

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора

Тильчика В'ячеслава В'ячеславовича на дисертацію

Федушко Оксани Миколаївни на тему

«Службова відповідальність нотаріуса: адміністративно-правовий аспект», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

1. Актуальність теми дисертації. В умовах трансформації системи публічної влади в Україні та посилення ролі правових інститутів як інструментів забезпечення законності й правопорядку, зростає значення нотаріату як частини єдиної правової інфраструктури держави. Нотаріус, хоча й не є державним службовцем у прямому розумінні, виконує публічно-владні функції та діє від імені держави, що зумовлює потребу у чіткому правовому регулюванні його професійної відповідальності, зокрема — службової.

Проблематика службової відповідальності нотаріуса має особливе значення в адміністративно-правовій площині, оскільки саме через адміністративно-правові механізми реалізується контроль з боку держави, забезпечується дисципліна, професійна етика й відповідальність перед суспільством. Водночас чинне законодавство України залишається фрагментарним і недостатньо визначеним щодо підстав, порядку та меж службової відповідальності нотаріусів, що призводить до правової невизначеності, зловживань, а іноді — і до порушення прав самих нотаріусів.

Крім того, дослідження адміністративно-правової природи службової відповідальності є недостатньо опрацьованим у науковій доктрині. Здебільшого відповідальність нотаріуса розглядається крізь призму дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності, в той час як адміністративно-правовий аспект залишається на периферії наукового

інтересу.

У цьому контексті тема дослідження є актуальною як з теоретичного, так і з практичного погляду. Її розробка дозволяє не лише заповнити наукову прогалину, але й сприяє вдосконаленню механізмів державного контролю, підвищенню якості нотаріальних послуг та формуванню правових гарантій справедливої відповідальності нотаріусів у публічно-правовій сфері.

Саме тому, виконане О.М. Федушко дослідження, є надзвичайно важливою фундаментальною науковою працею, яка відповідно до визначених мети та завдань, обраної методології здатне запропонувати концептуальну модель запровадження та оптимізації застосування етичних кодексів як джерел службового права України.

Зазначене визначає наукове дослідження О.М. Федушко практично значимим, а відтак й вкрай актуальним. Це підтверджується, зокрема тим, що роботу виконано в рамках Закону України «Про нотаріат»; постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану», «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану», «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності приватного нотаріуса». Зміст, висновки та наукова новизна дисертації сприяють реалізації Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр., затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 р. № 12-21.

Дисертаційне дослідження О.М. Федушко є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази та теорії службового права як складової адміністративної права.

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз тексту дисертації та

автореферату свідчить про науково обґрунтований системний підхід автора до проблеми: аргументовано сформульована актуальність теми, досить чітко визначені об'єкт, предмет, мета та задачі дослідження, комплексно підібраний необхідний для виконання цих завдань методологічний інструментарій. Робота складається зі вступу, двох структурно-логічно пов'язаних між собою розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Її матеріал поданий у логічній послідовності, що сприяло розкриттю дисертантом взаємопов'язаних між собою теоретичних і практичних аспектів досліджуваної проблеми.

О.М. Федущко у представленій науковій роботі обґрунтовано визначає запровадження до національної системи права інституту службової відповідальності нотаріуса, що характеризується такими ознаками, як: зв'язок із виконанням службових обов'язків, що полягає у її застосуванні за допущення порушення нотаріусом своїх професійних обов'язків, що регулюються законодавством, тобто за дії чи бездіяльність під час виконання службових функцій; нормативно-правова регламентація, що визначається спеціальними актами, які встановлюють обов'язки нотаріуса, вимоги до професійної етики та порядок притягнення до відповідальності; санкційний характер наслідків застосування у вигляді дисциплінарних стягнень, адміністративних стягнень, кримінально-правових покарань чи цивільно-правових санкцій; спеціальна мета, що полягає у забезпеченні якості нотаріальної діяльності, дотриманні професійних стандартів, законності та етичних норм, що сприяє захисту прав громадян і підвищенню довіри до нотаріальної системи; спеціальний порядок контрольно-координаційного впливу на діяльність органів нотаріату.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів,

адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалих вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження службової відповідальності нотаріату в контексті українського державотворення, спрямованого на розбудову оновленої системи адміністративного права України, дозволили успішно розв'язати поставлені задачі.

3. Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити поняття, сутність, механізм реалізації етичних кодексів як службового права як складової адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

- полягає в тому, що їх використовують і надалі можуть бути використані в:
 - – *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення питань щодо особливостей притягнення до службової відповідальності нотаріусів;
 - – *правотворчій сфері* – у межах унормування порядку притягнення нотаріусів до службової відповідальності на законодавчому рівні;
 - – *правозастосовній сфері* – для підвищення ефективності процедури притягнення до службової відповідальності нотаріусів;

– – *освітньому процесі* – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Сучасні проблеми адміністративного права», «Судові та правоохоронні органи», для підготовки лекцій і навчальних посібників із цієї тематики.

Стосовно **наукової новизни** дисертаційної роботи слід зазначити, що кваліфікаційна робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним комплексним дослідженням, присвяченим визначенню сутності та специфіку службової відповідальності нотаріуса. Зокрема, наукову новизну дослідження становлять основні висновки, положення та рекомендації, які відображають істотний внесок автора. Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими новизни дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них:

1. У першому розділі дослідження «Загальнотеоретична характеристика інституту службової відповідальності нотаріуса» автором обґрунтовується, що правова природа нотаріату та визначення правового статусу нотаріуса залишаються спірними питаннями протягом тривалого часу, що пов'язується із відсутністю однозначного визначення правового статусу нотаріуса, як приватного, так і державного, що призводить до періодичних суперечностей щодо його належності до посадових або службових осіб, що, своєю чергою, може мати негативні правові наслідки. Визначено, що чинне законодавство України має певні кореляційні підходи, в межах яких нотаріат може бути віднесено до системи органів, на які покладається виконання обов'язків, які мають велике значення для держави та органів місцевого самоврядування, задоволення як приватних, так і публічних інтересів, при цьому розуміння змісту правового статусу нотаріуса ускладнюється через відсутність узгоджених єдиних підходів до розуміння категорії «посадова особа». При цьому автором підкреслюється, що за своїм статусом державна нотаріальна контора є юридичною особою публічного

права, що функціонує в межах чинного законодавства, та її діяльність вимагає державної реєстрації.

2. В ході здійсненого дослідження авторкою з'ясовано, що встановлення критеріїв розмежування предметної юрисдикції під час врегулювання спорів, пов'язаних із оскарженням дій, рішень чи бездіяльності нотаріусів, закріплено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 20 червня 2018 р. у справі № 820/4146/17, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 18 вересня 2018 р. у справі № 823/235/16, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 29 серпня 2018 р. у справі № 807/719/15 та низці інших судових постанов, де зазначено, що спори, де предметом оскарження є позовні вимоги, які стосуються виключно оцінки правомірності дій (рішення) реєстратора, вчинених (прийнятих) ним під час (за результатами) розгляду заяви особи про державну реєстрацію, за нею права власності мають публічно-правовий характер такого спору, тому мають розглядатися та вирішуватися за правилами адміністративного судочинства.

Оксаною Миколаївною зроблено висновок, що аналіз змісту діяльності як приватних нотаріусів, так і державних нотаріусів дозволяє засвідчити, що його складниками є два елементи: це, по-перше, здійснення діяльності як суб'єкта підприємницької діяльності та самозайнятої особи, по-друге, шляхом здійснення дій, пов'язаних із посвідченням юридичних фактів, статусу особи чи визначенням режимів майнових об'єктів. Встановлено, що нотаріуси мають контрольно-координуючий орган впливу на їхню систему, яким є Міністерство юстиції України, що є уповноваженим на ліцензування нотаріальної діяльності, а також є одним із уповноважених суб'єктів із застосування до державних та приватних нотаріусів заходів службової відповідальності (підрозділ 1.2).

3. Погоджуємось з авторкою, яка доводить, що до нотаріусів, які у своїй діяльності допустили правопорушення, можуть бути відповідно до норм чинного законодавства застосовано: штраф, що встановлюється положеннями КУпАП; блокування чи анулювання доступу до реєстрів;

анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю тощо. Акцентовано, що виправлення технічної помилки є підставою для звільнення нотаріуса від накладення на нього стягнення. До проблем визначення підстав застосування службової відповідальності нотаріусів авторкою справедливо віднесено: неналежність забезпечення реалізації принципу рівності у впровадженні інституту відповідальності приватних та державних нотаріусів; невиправдана розпорошеність норм про службову відповідальність та відсутність комплексного підходу до її реалізації; встановлення виду та підстав дисциплінарної відповідальності на підзаконному рівні всупереч вимогам законодавства.

4. Схвальної оцінки потребує авторський висновок про те, що підвищенню ефективності застосування службової відповідальності нотаріусів сприятиме впровадження таких організаційних напрямів, як: створення та функціонування системи єдиного нотаріату, в межах якої має бути гарантовано дотримання принципу рівності, в тому числі подолані необґрунтовані розмежування відповідальності приватних та державних нотаріусів; діджиталізація нотаріальної діяльності, що сприятиме зменшенню проявів технічних помилок, внаслідок яких відбувається порушення майнових прав людини, прав людини на її самовираження тощо; удосконалення здійснення саморегулювання нотаріальної професії, що повинно відбуватися шляхом збільшення його ролі у застосуванні обмежувальних заходів впливу на нотаріусів, а також створенні умов для їх професійного розвитку та здобуття нових компетентностей, зокрема, у здійсненні медіативної функції. Значну кількість реформ, спрямованих на вдосконалення системи функціонування нотаріату, вже було започатковано в Україні, зокрема, йдеться про реформу із цифровізації нотаріальної діяльності.

Здобувачкою розроблено й інші наукові положення, які є новими для теорії адміністративного права та процесу.

У цілому дисертація носить завершений характер, мета дослідження

досягнута, завдання роботи виконані.

4. Загальна оцінка дисертаційної роботи та повнота викладу одержаних результатів в опублікованих працях. Основні положення та висновки дисертації відображено в 9 наукових статтях, з них 4 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, одна – у зарубіжному науковому виданні, та 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

5. Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію О.М. Федушко водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на питання, які могли би, на нашу думку, слугувати предметом додаткових пояснень з боку дисертанта або ж дискусії при захисті дисертаційної роботи.

1. При з'ясуванні місця та значення службового права у національній системі права України авторкою робиться обґрунтований висновок про доцільність його віднесення до структури публічного права. Варто підтримати такий науковий підхід дисертантки, однак з врахуванням існуючої наукової дискусії між представниками науки адміністративного права та трудового права щодо визначення місця службового права у вітчизняній правовій системі необхідно було б додаткову увагу приділити питанню дослідження сутності трудових правовідносин в умовах наявних трансформаційних змін функціонування системи нотаріату.

2. У цілому підтримуючи авторку у її наукових пошуках шляхів оптимізації реалізації службової відповідальності нотаріусів, здійснену в межах другого розділу рецензованого дослідження, варто відзначити ряд дискусійних моментів. Так, авторкою доволі поверхову увагу приділено питанню забезпечення правової ефективності етичних кодексів публічної служби, при цьому необхідно було б звернути додаткову увагу дослідженню такої категорії вітчизняної юридичної науки, як «якість актів законодавства». Встановлення критеріїв якості службового законодавства з врахуванням наявного домінуючого відомчого нормативно-правового регулювання

досліджуваної сфери суспільних відносин дозволило б авторові виробити конкретні пропозиції із подолання застосування оціночних категорій як критеріїв оцінки рівня професіоналізму службових осіб органів нотаріату.

3. У дисертації поняття «службова відповідальність» розглядається переважно з позицій дисциплінарного провадження, при цьому фактично ігноруються інші форми службової відповідальності, що мають адміністративно-правову природу. Такий підхід звужує теоретичну рамку дослідження і не дозволяє розкрити повною мірою складність та багатоаспектність відповідальності нотаріуса як суб'єкта публічного права. Наприклад, не враховано особливості реалізації службової відповідальності в контексті адміністративного нагляду, притягнення до відповідальності за порушення правил ведення реєстрів, обмежень щодо конфлікту інтересів тощо. Внаслідок цього дисертація не дає цілісного уявлення про систему відповідальності нотаріусів у сучасному правовому полі України. Розширення трактування поняття дало б змогу запропонувати комплексні механізми правового регулювання з урахуванням різних форм юридичної відповідальності, які перетинаються із службовою.

4. Дисертант майже не приділяє уваги питанню забезпечення прав і гарантій нотаріусів у процесі притягнення до відповідальності. Між тим, саме це є важливим з точки зору адміністративно-правової рівноваги між інтересами держави й захистом прав приватних фахівців, які виконують публічну функцію. У роботі не висвітлено, яким чином забезпечується право нотаріуса на захист, доступ до матеріалів справи, представництво, апеляційне та судове оскарження.

5. У роботі також є фрагментарним аналіз потенційних порушень принципів належної адміністративної процедури з боку контролюючих органів. Включення до дисертації цього аспекту дало б змогу надати більш збалансовану характеристику механізму відповідальності та сформулювати практичні рекомендації щодо запобігання порушенням прав нотаріусів у межах адміністративного провадження.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автором вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертація на тему «**Службова відповідальність нотаріуса: адміністративно-правовий аспект**» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Федушко Оксана Миколаївна – заслуговує на підставі прилюдного захисту на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права,

інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін

Київського університету

інтелектуальної власності та права



[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

В.В. Тильчик

[Handwritten signature]