

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.22.2.17>

Агапова О.

*кандидат юридичних наук, вчений секретар
Науково-дослідного центру незалежних судових експертиз
Міністерства юстиції України
Київ, Україна
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1024-0238>
E-mail: agapova-lena-@ukr.net*

ДЕТЕРМІНАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ СПЕЦІАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ НОТАРІАТУ

Постановка проблеми. Послідовне удосконалення інституту нотаріату в умовах євроінтеграційних процесів позитивно позначається на організаційному та функціональному аспектах діяльності суб'єктів нотаріальної діяльності. Імплементация європейських підходів до організації нотаріальної діяльності, впливає на започаткування нових підходів до організації роботи у сфері нотаріату за принципом «єдності» та запровадження концепції «єдиного нотаріату». Органи та посадові особи нотаріату вважаються класичними суб'єктами реалізації позасудової юстиції, а дослідженням їх системи займаються представники різних галузей права. Окремі питання суб'єктного складу нотаріату досліджувалися у роботах В. Баранкова, В. Білої, М. Дякович, М. Долинської, В. Комарова, С. Фурси, Р. Мельника, І. Яковлева та інших. Однак наразі продовжуються активні наукові дискусії щодо визначення органів та посадових осіб нотаріату, як суб'єктів спеціальної компетенції публічної адміністрації у сфері позасудової юстиції в Україні. Наукою адміністративного права вироблено чимало підходів до розуміння суб'єктів нотаріату, проте немає єдності у питаннях визначення поняття нотаріальних органів та посадових осіб, як суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції, їх системи та класифікації, що потребує додатково академічного дискурсу.

Метою статті є дослідження органів та осіб у сфері нотаріату та визначення їх як суб'єктів публічної адміністрації у сфері позасудової юстиції України.

Виклад основного матеріалу. Діяльність нотаріальних органів та посадових осіб, як суб'єктів реалізації позасудової юстиції безпосередньо спрямована на підвищення ефективності та результативності правової системи, забезпеченню захисту прав громадян і належної роботи сфери юстиції України. Конституційна гарантія закріплена у ст. 59 гарантує кожній людині право на професійну юридичну допомогу, а органи та посадові особи нотаріату забезпечують «превентивне правосуддя», а отже сприяють реалізації такого конституційної гарантії. Нотаріальний процес є багатограним і включає в себе як традиційні форми роботи, так і започаткування абсолютно нових підходів до організації роботи у сфері нотаріату за принципом «єдності» та запровадження концепції «єдиного нотаріату» де суб'єкти публічної адміністрації у сфері нотаріату відіграють ключову роль.

Нотаріальна діяльність має певну спільність з діяльністю інших суб'єктів публічної адміністрації у сфері позасудової юстиції, але водночас набуває характеристик, що дозволяють виокремлювати цей вид діяльності у сфері позасудової юстиції. Підкреслимо, що органи нотаріату здійснюють лише властиві

ім функції. Вченими наводиться багато класифікацій функцій, проте на нашу думку буде доцільним навести окремі наукові підходи, необхідні для розкриття суб'єктного складу.

Раціональними вважаємо погляди В. Комарова та В. Баранкова, які виокремлюють функцію забезпечення безспірності та доказової сили документів, законності та надання правової допомоги особам, які звернулися за вчиненням нотаріальних дій [1, С. 57-58]. Вчений М. Дякович визначив, що функції нотаріату – це основні напрямки його діяльності, що характеризують його особливості як унікального правового інституту, до основних завдань якого належить охорона та захист суб'єктивних прав громадян і юридичних осіб у приватноправовій сфері [2, С.17]. М. Долинська поділяє функції нотаріату на дві великі групи: 1. Загально-соціальні, завдяки яким можна визначити місце нотаріату в системі органів цивільної юрисдикції та правової системи України; 2. Нотаріально-спеціальні, що вказують на особливості, специфіку нотаріальної діяльності по відношенню до учасників нотаріального процесу [3, С.209].

Запропоновані підходи до класифікації функцій вважаємо актуальними і такими, що дозволяють розглядати органів та посадових осіб нотаріату як суб'єктів публічної адміністрації у сфері позасудової юстиції за обсягом та характером виконуваних напрямів діяльності.

Важливо зазначити, що саме Міністерство юстиції України є центральним органом, що забезпечує організацію роботи органів та посадових осіб у сфері нотаріату. У цьому контексті вважаємо за доцільне навести підхід професора В. Колпакова, який зазначає, що «...суб'єктивні права, якими наділені суб'єкти у сфері адміністративно-правового регулювання державної нотаріальної діяльності, варто розглядати як надану і гарантовану державою, а також закріплену в адміністративно-правових нормах міру можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого учасника правовідносин» [4, с. 114].

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» до повноважень Мін'юсту у сфері нотаріату належить: 1) здійснення державного регулювання нотаріальної діяльності, що полягає у реалізації наступних заходів: – встановлення умов допуску громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, передбачених законом до провадження нотаріальної діяльності; – здійснення контролю за організацією нотаріату та нотаріальної діяльності; – керівництво державними нотаріальними конторами та ін; 2) забезпечення ведення Єдиної державної електронної системи е-нотаріату, Єдиного реєстру спеціальних бланків нотаріальних документів, Єдиного реєстру нотаріусів, Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Спадкового реєстру, Єдиного реєстру довіреностей; 3) здійснення регулювання і нагляду за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу – нотаріусів та інших суб'єктів господарювання, що надають юридичні послуги тощо [5]. Ґрунтуючись на визначеному колі повноважень Міністерства юстиції України щодо організації роботи нотаріату та забезпечення адміністрування цієї сферою, маємо підставити для класифікації їх на такі види як контролюючі, організуючі, дозвільні.

Обґрунтованим вважаємо підхід К. Білько, яка класифікувала повноваження органів юстиції щодо забезпечення організації та діяльності нотаріату на такі: «...повноваження, пов'язані з кадровим забезпеченням системи нотаріату та допуском до зайняття нотаріальною діяльністю; повноваження щодо інформаційного, у тому числі і правового, забезпечення роботи системи нотаріату; контролюючі та організаційні повноваження Міністерства юстиції України» [6, с. 74]. Колектив авторів у складі В. Шкарупи, Т. Коломоець, Г. Гулевської, класифікують повноваження Міністерства юстиції України на такі групи: «...повноваження, які

становлять організаційну групу (керівництво нотаріусами, забезпечення допуску до професії, а саме: організація стажування осіб, що мають намір зайнятися нотаріальною діяльністю, проведення кваліфікаційних іспитів, видачі та анулювання свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю, визначення нотаріальних округів тощо); повноваження щодо здійснення нормативних функцій (видання різноманітних наказів, інструкцій, правил та інших правових актів, що стосуються нотаріальної діяльності); повноваження щодо здійснення методичних функцій (узагальнення нотаріальної практики, проведення методичних семінарів, нарад, здійснення відповідної видавничої діяльності, тощо); по-четверте, повноваження в галузі контролю (зокрема, це контроль за виконанням професійних обов'язків і контроль за дотриманням правил нотаріального діловодства) [7, с. 182].

Для детермінації суб'єктного складу органів та осіб, що здійснюють нотаріальну діяльність наведемо положення Закону України від 02.09.1993 № 3425-ХІІ «Про нотаріат», відповідно до якого нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності. Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси) [8].

Підходи розуміння суб'єктного складу розкриваються у дослідженні Є. Аверіної, яка наголошує, «...що нотаріальною діяльністю є діяльність нотаріусів, посадових осіб органів місцевого самоврядування, консульських установ України за кордоном та спеціальних суб'єктів нотаріальної діяльності у сфері посвідчення прав, а також фактів, що мають юридичне значення та вчинення інших нота-

римальних дій, передбачених законодавством України, з метою надання їм юридичної вірогідності, яка має як приватно-правовий, так і публічно-правовий характер, врегульована нормами національного законодавства України та міжнародними договорами України, має місце як на території України, так і за кордоном» [9, С.58].

Важливим є встановлення ознак, які дозволяють зараховувати органів та посадових осіб, що здійснюють нотаріальну діяльність до системи суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції, що функціонують у сфері позасудової юстиції. У цьому контексті варто говорити про таку ознаку як здійснення делегованих повноважень органів та посадових осіб нотаріату. Має рацію В. Біла, яка у своїй дисертації «Правові форми публічного адміністрування в Україні» слушно зазначає, що «...окрім органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільним є віднесення фізичних осіб, що виконують делеговані повноваження до категорії інших суб'єктів публічної адміністрації» [10, С. 45]. Продовжуючи зазначену тезу вчені адміністративісти В. Бевзенко та Р. Мельник, відносять до носіїв делегованих повноважень, як суб'єктів публічної адміністрації, представників самоврядних професій: арбітражних керуючих, адвокатів, приватних нотаріусів та ін. (щодо виконання ними функцій публічної адміністрації) [11, С. 171]. Проте І. Яковлев наголошує, що у цьому випадку повинен застосовуватись інший, не пов'язаний із адмініструванням зміст цієї категорії. Названі суб'єкти надають публічні (важливі для соціуму) послуги, але не є суб'єктами владно-розпорядчого впливу і носіями делегованих повноважень [12, с. 142].

На думку В. Терещука заслуговують уваги суб'єкти делегованих публічних повноважень, котрі виконують окремі функції суб'єктів публічної адміністрації, не набуваючи правового статусу цих суб'єктів й не знаходячись у системі суб'єктів публічної адміністрації. Відповідними суб'єктами є фізичні особи чи

колективні утворення, котрі первісно не були суб'єктом публічних повноважень, отримали за рішенням суб'єкта публічних повноважень на основі адміністративного акту й у зв'язку з об'єктивною необхідністю певне публічне повноваження (делегованих у частині власних повноважень), і реалізують у делегованій мірі дискреційні повноваження на власний розсуд без набуття правового статусу суб'єкта публічного адміністрування [13, С. 37].

Варто підтримати позицію В. Баранкова, що досліджував статус нотаріуса як суб'єкта нотаріального процесу та зазначав, що «... суб'єкти нотаріального процесу є особами, наділеними нотаріальними процесуальними правами та обов'язками на підставі яких вони вступають у правові відносини, що складаються при вчиненні нотаріальної дії» [14, С. 129]. Поряд із тим вчений пропонує власну класифікацію суб'єктів нотаріального права, в межах якої «... до першої групи слід віднести нотаріуси та інших осіб, яким законом надано право вчинювати нотаріальні дії; до другої – інших суб'єктів нотаріального права, серед яких можна виділити помічника нотаріуса, консультантів нотаріусів та працівників нотаріальних архівів, осіб, що провадять перевірки нотаріальних органів, органи професійної самоорганізації нотаріусів, а до третьої – осіб, які беруть участь у нотаріальному провадженні: учасників нотаріальних дій; осіб, які сприяють вчиненню нотаріальної дії, але не мають у ній власного матеріально-правового інтересу» [14, С. 130].

Анотація

У статті досліджується актуальна та функціонуюча система суб'єктів публічного адміністрування у сфері нотаріату. Грунтовний аналіз наукової думки дозволив сформулювати теоретичне підґрунтя дослідження та розуміння актуальних напрямів розвитку системи нотаріату України. Конституційна гарантія закріплена у ст. 59 гарантує кожній людині право на професійну юридичну допомогу. В межах статті акцентовано, що нотаріат є одним із суб'єктів, що забезпечує так зване «превентивне правосуддя» та сприяє реалізації конституційної гарантії. На підставі аналізу нормативно-правових актів, виокремлено головного суб'єкта, що наділений виключною компетенцією на забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері нотаріальної діяльності – Міністерство юстиції України. Використовуючи напрацювання вчених класифіковано повноваження Міністерства юстиції України та органів юстиції

Окремої уваги заслуговує діяльність Нотаріальної палати України – організації що здійснює професійне самоврядування у сфері нотаріату. Підкреслимо, що визнання суб'єктами реалізації публічно-владних управлінських функцій органів професійного самоврядування дозволяє вести мову про такі характеристики категорії «публічне адміністрування» як транспарентність, гласність, спрямованість на реалізацію публічних інтересів. Названі якості публічного адміністрування знаходять свій вияв у колегіальній підготовці управлінських рішень, спрощенні та автоматизації управлінських процедур, посилення сервісної складової у реалізації управлінських функцій тощо [15, С. 3].

Таким чином, до суб'єктів у сфері нотаріальної діяльності вважаємо за доцільне відносити: державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви, приватних нотаріусів, а також Нотаріальну палату України, як суб'єкта професійного самоврядування у сфері нотаріату.

Висновки. В межах проведеного дослідження сформульовано наступні висновки. Природа, функціонал та міцні зв'язки з Міністерством юстиції України є свідченням єдності та належності нотаріату до сфери позасудової юстиції. Органи та посадові особи, що функціонують у сфері нотаріальної діяльності набувають унікальних ознак, що дозволяють розглядати їх як класичних суб'єктів реалізації позасудової юстиції та називати суб'єктами публічної адміністрації спеціальної компетенції, що функціонують у сфері позасудової юстиції України.

у сфері нотаріату та розкрито їх зміст. В процесі дослідження, встановлено головну ознаку, що дозволяє зараховувати органів та посадових осіб, що здійснюють нотаріальну діяльність до системи суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції –здійснення делегованих повноважень. Авторкою в процесі аналізу органів та посадових осіб нотаріальної діяльності запропоновано розглядати їх, як класичних суб'єктів реалізації позасудової (адміністративної) юстиції. Доведено, що до суб'єктів у сфері нотаріальної діяльності доцільно відносити: державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви, приватних нотаріусів, а також Нотаріальну палату України, як суб'єкта професійного самоврядування у сфері нотаріату. У висновках авторкою наголошується на пріоритетній та вирішальній ролі органів та посадових осіб, що складають систему суб'єктів спеціальної компетенції у сфері юстиції України, а також їх безпосередньому впливу на успішність нотаріального процесу.

Ключові слова: нотаріат, сфера позасудової юстиції, Міністерство юстиції, публічне адміністрування, адміністративне право.

Ahapova O. Determination of special competence subjects of public administration in the notary field

Summary

The article examines the current system of public administration bodies in the notary field. The considering of scientific opinion made it possible to form a theoretical basis for research and understanding of the current directions of development the notary system of Ukraine. The constitutional guarantee is enshrined in Art. 59 guarantees every person the right to professional legal assistance. The article emphasized that the notary is one of the subjects that ensures the so-called “preventive justice” and contributes to the implementation of the constitutional guarantee. Considered the analysis of normative legal acts, the main subject endowed with exclusive competence to ensure the formation and implementation of state policy in the field of notarial activity is singled out – the Ministry of Justice of Ukraine. Using the research, the powers of the Ministry of Justice of Ukraine and the bodies of justice in the field of notary are classified and their content is revealed. In the process of research, the main feature was established, which allows the inclusion of bodies and officials performing notarial activities in the system of public administration subjects of special competence – the exercise of delegated powers. In the process of analysis of bodies and officials of notarial activities, the author proposed to consider them as classical subjects of the implementation of extrajudicial (administrative) justice. It has been proven that the subjects in the field of notarial activity should include: state notary offices, state notarial archives, private notaries, as well as the Notary Chamber of Ukraine, as a subject of professional self-governance in the field of notary. In her conclusions, the author emphasizes the priority and decisive role of bodies and officials that make up the system of subjects of special competence in the Justice Area of Ukraine, as well as their direct influence on the success of the notarial process.

Key words: notary, extrajudicial justice area, Ministry of Justice, public administration, administrative law.

Список використаних джерел:

1. Комаров В. В. Нотариат и нотариальный процесс : учебник / Комаров В. В., Баранкова В. В. – Харьков : Консум, 1999.
2. Дякович М. М. Нотаріальне право Укра- їни : навч. посіб. / Дякович М. М. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ. 2009. – 683 с.

3. Долинська М. С. Функції українського нотаріату: поняття та види / М. С. Долинська // *Форум права*. – 2011. – № 4. – С. 208–212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11dmcptv.pdf>
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник/ В.К.Колпаков. - К.: Юрінком Інтер, 2001. - 752 с.
5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Каб. Міністрів України від 02.07.2014 № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455. Ред. від 09.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>
6. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності нотаріату в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Білько Катерина Федорівна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - Київ, 2015. - 19 с.
7. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / [Шкарупа В.К., Коломоєць Т.О., Гулевська Г.А. і ін.]; підред. Т.О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. - К.: Істина, 2007. - 216 с.
8. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 № 3425-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383. Ред. від 15.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text>
9. Аверіна, Є. А. (2022). СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ. *Наукові записки. Серія: Право*, (12), 55-59
10. БІЛА, Вікторія Русланівна. *Правові форми публічного адміністрування в Україні*. 2020. PhD Thesis. Національний авіаційний університет. <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/44379/2/Біла.pdf>
11. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
12. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
13. Терещук, Володимир Володимирович Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец.12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Володимир Володимирович Терещук. – Тернопіль : ТНЕУ, 2020. – 20 с.
14. Баранкова В. В. Нотаріус як суб'єкт нотаріального процесу/ В. В. Баранкова // *Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право* / голов. ред. Ю. М. Бисага – Ужгород, 2023. –Т.1. Вип. 76. – С. 127-134. – Бібліогр.: с. 134 (9 назв). URL <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/281296/275501>
15. Біла В. Р. До питання сутності та змісту категорії «Публічне адміністрування». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. «Юриспруденція»*. 2018. Вип. 35. С. 62–64.