації правоохоронної функції держави об'єктивно обумовлює необхідність якісного адміністративно-правового регулювання та визначення відповідних засад взаємодії з органами виконавчої влади. Проте, відповідний напрям, станом на сьогодні, належним чином не врегульований та характеризується низькою ефективністю.

Відповідно до статистичних даних у 2019 році в Україні нотаріальні дії вчиняли 924 державних та 5746 приватних нотаріуси, які загалом в поточному році вчинили 12 600 400 нотаріальних дій (1 292 539 – державні, 11 307 861 – приватні), з них, зокрема: 480 581 – договори відчуження нерухомого майна; 224 913 – договори відчуження земельних ділянок; 1 683 959 – довіреності; 957 767 – свідоцтва про право на спадщину; 4 560 907 – засвідчення справжності підпису на документах; тощо. При цьому, загальна кількість осіб, що звернулись до нотаріусів у

відповідному році становила 9 853 135. Тобто, фактично четверта частина всього населення України протягом 2019 році скористалась тим чи іншим видом нотаріальних послуг, що безумовно констатує значний попит на відповідний вид послуг та потребу поглибленого дослідження засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Ці та багато інших обставин свідчать про нагальність здійснення наукових пошуків, спрямованих на теоретичне опрацювання та вдосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади щодо реалізації правоохоронної функції держави.

За таких умов мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових напрацювань та норм національного й зарубіжного законодавства визначити сутність, зміст та особливості адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Дисертаційне дослідження здійснювалось відповідно до основних положень Концепції реформування органів нотаріату в Україні, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24 грудня 2010 року № 3290/5, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленої указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховною Радою України від 04 жовтня 2019 року № 188-IX, Стратегічного плану діяльності Міністерства юстиції України на 2019-2020 роки, затвердженого Міністром юстиції України від 11 лютого 2019 року, Плану роботи Міністерства юстиції України на 2020 рік, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 2 січня 2020 року № 13/5.

Таким чином, викладені вище обставини свідчать про актуальність обраної теми та необхідність комплексного дослідження у відповідному напрямі. Окрім того, актуальність наукової праці обумовлюється необхідністю реформування чинного законодавства у цій сфері та активізацією законопроектної роботи.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими, що досягається застосуванням сукупності сучасних загально-філософських, загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Зміст роботи складається із вступу, трьох розділів, які поєднують вісім підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Структура повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно дослідити всі питання, визначені автором.

У вступі до роботи визначається актуальність теми, а також її основні загальні характеристики. Перший розділ присвячений дослідженню загальної характеристики здійснення нотаріатом правоохоронної функції держави в процесі взаємодії. При цьому на підставі загально-правового розуміння поняття функції держави наведено власне визначення правоохоронної функції держави, а також досліджено найбільш поширені класифікації.

Визначено специфіку нотаріату як системи органів, які крізь зміст нотаріального процесу виконують правоохоронну функцію держави, що полягає не в безпосередньому захисті особи, а в попередженні порушення її прав.

Зазначено, що основними ознаками взаємодії між будь-якими суб'єктами є: 1) взаємний зв'язок між суб'єктами; 2) рівність суб'єктів; 3) виконання суб'єктами схожих функцій; 4) узгодженість дій; 5) наявність спільної мети.

Зазначено, що систему нормативно-правових актів, які регламентують діяльність нотаріату у сфері здійснення ним правоохоронної функції держави, становлять нормативно-правові акти, які стосуються організації інституту нотаріату, порядку здійснення нотаріальних дій, та інші різногалузеві нормативно-правові акти.

Визначено, що реалізація правоохоронної функції виступає вагомим напрямом взаємодії нотаріату та органів виконавчої влади на шляху створення правової держави, яка досягається через вирішення низки комплексних завдань.

Другий розділ присвячений механізму реалізації взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Наведено авторське розуміння структури адміністративно-правового статусу нотаріату як суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави з розподілом на такі блоки: 1) понятійно-категоріальний (включає визначення ключових понять та категорій); 2) функціонально-цільовий (мета, завдання, функції); 3) організаційний (структура, організація; правове регулювання, процедури діяльності, порядок взаємодії тощо); 4) компетенційний (права та обов'язки, характер повноважень, сфера діяльності та інше); 5) блок юридичної відповідальності.

Запропоновано ознаки адміністративно-правових відносин щодо взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави поділяти на загальні та спеціальні. Так, до загальних ознак належать: 1) є різновидом правових відносин, які, своєю чергою, є частиною суспільних відносин; 2) реалізуються у сфері публічного управління та адміністрування; 3) виникають, змінюються та припиняються лише на основі адміністративно-правових норм; 4) їх учасники є взаємопов'язаними та взаємозалежними, що проявляється у наявності суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; 5) один із учасників завжди є суб'єктом владним повноважень; 6) може виникати в залежності від ініціативи кожної із сторін; 7) як правило, спори між учасниками вирішуються в адміністративному порядку, іноді – у судовому.

Визначено, що методи взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави – це врегульовані нормами права різноманітні засоби, способи і прийоми, які узгоджено застосовуються відповідними суб'єктами заради практичного досягнення спільної мети та реалізації поставлених завдань щодо забезпечення та сприяння захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Третій розділ присвячено дослідженню шляхів вдосконалення взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Автором запропоновано на території України: 1) запровадити поступовий перехід на систему єдиного нотаріату на базі приватного; 2) вдосконалити систему контролю та нагляду у сфері нотаріату шляхом розширення (делегування) відповідних повноважень органу нотаріального самоуправління; 3) створити та

забезпечити функціонування Реєстру недієздатних та обмежено дієздатних осіб і Реєстру шлюбних договорів; 4) забезпечити якісну взаємодію вітчизняних єдиних і державних реєстрів між собою шляхом створення спеціальних підсистем, у відповідних реєстрах, для обміну відомостями та даними; 5) закріпити за Нотаріальною палатою України обов'язок забезпечення можливості здійснення взаємодії нотаріусами між собою, а також органами державної влади та окремими організаціями шляхом формування і ведення електронних інформаційних систем та ресурсів; 6) законодавчо закріпити можливість здійснення нотаріусами України медіації та надання відповідних юридичних послуг; 7) врегулювати питання дисциплінарної відповідальності нотаріусів та утворити спеціалізований орган з розгляду справ про дисциплінарні правопорушення нотаріусів, який обов'язково повинен формуватися на засадах взаємодії Нотаріальної палати та Міністерства юстиції; 8) запровадити регулярні перевірки стану здоров'я відповідних осіб, в тому числі й безпосередньо перед кваліфікаційним іспитом на право зайняття нотаріальною діяльністю; 9) посилити взаємодію Міністерства юстиції з Міністерством фінансів України та вдосконалити діючу систему ціноутворення у сфері нотаріату із запровадженням чітких критеріїв стягнення плати за нотаріальні та інші додаткові послуги правового або технічного характеру; 10) надати нотаріусам право реєстрації актів цивільного стану, зокрема щодо реєстрації шлюбу та його розірвання; 11) запровадити механізм обов'язкового відпрацювання нотаріусами, які щойно отримали свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю, у сільських місцевостях та інших адміністративних одиницях, де недостатній рівень забезпеченості нотаріальними послугами або, взагалі, відсутній.

Доведено необхідність внесення відповідних змін та доповнень до чинного законодавства, яке регламентує здійснення взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави, зокрема до Закону України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII, Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 № 2398-VI, Порядку підвищення кваліфікації нотаріусів, консультантів державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, помічників приватних нотаріусів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 28.08.2014 № 1422/5, Порядку допуску

осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 28.07.2011 № 1905/5.

На підставі здійсненого наукового дослідження адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави сформульовано низку висновків.

Обрана структура дозволила авторові повною мірою дослідити предмет дисертаційної роботи та реалізувати авторський творчий задум, спрямований на визначення адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного та інформаційного права, фактичних матеріалів щодо діяльності нотаріату та органів виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора.

На підставі опрацювання широкого кола літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі адміністративного, інформаційного, фінансового права та інших галузевих правових наук, відповідного законодавства і практики його застосування автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження.

Особливу цінність в роботі мають пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави, які полягають у внесенні змін до законодавства, зокрема: *а) у межах ідеологічного напрямку*: розробити та прийняти

нову Концепцію реформування органів нотаріату в Україні з оновленою структурою; б) *у межах нормотворчого напрямку*: 1) закріпити на законодавчому рівні взаємодію нотаріату з органами виконавчої влади, зокрема, зміст такої взаємодії, напрями та форми; 2) закріпити систему дуального контролю у сфері нотаріату, тобто систему, яка гарантуватиме здійснення відповідного контролю на засадах рівноправної взаємодії Міністерства юстиції України та Нотаріальної палати України; 3) передбачити нормативні підстави для систематичної взаємодії Нотаріальної палати України з органами виконавчої влади; 4) закріпити обов'язок нотаріусів використовувати, поряд з єдиними та державними реєстрами, відомості офіційних державних сервісів; 5) шляхом нормативно-правового врегулювання вирішити проблеми щодо відсутності ефективної взаємодії між органами нотаріату та науково-дослідними установами, перш за все тими, що функціонують у системі Міністерства юстиції України та Міністерства внутрішніх справ України, зокрема розробити та прийняти Порядок взаємодії суб'єктів нотаріальної діяльності з експертними установами Міністерства юстиції України та Міністерства внутрішніх справ України з питань виявлення порушень чинного законодавства; 6) закріпити новий напрям «спеціальні криміналістичні знання як складова особистісної компетенції нотаріуса» у нормативно-правових актах, які визначають навчальні плани підвищення кваліфікації за професійними програмами та програмами тематичних короткострокових семінарів; 7) закріпити проведення регулярних перевірок стану здоров'я нотаріусів, зокрема, розробити та прийняти Порядок проведення регулярних перевірок стану здоров'я нотаріусів, а також осіб, які виявили намір скласти кваліфікаційний іспит та займатися нотаріальною діяльністю; в) *у межах інституційного напрямку*: 1) розширити обсяг повноважень шляхом надання нотаріусам права на реєстрацію актів цивільного стану, зокрема щодо реєстрації шлюбу та його розірвання; 2) вдосконалити правовий статус нотаріату, а саме – блок юридичної відповідальності нотаріусів, що обумовлено відсутністю обґрунтованих та чітко регламентованих засад притягнення нотаріусів до будь-якого виду юридичної відповідальності, зокрема, у рамках цього вектору доцільно розробити та прийняти два підзаконні нормативно-правові акти – Положення про дисциплінарну відповідальність нотаріусів та Положення про

Комісію професійної гідності нотаріусів; 3) запровадити можливість здійснення нотаріусами медіації; *д) у межах напряму цифрової трансформації*: 1) створити новий Єдиний реєстр дозволів на виїзд дітей за кордон, порядок створення, ведення та користування яким має регламентуватися Положенням про Єдиний реєстр дозволів на виїзд дітей за кордон; 2) створити новий Єдиний реєстр недієздатних та обмежено дієздатних осіб; 3) створити новий Єдиний реєстр шлюбних договорів; 4) забезпечити якісну взаємодію вітчизняних єдиних і державних реєстрів між собою шляхом створення спеціальних інтегрованих підсистем, у відповідних реєстрах, для обміну відомостями та даними.

Отже, достовірність отриманих результатів і обґрунтованість сформульованих пропозицій визначається правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням наукового та емпіричного матеріалу.

Наукова новизна одержаних результатів визначається насамперед тим, що вперше дослідження адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави у вітчизняній юридичній науці має комплексний характер.

Уперше запропоновано: 1) авторське визначення поняття «взаємодія нотаріату з органами виконавчої влади в напрямку реалізації правоохоронної функції держави» як короткочасне або систематичне здійснення узгоджених дій нотаріату з органами виконавчої влади, об'єднаних спільною метою, для досягнення найбільш бажаного результату в наданні послуг щодо реалізації прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також попередження та припинення правопорушень; 2) виокремлено функції сучасного нотаріату як правоохоронного органу, зокрема: правоохоронну; праворегулюючу; правореалізаційну; верифікаційну; превентивно-профілактичну; функцію підвищення правової свідомості та обізнаності осіб, які звернулись за вчиненням нотаріальної дії, а також правової культури в цілому; фіскальну; функцію фінансового моніторингу; 3) запропоновано суб'єктів, що прямо або опосередковано відносяться до сфери нотаріату, поділяти на три групи: автентичні суб'єкти нотаріальної діяльності; квазісуб'єкти нотаріальної діяльності; субсидіарні суб'єкти нотаріату.

Заслуговує на увагу і погляд дисертанта на доцільності удосконалення характеристики системи нормативно-правових актів, що регулюють діяльність нотаріату щодо охорони прав і свобод фізичних та юридичних осіб, яка складається із нормативно-правових актів, які регламентують питання інституалізації нотаріату та його функціонування.

У дисертації вперше обґрунтовано необхідність прийняття оновленої Концепції реформування органів нотаріату в Україні з оновленою структурою.

З урахуванням викладеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до вирішення визначеної мети та поставлених завдань, так і в запропонованому вирішенні наукової проблеми.

Дисертація містить низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані науковцями та практичними працівниками для подальшого удосконалення адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Наукова і практична цінність дисертації

Наукове та практичне значення роботи полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції використовуються та можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – як основа для подальших наукових досліджень взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади в контексті реалізації правоохоронної функції держави; правотворчості – для вдосконалення чинного законодавства, що регламентує напрями, форми, методи та процедури взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади; правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності здійснення взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади з питань реалізації правоохоронної функції держави; освітньому процесі – під час підготовки лекцій, розробки методичних рекомендацій, навчальних посібників, розділів підручників для студентів закладів вищої освіти та викладання таких навчальних дисциплін як «Адміністративне право України», «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Публічне управління та адміністрування».

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дисертаційного дослідження Савіцької Наталії Адамівни, позитивно оцінюючи його в цілому, наголошую, що окремі положення дисертації мають дискусійний характер, потребують більш глибокого дослідження та обґрунтування:

1. Досліджуючи органи виконавчої влади в напрямку реалізації правоохоронної функції держави (стор. 39-42), доцільно було визначити також відповідних суб'єктів публічної адміністрації, складовими елементами яких і виступають органи виконавчої влади.

2. У дисертації наголошується на тому, що «нотаріальна діяльність має публічний характер» (стор. 93). При цьому, не дається тлумачення й обґрунтування даної тези.

3. На сторінці 22 дисертаційного дослідження, автор зазначає, що сучасна Концепція реформування органів нотаріату в Україні є застарілою і повною мірою не враховує всього обсягу необхідних змін, яких потребує сучасний нотаріат латинського типу. На мою думку, стверджуючи зазначене, необхідно в подальшому чітко вказати ті позиції, які потребують відповідних змін та доповнень.

4. Досліджуючи питання перспективного зарубіжного досвіду адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади (підрозділ 3.1), доцільно було б розглянути більшу кількість країн, аніж чотири (Польща, Литва, Грузія та Білорусь). Крім того, виникає питання щодо виокремлення саме цих країн для запозичення низки заходів, які варто запровадити на території України.

5. Також досить дискусійним є категоричне твердження недоцільності прийняття Нотаріального кодексу та Нотаріального процесуального кодексу України (стор. 200), адже кодифікація нормативно-правової бази у сфері нотаріату може виступати одним із напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері.

Утім, викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

Висновок

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертанта. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог МОН України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Савицької Наталії Адамівни на тему «Адміністративно-правові засади взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у сфері реалізації правоохоронної функції держави.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності, вимогам, що висуваються МОН України до кандидатських дисертацій, Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а сам автор заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
юрист ТОВ «Правова корпорація
«CREDENCE»,
кандидат юридичних наук



Тетяна ТАТАРОВА