DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-1.19

УДК: 342.9: 347.961

Розсоха С. С.,*кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права*

ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

В статті визначено правовий статус Міністерства юстиції України, як основного суб'єкта адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні, як правове становища спеціального центрального органу виконавчої влади у сфері нотаріату, до функціональних завдань якого належить реалізація державної політики сталого розвитку нотаріату, що забезпечується через використання правового інструментарію впливу на нотаріальні правовідносини задля їх виникнення, зміни та припинення, здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, захисту прав та інтересів нотаріусів, розвитку інституційної взаємодії в сфері нотаріату. Наголошено, що загалом, правовий статус Міністерства юстиції України як основного суб'єкта адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні – це правове становища спеціального центрального органу виконавчої влади у сфері нотаріату, до функціональних завдань якого належить реалізація державної політики сталого розвитку нотаріату, що забезпечується через використання правового інструментарію впливу на нотаріальні правовідносини задля їх виникнення, зміни та припинення, здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, захисту прав та інтересів нотаріусів, розвитку інституційної взаємодії в сфері нотаріату. З'ясовано, що до функціональних завдань Міністерства юстиції України як основного суб'єкта адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні слід віднести: контроль за організацією нотаріату; ведення реєстраційної справи приватного нотаріуса; видача, анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю; затвердження підзаконних актів у сфері організації та функціонування нотаріату; організація та перевірка звітності та організації діяльності державних нотаріальних контор, приватних нотаріусів, уповноважених посадових осіб органів місцевого самоврядування; створення та ліквідація державних нотаріальних контор; реєстрація приватної нотаріальної діяльності, видача посвідчення приватним нотаріусам, виготовлення або знищення печатки; організація зупинення приватної нотаріальної діяльності; адміністрування та прийняття рішення про припинення приватної нотаріальної діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, механізм, Міністерство юстиції України, норми права, Нотаріальна палата України, нотаріат, нотаріус, принципи, статус.

Актуальність теми. Правова реформа, яка нині проводиться в Україні, не може бути успішною без подальшого вдосконалення законодавства про

нотаріат і реформування інституту нотаріату. У нашій країні, як і в будь-якій правовій державі, недостатньо лише закріплення прав і свобод людини й громадянина, у край необхідним є дієвий механізм реалізації та проголошених прав і свобод на практиці. Розвиток системи реалізації та захисту прав і свобод людини вимагає підвищення ефективності діяльності всіх правоохоронних і правозахисних органів держави, удосконалення способів забезпечення суб'єктивних прав. У сучасній державі багато прав і свобод не можуть бути реалізовані їхніми суб'єктами самотійно, така реалізація може бути неефективною. Однак це не означає, що такі права повинні залишатися проголошеними на папері. У такому разі громадянину має бути забезпечено можливість звернутися за кваліфікованою юридичною допомогою з метою реалізації та забезпечення своїх прав. У цих умовах нотаріуси відіграють все важливішу роль у захисті прав і свобод людини й громадянина, основним змістом нотаріальної діяльності стає насамперед забезпечення конституційного права на кваліфіковану юридичну допомогу [2, с. 37–40].

Історичний розвиток нотаріату свідчить про те, що він завжди був важливим елементом саме правоохорони, роль якого істотно зростає в умовах побудови правової соціальної держави. Як специфічний інститут правоохоронної діяльності нотаріат характеризується тим, що набуває свої повноваження від держави, організується й функціонує відповідно до закону та здійснює свою діяльність із дотриманням встановлених законом процедур, насамперед шляхом вчинення нотаріальних дій. Ознакою нотаріату, що виділяє його в системі правоохоронних органів, є особливий напрям діяльності – превентивне юридичне обслуговування. При цьому особливістю надання кваліфікованої юридичної допомоги органами нотаріату є: по-перше, її попереджувальний, профілактичний характер; по-друге, орієнтація на захист прав у приватноправовій сфері; по-третє, особливий механізм захисту приватного права через нотаріальний процес, підсумком якого є нотаріальний акт [2, с. 37–40].

Основним суб'єктом правової організації нотаріату є Міністерство юстиції України, правовий статус яких забезпечує системне функціонування нотаріату.

Огляд останніх досліджень. До правового статусу Міністерства юстиції як суб'єкта забезпечення нотаріальної діяльності в Україні звертали свою увагу такі вчені як К. Білько, Г. Гулевська, Л. Данюк, М. Долинська, К. Досінчук, Д. Журавльов, Н. Ільєва, О. Мартинюк, У. Палієнко, В. Тищенко, К. Чижмарь, В. Юрах та інші.

Однак, враховуючи діючі проблеми, які виникають в нотаріаті внаслідок неналежного публічного адміністрування нотаріату, дослідження правового статусу Міністерства юстиції України є надзвичайно важливим для виконання функцій нотаріату в українському суспільстві.

Мета статті полягає в тому, щоб внаслідок розкриття особливостей застосування норм права, аналізу позицій вчених-юристів та практики нотаріату, визначити правовий статус Міністерства юстиції України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні.

Виклад основних положень. Одним із найгостріших питань державної правової політики сьогодні є ефективність реалізації

громадянами своїх прав і свобод, яка безпосередньо залежить від ступеня забезпечення їх надійної охорони та захисту, що здійснюються відповідними органами держави. Саме з такою правоохоронною діяльністю традиційно пов'язують феномен юстиції. Термін «юстиція» в літературі, законодавстві та на побутовому рівні здається зрозумілим і усталеним, проте, тільки на перший погляд. Змістовий спектр цієї дефініції варіюється, як правило, від сукупності системи всіх правоохоронних органів, судового відомства до діяльності цих установ, форми судової державної діяльності. Варто звернутися до юридичних словників та енциклопедій, щоб зрозуміти, наскільки неоднозначним є визначення в них поняття юстиції. Юстиція (*justitia*) – цей термін, як і багато інших, був запозичений національною системою права у Давнього Римського права, і з латині на державну мову перекладається у переважній більшості випадків як «правосуддя», але іноді й як «законність», «справедливість», проте він втілює в собі всі ці значення. Однак найчастіше автори енциклопедичних словників зупиняються на перекладі цього терміна як «правосуддя» і навіть встановлюють тотожну відповідність: юстиція – те саме, що й правосуддя, тобто форма державної діяльності, яка полягає в розгляді та вирішенні судом справ, віднесених до його компетенції [6; 5, с. 65–66].

Відповідно до Положення від 2 липня 2014 р. № 228 Міністерство юстиції України (Мін'юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (далі - виконання рішень), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [4].

Як вказує Р. В. Будецький, Міністерство юстиції є так званим «класичним» міністерством, тобто таким, без якого практично неможливою є діяльність демократичної держави у правовій сфері і забезпеченні верховенства права. Визначаючи основні й найбільш суттєві ознаки, що характеризують його адміністративну правосуб'єктність, звернемо увагу на наступне – державно-правова природа будь-якого органу виконавчої влади, у т.ч. й Міністерства юстиції, обумовлена конституційним поділом влади на законодавчу, виконавчу і судову і є результатом нормативного закріплення принципу поділу влади. У зв'язку з цим це міністерство є зовнішньою формою вираження волі виконавчої влади через надання повноважень

цьому органу щодо реалізації повноважень у сфері управління юстицією [7, с. 33]. В. Тищенко зазначає, що Міністерство юстиції України є головною інституцією у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику у сфері нотаріату. У зв'язку із цим на міністерство покладено завдання організації роботи нотаріату, а також протидія легалізації та відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму щодо діяльності нотаріусів [3, с. 10, 11, 14].

О. Марченко визначила, що адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України – це взаємопов'язаний комплекс завдань, прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, надання адміністративних послуг та підстав адміністративної відповідальності. Основною метою даного комплексу є формування належних умов для забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. На Мін'юст покладено ряд зобов'язань у сфері державної політики, основна мета яких є забезпечення справедливості, а саме правого регулювання (захисту) прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, тим більше, що боротьба за справедливість зараз відбувається майже у всіх основоположних сферах життєдіяльності суспільства. Мін'юст має значний вплив на формування державної політики щодо створення умов для громадян на справедливий юридичний захист конституційних прав, свобод та законних інтересів, а також на розвиток сучасного суспільства в юридичній сфері. До елементів адміністративно-правового статусу Мін'юсту відносять завдання, адміністративні обов'язки і права про їх виконання, а також окремим рядком слід виділяти адміністративну відповідальність. Невід'ємним елементом змісту адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України є адміністративна відповідальність фізичних і юридичних осіб, яка застосовується у цій сфері [8, с. 56].

Контроль за організацією нотаріату, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України та його територіальними органами [1].

Згідно Положення від 2 липня 2014 р. № 228 Мін'юст здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, зокрема встановлює умови допуску громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, передбачених законом (далі - уповноважені особи), до провадження нотаріальної діяльності, здійснює контроль за організацією нотаріату та нотаріальної діяльності уповноважених осіб, керівництво державними нотаріальними конторами, перевіряє організацію нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, видає та анулює в установленому законом порядку свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, видає уповноваженим особам свідоцтво про право на вчинення нотаріальних дій щодо оформлення спадкових прав, встановлює порядок виготовлення та знищення печатки приватного нотаріуса, вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та уповноважених осіб; затверджує порядок проходження стажування уповноваженими особами, порядок проведення перевірки

організації нотаріальної діяльності державних, приватних нотаріусів та уповноважених осіб, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, порядок підвищення кваліфікації працівників органів нотаріату, нотаріусів, помічників нотаріусів та уповноважених осіб, установлює правила професійної етики нотаріусів, здійснює аналітично-методичне забезпечення нотаріальної діяльності, узагальнює та регулює нотаріальну практику, готує для нотаріусів та уповноважених осіб роз'яснення з питань, що належать до компетенції Міністерства [4].

На органи юстиції покладено обов'язок здійснення підбору кадрів на зайняття нотаріальною діяльністю, оцінка їхніх професійних, ділових і моральних якостей. З цією метою забезпечується організація роботи Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, комісії з питань складення іспиту із спадкового права посадовими особами органів місцевого самоврядування та ін. Крім того, за межами здійснення безпосереднього управління організацією нотаріальної діяльності Міністерство юстиції України забезпечує інформаційне злагодження спеціалізованих електронних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах [3, с. 10, 11, 14].

Окрім того, відповідно до Положення від 2 липня 2014 р. № 228 Мін'юст забезпечує ведення Єдиного реєстру спеціальних бланків нотаріальних документів, Єдиного реєстру нотаріусів, Державного реєстру обтяжень рухомого майна, Спадкового реєстру, Єдиного реєстру довіреностей; забезпечує організацію роботи Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату; здійснює підготовку нотаріально оформлених документів для їх консульської легалізації, надає консульським установам і дипломатичним представництвам допомогу з питань вчинення нотаріальних дій; забезпечує надання методологічної, методичної та іншої допомоги суб'єктам первинного фінансового моніторингу нотаріусам [4].

Відповідно до Закону України «Про нотаріат» Міністерство юстиції України приймає та затверджує такі підзаконні акти у сфері організації та функціонування нотаріату: Порядок допуску до складання кваліфікаційних іспитів та їх проведення; Порядок внесення Міністерством юстиції України, його територіальними органами або Нотаріальною палатою України подання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю та його розгляд Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату; Правила ведення нотаріального діловодства; Порядок проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів; Положення щодо організації діяльності та компетенції державного нотаріального архіву; Вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса; Порядок проведення перевірки організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства [1].

Міністерство юстиції України та територіальні органи юстиції взаємодіють з нотаріатом на чотирьох етапах, які переважно реалізуються послідовно, а саме: перший етап – взаємодія, пов'язана з визначенням рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір вперше або повторно займатися нотаріальною діяльністю; другий етап – взаємодія, спрямована на організаційну підготовку нотаріальної діяльності; третій етап – взаємодія,

що реалізується у ході здійснення нотаріальної діяльності; четвертий етап – взаємодія при здійсненні державного контролю, а також притягнення винних осіб за вчинення правопорушень у сфері нотаріальної діяльності до юридичної відповідальності [3, с. 10, 11, 14].

В. Тищенко запропонований порядок взаємозв'язку нотаріату з органами юстиції має певну специфіку, яка проявляється у такому: а) державний контроль може також здійснюватися на перших трьох етапах зазначеної взаємодії; б) взаємодія на етапі організаційної підготовки нотаріальної діяльності не характерна для уповноважених посадових осіб органів місцевого самоврядування; в) зважаючи на те, що головним суб'єктом взаємодії з дипломатичними представництвами та консульськими установами України, які уповноважені вчиняти окремі нотаріальні дії за кордоном, є Міністерство закордонних справ України, органи юстиції реалізують юридично закріплений зв'язок з ними переважно на етапі здійснення нотаріальної діяльності [3, с. 10, 11, 14].

Міністерство юстиції України та територіальні органи юстиції, з позиції В. Тищенко, взаємодіють із нотаріатом на чотирьох етапах, перший з яких передбачає взаємодію, пов'язану з визначенням рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір вперше або повторно займатися нотаріальною діяльністю. На даному етапі виникають правовідносини з головними територіальними управліннями юстиції та Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату з приводу складання або перескладання кваліфікаційного іспиту. Крім того, відбувається взаємодія щодо питань, пов'язаних з діяльністю вказаної кваліфікаційної комісії. Другий етап взаємодії з органами юстиції – взаємодія, спрямована на організаційну підготовку нотаріальної діяльності. Призначений для співпраці щодо реєстрації приватної нотаріальної діяльності, сертифікації робочого місця або контори, виготовлення печатки приватного нотаріуса та ін. Третій етап передбачає взаємодію, що реалізується у ході безпосереднього здійснення нотаріальної діяльності, зокрема у питаннях: розпорядження, обліку та зберігання спеціальних бланків нотаріальних документів і документів нотаріального діловодства; статистичної та бухгалтерської нотаріальної звітності; підвищення кваліфікації нотаріусів та ін. Четвертий етап – взаємодія при здійсненні державного контролю, а також притягнення винних осіб за вчинення правопорушень у сфері нотаріальної діяльності до юридичної відповідальності. Загальний контроль здійснюється планово, згідно із затвердженим графіком, або позапланово, якщо у такій перевірці вбачає необхідність Міністерство юстиції України чи головне територіальне управління юстиції [3, с. 10, 11, 14].

Загалом, правовий статус Міністерства юстиції України як основного суб'єкта адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні – це правове становища спеціального центрального органу виконавчої влади у сфері нотаріату, до функціональних завдань якого належить реалізація державної політики сталого розвитку нотаріату, що забезпечується через використання правового інструментарію впливу на нотаріальні правовідносини задля їх виникнення, зміни та припинення, здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, захисту прав та інтересів нотаріусів, розвитку інституційної взаємодії в сфері нотаріату.

До функціональних завдань Міністерства юстиції України як основного суб'єкта адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні слід віднести:

- контроль за організацією нотаріату;
- ведення реєстраційної справи приватного нотаріуса;
- видача, анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю;
- затвердження підзаконних актів у сфері організації та функціонування нотаріату;
- організація та перевірка звітності та організації діяльності державних нотаріальних контор, приватних нотаріусів, уповноважених посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- створення та ліквідація державних нотаріальних контор;
- реєстрація приватної нотаріальної діяльності, видача посвідчення приватним нотаріусам, виготовлення або знищення печатки;
- організація зупинення приватної нотаріальної діяльності;
- адміністрування та прийняття рішення про припинення приватної нотаріальної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.
2. Чижмарь К. І. Інститут нотаріату в системі органів юстиції та інших органів державної влади: окремі аспекти. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 37–40.
3. Тищенко В. Г. Адміністративно-правове регулювання взаємодії нотаріату з органами публічної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; НДІ публічного права. Київ, 2016. 19 с.
4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 123.
5. Козуліна С. Сучасні проблеми та основні шляхи вдосконалення правового статусу органів міністерства юстиції України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 65–77.
6. Онопчук І. Ю. Юстиція: до визначення поняття. Бібліотека ім. Вернадського. 2008. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2008/Onopchuk.pdf
7. Будецький Р. В. Міністерство юстиції України: до проблеми визначення адміністративно-правового статусу. *Юрист України*. 2014. № 3. С. 29–36.
8. Марченко О. В. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. № 1. С. 52–56.

S. Rozsokha

**LEGAL STATUS OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE
AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENFORCEMENT
OF NOTARIAL ACTIVITY IN UKRAINE**

The article defines the legal status of the Ministry of Justice of Ukraine as the main subject of administrative and legal support of notarial activity in Ukraine, as the legal status of a special central executive body in the field of notaries, whose functional tasks include the implementation of state policy of sustainable development use of legal tools to influence notarial legal relations for their emergence, change and termination, control over notarial activities, protection of the rights and interests of notaries, development of institutional cooperation in the field of notaries. It is emphasized that in general, the legal status of the Ministry of Justice of Ukraine as the main subject of administrative and legal support of notarial activity in Ukraine is the legal status of a special central executive body in the field of notaries. through the use of legal tools to influence notarial relations for their emergence, change and termination, control over notarial activities, protection of the rights and interests of notaries, the development of institutional cooperation in the field of notaries. It was found that the functional tasks of the Ministry of Justice of Ukraine as the main subject of administrative and legal support of notarial activities in Ukraine should include: control over the organization of notaries; conducting the registration file of a private notary; issuance, cancellation of a certificate of the right to engage in notarial activities; approval of bylaws in the field of organization and functioning of the notary; organization and verification of reporting and organization of activities of state notary offices, private notaries, authorized officials of local governments; creation and liquidation of state notary offices; registration of private notarial activity, issuance of certificates to private notaries, production or destruction of seals; organization of suspension of private notarial activity; administration and decision-making on termination of private notarial activity.

Keywords: administrative and legal support, mechanism, Ministry of Justice of Ukraine, norms of law, Notary Chamber of Ukraine, notary, principles, status.