

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора

ЛЕГЕЗИ ЮЛІЇ ОЛЕКСАНДРІВНИ

на дисертацію Федушко Оксани Миколаївни

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

Актуальність теми дисертації та зв'язок її з науковими програмами, планами, темам

Система юстиції виконує дуже багато важливих завдань у сфері суспільних відносин у будь-якій державі. В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, істотної активізації нормотворчої діяльності, пов'язаної із докорінною модифікацією системи юстиції України й зокрема впровадження таких новаційних інституцій, як приватні виконавці, перегляд функцій прокуратури, створення системи незалежних експертиз та ін., – актуалізується проблематика організаційно-правового, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення діяльності сфери юстиції в Україні, що і є безпосередньою складовою предмету регулювання адміністративного права.

Нотаріат в Україні є важливою інституцією, що забезпечує захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб шляхом надання юридичних послуг, які мають доказову та правозахисну силу. У контексті демократизації правової системи, підвищення вимог до якості нотаріальних дій та зростання обсягів делегованих державою повноважень, актуалізується питання юридичної відповідальності нотаріусів, зокрема – їх службової відповідальності в адміністративно-правовому аспекті.

В умовах посилення ролі нотаріусів як суб'єктів публічної функції, виникає об'єктивна потреба у чіткому нормативному визначенні меж, підстав та процедур притягнення їх до відповідальності за порушення службової дисципліни, зловживання повноваженнями чи недбалість. Проте чинне законодавство у цій сфері залишається фрагментарним, містить суперечливі

положення і не забезпечує належного рівня правової визначеності та правозастосовної послідовності.

Окрему проблему становить нечіткість розмежування між адміністративною, дисциплінарною та іншими видами юридичної відповідальності нотаріусів, що створює труднощі при правозастосуванні, а також може спричинити порушення прав самих нотаріусів. Водночас наукова доктрина також недостатньо опрацювала цю проблему в контексті адміністративного права.

У цьому зв'язку дослідження службової відповідальності нотаріусів крізь призму адміністративно-правового механізму є своєчасним та необхідним. Воно покликане не лише усунути прогалини у правовому регулюванні, а й сприяти формуванню ефективної моделі правової відповідальності в сфері нотаріальної діяльності, що відповідає принципам законності, справедливості та правової безпеки.

Зазначені завдання не можуть бути реалізовані поза межами адміністративно-правового регулювання, ґрунтовного осмислення його призначення у зазначеній сфері. Отже, робота О.М. Федущко, присвячена дослідженню службової відповідальності нотаріуса, її адміністративно-правового аспекту, визначенню проблем її правового регулювання та пошуку напрямів удосконалення її правової ефективності, є актуальною і своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Додатковим підтвердженням актуальності обраної О.М. Федущко теми є і той факт, що дисертація виконана в межах визначених Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, визначених Стратегією розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр., затвердженою постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 р. № 12-21. Дисертація виконана в межах реалізації державних стратегічних та програмних документів, зокрема: Закону України від 18.03.2004 р. № 1629-IV

«Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС»; Указу Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р.»; Указу Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021 «Про Національну стратегію у сфері прав людини»; Концепту посилення стійкості демократії в Україні, а також узгоджується з Планом роботи Міністерства юстиції України на 2024 р.; Планом дій Ради Європи для України на 2023–2026 рр. «Стійкість, відновлення та відбудова» від 14.12.2022 р. СМ(2022)187; Проектом плану дій між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ: практичний результат до 2025 р..

Таким чином, підкреслюємо, що визначення особливостей службової відповідальності нотаріуса, її адміністративно-правового аспекту є актуальним предметом комплексного доктринального теоретико-правового дослідження.

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.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання визначення особливостей службової відповідальності нотаріуса, її адміністративно-правових аспектів в умовах європейської інтеграції. У

роботі автор використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері нотаріату. Для розробки пропозицій з оптимізації діяльності адміністративних судів використано законодавство зарубіжних держав: Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки, Республіки Польщі та інших країн Європейського Союзу.

Емпіричну базу роботи формують статистичні показники, інформаційні дані щодо практичної діяльності Міністерства юстиції України та суб'єктів спеціальної компетенції публічного адміністрування у сфері юстиції та нотаріату, правова публіцистика тощо.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом об'єкту та предмету дослідження. Починаючи роботу з теоретико-правових та організаційно-правових засад функціонування системи органів юстиції в Україні, автор переходить до визначення змісту елементів механізму публічного адміністрування у сфері нотаріату України, що має на меті визначення конкретних напрямів її впровадження в сучасних національних правових реаліях. Обраний вектор теоретико-правового дослідження дозволив О.М. Федушко досягти поставленої мети та визначив успішність наукових розробок, спрямованих на вирішення нагальних наукових теоретико-правових задач.

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. Достовірність одержаних

результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини адміністративного права та процесу, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується правового регулювання діяльності органів нотаріату в Україні в умовах імплементації європейських демократичних стандартів. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувачки, яка здійснила вдалу спробу визначити адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері нотаріату України в умовах європейської інтеграції.

Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими **наукової новизни** дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у пошуку оптимальної концептуальної моделі службової відповідальності нотаріусів в умовах європейської інтеграції, окресленні проблем її нормативного визначення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Висновки та пропозиції щодо визначення концептуальної моделі адміністративно-правового регулювання службової відповідальності нотаріусів в умовах європейської інтеграції можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики. Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності. Є обґрунтованим та доцільним використання основних результатів дисертаційного дослідження в процесі викладання студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», підготовки

підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в узагальненні практики правозастосування та чинного законодавства України і зарубіжних країн щодо особливостей притягнення до службової відповідальності нотаріусів, а також обґрунтування пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення механізму її реалізації. За результатами здійсненого дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій, зокрема:

вперше:

– обґрунтовано 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;

– на основі узагальнення зарубіжного досвіду та практики правозастосування в Україні обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про нотаріат», де необхідним є закріплення таких категорій, як «службова відповідальність» та «службове правопорушення», та встановити систему стягнень, що можуть бути застосовані до нотаріусів у порядку дисциплінарного провадження, що мають складатися із: догани; відсторонення від права зайняття нотаріальною діяльністю; анулювання свідоцтва про зайняття нотаріальною діяльністю; штрафу; зупинення свідоцтва про зайняття нотаріальною діяльністю; заборони доступу до Державних реєстрів;

удосконалено:

– розуміння правового статусу нотаріуса, що є публічно-управлінським, що обґрунтовується реалізацією ними делегованих повноважень держави (зокрема, і державної реєстрації речових прав), але при цьому не є публічно-владним, що визначається відсутністю у таких суб'єктів заходів адміністративного примусу, що можуть бути ними застосовані до учасників засвідчувальних правовідносин;

– розуміння, що залежно від порядку застосування заходів службової відповідальності нотаріусів відрізняються такі презумпції, як презумпція невинуватості, що є характерною для розгляду та вирішення справ про кримінально-правове правопорушення чи справ про адміністративно-правове правопорушення; та презумпція винуватості, що є характерною для цивільного судочинства та адміністративного судочинства;

– підходи до розуміння реалізації провадження у справах про застосування заходів службової відповідальності відбуваються залежно від його функціонального призначення різним колом суб'єктів у судовому та позасудовому порядку;

дістали подальшого розвитку:

– розуміння підстав застосування службової відповідальності нотаріуса, які класифіковано: залежно від сфер діяльності нотаріуса (вчинення посвідчувальних дій, що мають юридичне значення; вчинення реєстраційних дій; вчинення виконавчих дій; вчинення інших дій, встановлених чинним законодавством); за місцем визначення (підстави, що настали за кордоном України; підстави, що настали в межах території України);

– розуміння провадження у справах застосування службової відповідальності нотаріусів, що диференційовано залежно від: підстав виникнення; сфери реалізації; наслідків, що настали чи могли настати з відповідним рівнем вірогідності; суб'єкта провадження та вирішення справи, визначення їх стадій, етапів або інших структурних елементів у послідовності їх реалізації.

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики, статистичних даних та результатів проведеного соціологічного опитування.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні результати дослідження відображено у 9 наукових публікаціях, зокрема: в 5 статтях, з яких 4 статті опубліковані у наукових фахових виданнях України та 1 стаття – в іноземному виданні, а також апробовані на 4 науково-практичних конференціях.

Оформлення дисертаційної роботи зауважень не викликає.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота О.М. Федушко написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію О.М. Федушко, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. До проблем, що необхідно було б зробити окремим акцентом, в межах рецензованого дослідження хотілось віднести питання процесів децентралізації публічної влади, зокрема, у частині надання можливості саморегульвним організаціям нотаріату самостійно, без залучення посадових осіб Міністерства юстиції України, вирішувати питання притягнення до дисциплінарної відповідальності, проведення перевірок та припинення діяльності.

2. У підрозділі 2.1 акцентовано дослідницьку увагу на вивчення позитивного та негативного досвіду адміністративно-правового регулювання службової відповідальності нотаріату Латвійської Республіки, Республіки Польща, Федеративна Республіка Німеччина та Грузії. Втім, залишені поза увагою принципи адміністративного права щодо діяльності нотаріату в окремих країнах ЄС, досвід яких є потенційно корисним для вітчизняної юридичної науки та практики. Було б доцільно окремо дослідити принципи діяльності публічної адміністрації в таких прогресивних європейських країнах, як Французька Республіка, Республіка Італія тощо.

3. У дисертації простежується змішування понять адміністративної та дисциплінарної відповідальності, що створює плутанину в понятійному апараті й не сприяє точності правового аналізу. Автор не проводить чіткого розмежування між цими двома видами юридичної відповідальності ні з позицій правової природи, ні з урахуванням суб'єктного складу, процедур притягнення та санкцій. Це суттєво впливає на правову визначеність поданих у роботі висновків і рекомендацій. Належне розмежування дозволило б глибше проаналізувати функціональні особливості адміністративно-правового аспекту службової відповідальності нотаріуса, підвищити рівень системності дослідження і його теоретичну обґрунтованість. Також варто було б показати, у яких випадках дисциплінарні проступки можуть мати адміністративно-правові наслідки, і яким чином це регламентується чинним законодавством.

4. У дисертації не приділено належної уваги визначенню правового статусу Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, що здійснює контроль за діяльністю нотаріусів і відіграє ключову роль у ініціюванні та реалізації процедур службової відповідальності. Автор лише побіжно згадує компетенції Мін'юсту, не аналізуючи ані нормативну базу, ані повноваження, порядок здійснення перевірок, ані механізм винесення рішень щодо застосування санкцій. Таке упущення звужує розуміння адміністративно-правового аспекту відповідальності, оскільки саме Міністерство є центральним суб'єктом цього процесу.

5. Окрему увагу слід було приділити питанням юридичної відповідальності посадових осіб органів контролю у разі зловживання повноваженнями, а також питанням оскарження рішень Мін'юсту в суді. Включення цього аспекту значно посилило б глибину і практичну значущість дисертаційного дослідження.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В дослідженні авторіві вдалося досягти поставленої мети.

Окреслене дозволяє зробити висновок про те, що дисертація **«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 цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»


Ю.О. Лєгеца

Підпис Ю.О. Лєгеци засвідчую:
учений секретар Вченої ради
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»




Т.М. Калюжна