DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-2.13
УДК: 342.922

Колотілова Т. М.,

помічник приватного нотаріуса Полтавського міського нотаріального округу

ДОЗВІЛЬНІ ПОСЛУГИ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ НОТАРІАТУ

Актуальність статті полягає в тому, що на сьогоднішній день, вимоги до осіб, які мають намір здійснювати нотаріальну діяльність, є невиправдано високими у порівнянні з вимогами до кандидата на посаду судді чи адвоката, а сама процедура отримання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю ускладненою. Тобто вимоги до майбутніх нотаріусів є найбільш суворі, що не є обґрунтованим і водночас обмежує права громадян на доступ до відповідної професії. Тому, штучні обмеження доступу до нотаріальної діяльності зменшують конкуренцію, збільшують монополізацію в цій сфері, здорожчують вартість послуг, а в окремих місцевостях взагалі призводять до відсутності нотаріусів, внаслідок чого в кінці-кінців найбільше страждають споживачі (зокрема, через неможливість отримання відповідної послуги або через встановлену дуже високу ціну послуги). В науковій праці досліджено наукові позиції вчених щодо розуміння дозвільних послуг органів публічної влади та зокрема дозвільні послуги Міністерства юстиції України у сфері нотаріату. Доведено, що зміст процедури надання дозвільних послуг Міністерством юстиції України у сфері нотаріату становить собою врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду та вирішення індивідуальних (відокремлених) справ з метою формування та реалізації державної політики у сфері нотаріату шляхом видання, у межах законодавчо закріплених повноважень, фізичній особі (громадянин України, нотаріус, посадова особа органу місцевого самоврядування) документу дозвільного характеру, який має індивідуальний характер. Здійснено класифікацію дозвільних послуг Міністерства юстиції України у сфері нотаріату в залежності від виду та предмету діяльності. Надано визначення та виокремлено основні ознаки дозвільних послуг Міністерства юстиції України у сфері нотаріату. Визначено, що ознаками дозвільної послуги Міністерства юстиції України у сфері нотаріату є: 1) законодавчо визначений суб'єкт надання дозвільних послуг у сфері нотаріату; 2) цілеспрямованість реалізації мети надання дозвільних послуг у сфері нотаріату – утвердження в суспільстві верховенства права, довіри до закону та справедливості; 3) є публічно-владною, підзаконною та відбувається в законодавчо визначеній процедурі надання документу дозвільного характеру; 4) спрямовані на реалізацію суб'єктом звернення законних прав, обов'язків та інтересів у сфері нотаріату; 5) передбачає дотримання та виконання законодавчо визначених вимог суб'єктом звернення; 6) кінцевий результат – документ дозвільного характеру.

Ключові слова: дозвільна діяльність, дозвільні послуги, послуги, дозвільні процедури, державна політика, нотаріат, Міністерство юстиції України.

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку правової держави нотаріат виступає одним із провідних інститутів, що відіграє вагоме значення в механізмі захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів приватних і публічних правовідносин. Як і будь-яка інша діяльність, нотаріат потребує належного правового забезпечення, стан якого залежить від вдосконалення правової системи в цілому [1]. Важливу роль в процесі правового забезпечення діяльності нотаріату відіграє Міністерство юстиції України шляхом здійснення відповідних дозвільних повноважень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Варто звернути увагу, що загальнотеоретичним питанням надання послуг органами публічної адміністрації було приділено увагу в працях вчених України, як: В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Я. Г. Воронін, О. Ю. Дрозд, Д. С. Денисюк, О. В. Джафарової, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, В. П. Тимошук, В. О. Резніченко, О. П. Рябченко, В. І. Сіверіна, А. О. Селіванов, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави, Я. Ю. Штикера та ін. Їхні праці є гарним науковим фундаментом для подальшого дослідження дозвільних послуг Міністерства юстиції України у сфері нотаріату.

Мета статті – полягає в аналізі наукових позицій вчених щодо розумінні дозвільних послуг в діяльності органів публічної адміністрації з подальшим визначенням останніх в діяльності Міністерства юстиції України щодо нотаріату.

Виклад основного матеріалу дослідження. В науковій літературі, на сьогоднішній день звертається увага, що існуюча в Україні система надання дозвільних послуг мусить бути зорієнтована на забезпечення потреб громадян України, а не на отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг. Основне завдання суб'єкта публічної адміністрації – удосконалення системи якості надання дозвільних послуг, наближення її до громадянина України – споживача [2, с. 175].

Не даремно в стратегічних документах щодо розвитку нотаріату звертається увага на необхідність становлення цілісного підходу до визначення функцій нотаріату та побудови чіткої структури нотаріальних органів з метою надання населенню послуг правового та нотаріального характеру у відповідності до міжнародних стандартів, а також поступового і системного реформування українського нотаріату, як інституту позасудового захисту цивільних прав громадян [3].

Але на сьогоднішній день, вимоги до осіб, які мають намір здійснювати нотаріальну діяльність, є невиправдано високими у порівнянні з вимогами до кандидата на посаду судді чи адвоката, а сама процедура отримання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю ускладненою. Тобто вимоги до майбутніх нотаріусів є найбільш суворі, що не є обґрунтованим і водночас обмежує права громадян на доступ до відповідної професії. Тому, штучні обмеження доступу до нотаріальної діяльності зменшують конкуренцію, збільшують монополізацію в цій сфері, здорожчують вартість послуг, а в окремих місцевостях взагалі призводять до відсутності нотаріусів, внаслідок чого в кінці-кінців найбільше страждають споживачі (зокрема, через неможливість отримання відповідної послуги або через встановлену дуже високу ціну послуги) [4]. Вищезазначене тільки підтверджує актуальність досліджуємої проблематики з позиції

врегулювання дозвільного порядку доступу до професії нотаріус та здійснення нотаріальної діяльності.

Щодо розуміння дозвільної послуги, то в науковій літературі мають місце наукові праці вчених-адміністративістів, які досліджували дозвільні послуги в діяльності органів публічної адміністрації у різних сферах суспільних відносин.

Серед наукових праць, варто вказати монографічне дослідження О. В. Джафарової, яка присвячена дозвільній діяльності органів публічної адміністрації в Україні [2]. Так, професор О. В. Джафарова доводить, що під дозвільною послугою органу публічної адміністрації доцільно розуміти урегульовану адміністративно-правовими нормами публічно-сервісну діяльність, що здійснюється посадовою особою суб'єкта публічної адміністрації за зверненням фізичної чи юридичної особи публічного та приватного права, яка спрямована на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації своїх прав і охоронюваних законом інтересів, офіційним результатом якої є індивідуальний адміністративний акт [2, с. 167].

В той же час, слушними є висновки науковця щодо виокремлення основних ознак дозвільної послуги органу публічної адміністрації: 1) спрямовані на забезпечення належної реалізації прав і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб, гарантування безпечного середовища та дотримання національних інтересів; 2) надаються уповноваженими чинним законодавством суб'єктами у межах реалізації певної функції; 3) є цілеспрямованою і здійснюється з метою сприяння фізичній та юридичній особі публічного та приватного права реалізувати свої права та законні інтереси; 4) є публічною і полягає у юридичному оформленні умов, необхідних для забезпечення належної реалізації прав і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб; 5) здійснюється у процедурному порядку під час видачі документів дозвільного характеру; 6) результатом надання дозвільної послуги є адміністративний акт – рішення, яке має індивідуальний характер [2, с. 172–173].

Варто також вказати монографічну працю Я.Г. Ворніна, яка має теоретичне значення щодо розуміння дозвільної діяльності у відповідній сфері суспільних відносин та розкриває процедурний характер надання дозвільної послуги. Так, застосування функціонального підходу до розкриття сутності дозвільної діяльності у нафтогазовому комплексі дозволило дійти висновку, що зміст дозвільної діяльності у нафтогазовому комплексі становить собою публічно-сервісну діяльність шляхом надання певного виду адміністративної послуги та реалізації відповідної функції уповноваженого суб'єкта. Тобто, така діяльність має публічно-сервісний характер, є динамічною, здійснюється у заявному порядку і завершується прийняттям уповноваженим суб'єктом індивідуального правового акта, наявність якого є підставою здійснення суб'єктом набуття дозволу щодо діяльності, спрямованої на реалізацію його суб'єктивних прав, що стосуються відповідної сфери суспільних відносин [5, с. 143].

Як і О.В. Джафарова так і Я.Г. Воронін акцентують увагу на публічно-сервісному характері відповідного органу публічної влади щодо надання дозвільної послуги, яка становить собою процедурний характер і

закінчується прийняттям уповноваженим суб'єктом індивідуального акту щодо здійснення певного виду діяльності. Це має важливе значення, оскільки відповідний суб'єкт має право на захист своїх прав та свобод шляхом звернення до суду та оскаржити незаконно прийнятий адміністративний акт.

В той же час, В. І. Сіверін шляхом застосування наукового підходу «від загального до конкретного» доводить існування окремого інституту адміністративного права – інституту публічних послуг, одним із видів яких є дозвільні послуги. На думку вченого, дозвільні послуги суб'єкта публічної адміністрації становлять собою організаційно-розпорядчу, підзаконну, публічно-владну діяльність, що здійснюється посадовою особою органу публічної влади у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямованих на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [6, с. 8]. У свою чергу, В. І. Сіверін виокремлює основні ознаки дозвільної послуги, які надаються органами публічної адміністрації: 1) предмет їх – дії фізичних або юридичних осіб, внаслідок здійснення яких може бути заподіяна шкода певним суспільним відносинам; 2) надаються певними суб'єктами – органами публічної адміністрації, повноваження яких визначені чинним законодавством; 3) діяльність щодо надання зазначених послуг є цілеспрямованою, оскільки метою її здійснення є реалізація державної політики щодо забезпечення національної безпеки; 4) діяльність щодо надання дозвільних послуг має організаційно-розпорядчий характер; 5) є підзаконною; 6) публічно-владною, у силу важливості предмета цих послуг, а інколи і їх небезпеки держава має монопольний характер на їх надання; 7) реалізується у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів; 8) платний характер за визначеними нормативними актами розцінками, оскільки діяльність, яка підпадає під дію дозвільного режиму, завжди пов'язана з певною небезпекою; 9) ці послуги надаються конкретним як приватним (фізичним і юридичним), так і державним суб'єктам за їх ініціативою (тобто за їх зверненням) з приводу задоволення їх правомірних вимог, потреб та інтересів; 10) надання конкретної дозвільної послуги, як правило – видачі дозволу, ліцензії передують певні погоджувальні етапи; 11) для отримання дозвільної послуги фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги; 12) приватні особи мають право на свій розсуд (окрім вчинення ними неправомірних дій) користуватись результатами наданих їм послуг; 13) надання цих послуг спрямоване на створення (дотримання) нормативно передбачуваних умов для належної реалізації приватними особами належних їм прав та виконання покладених на них обов'язків [6, с. 167–168].

Отже, кінцевою метою надання дозвільної послуги органом публічної влади є надання відповідного документу дозвільного характеру. Слушним є те, що на сьогоднішній день є законодавче закріплення розуміння останнього. Так, відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» документ дозвільного характеру – це дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), який дозвільний

орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [7]

Доречно також вказати Закон України «Про адміністративні послуги» в частині визначення поняття «адміністративна послуга». При цьому акцентуємо увагу, що даний закон не поширюється на суспільні відносини, пов'язані з вчиненням нотаріальних дій. Отже, адміністративна послуга становить собою результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [8]. Маємо можливість спостерігати процедурну складову отримання відповідної послуги, яка надається уповноваженим органом публічної влади за відповідним зверненням суб'єкта. Кінцевим результатом, на нашу думку, є отримання документу дозвільного характеру (дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво тощо), що забезпечує реалізацію відповідного конституційного права громадянина, підтвердження відповідного адміністративно-правового статусу особи, об'єкта, предмета та послуги тощо.

Враховуючи вказане, то ми можемо констатувати, що на сьогоднішній день в нашому суспільстві відбувається переосмислення ролі органів публічної влади на шляху відкритості та прозорості діяльності, а також запровадження публічно-сервісної діяльності. У зв'язку з чим, на Міністерство юстиції України покладається обов'язок щодо реалізації дозвільних повноважень у сфері нотаріату у відповідності до норм чинного законодавства, зокрема Закону України «Про нотаріат», постанови Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» тощо.

Безпосереднє звернення до постанови Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» надає можливість вказати на дозвільні повноваження у сфері нотаріату, зокрема встановлює умови допуску громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, передбачених законом, до провадження нотаріальної діяльності; 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, вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та уповноважених осіб; порядок проведення перевірки організації нотаріальної діяльності державних, приватних нотаріусів та уповноважених осіб, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства тощо.

Отже, Конституцією України проголошується, що органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Тим більш, що організація та діяльність нотаріату згідно ст. 92 Конституції визначається тільки законом.

Вищезазначене вказує на законодавче закріплення дозвільних повноважень Міністерства юстиції України у сфері нотаріату.

Висновки. Таким чином, дозвільні послуги Міністерства юстиції України у сфері нотаріату в залежності від виду та предмету діяльності слід класифікувати:

1) підтвердження професійного статусу особи (свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю [9]; анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю)

2) підтвердження права на вчинення нотаріальних дій (свідоцтво про право на вчинення нотаріальних дій посадові особі органу місцевого самоврядування щодо оформлення спадкових прав [10; 11]; довідка за результатами перевірки організації нотаріальної діяльності державних, приватних нотаріусів та уповноважених осіб, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства [12];

3) сертифікація відповідності робочого місця (контори) приватного нотаріуса та уповноважених осіб [13].

В цілому зміст процедури надання дозвільних послуг Міністерством юстиції України у сфері нотаріату становить собою врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду та вирішення індивідуальних (відокремлених) справ з метою формування та реалізації державної політики у сфері нотаріату шляхом видання, у межах законодавчо закріплених повноважень, фізичній особі (громадянин України, нотаріус, посадова особа органу місцевого самоврядування) документу дозвільного характеру, який має індивідуальний характер.

Отже, дозвільні послуги Міністерства юстиції України у сфері нотаріату доцільно розглядати через призму публічно-сервісної діяльності останньої, яка має відповідну нормативно-правову регламентацію, шляхом покладення дозвільних повноважень на уповноважений суб'єкт органу публічної влади у сфері нотаріату щодо безпосереднього звернення фізичної особи чи суб'єкта нотаріальної діяльності з метою реалізації своїх законних прав, обов'язків та інтересів у сфері нотаріату та кінцевим результатом якої є документ дозвільного характеру.

В той же час, ознаками дозвільної послуги Міністерства юстиції України у сфері нотаріату є: 1) законодавчо визначений суб'єкт надання дозвільних послуг у сфері нотаріату; 2) цілеспрямованість реалізації мети надання дозвільних послуг у сфері нотаріату – утвердження в суспільстві верховенства права, довіри до закону та справедливості; 3) є публічно-владною, підзаконною та відбувається в законодавчо визначеній процедурі надання документу дозвільного характеру; 4) спрямовані на реалізацію суб'єктом звернення законних прав, обов'язків та інтересів у сфері нотаріату; 5) передбачає дотримання та виконання законодавчо визначених вимог суб'єктом звернення; 6) кінцевий результат – документ дозвільного характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Беззуб І. Реформа нотаріату в Україні. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 15 (200). С. 12–20. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2020/15.pdf>.
2. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.7. Харків, 2015. 572 с.
3. Про затвердження Концепції реформування органів нотаріату в Україні : Наказ Міністерства юстиції України від 24.12.2010 № 3290/5 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v3290323-10>.
4. Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» щодо спрощення доступу до нотаріальної діяльності» : пояснювальна записка до проекту Закону України URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70886&pf35401=541444>.
5. Воронін Я. Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 Харків, 2016. 486 с.
6. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 193 с.
7. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2806-15>.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>.
9. Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю : Наказ Міністерства юстиції України від 11.07.2012 № 1043/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1170-12>.
10. Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на вчинення нотаріальних дій щодо оформлення спадкових прав : Наказ Міністерства юстиції України від 07.12.2016 № 3595/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1620-16>.
11. Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування : наказ Міністерства юстиції України від 11.11.2011 № 3306/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1298-11>.
12. Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства : наказ Міністерства юстиції України від 17.02.2014 № 357/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0298-14>.
13. Про затвердження Положення про вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса та здійснення контролю за організацією нотаріальної діяльності : наказ Міністерства юстиції України від 23.03.2011 № 888/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0406-11>.

T. Kolotilova

PERMIT SERVICES OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF NOTARY

The relevance of the article is that today, the requirements for persons who intend to carry out notarial activities are unreasonably high compared to the requirements for a candidate for judge or lawyer, and the procedure for obtaining a certificate of the right to engage in notarial activities is complicated. That is, the requirements for future notaries are the most stringent, which is not justified and at the same time limits the rights of citizens to access the profession. Therefore, artificial restrictions on access to notarial activities reduce competition, increase monopolization in this area, increase the cost of services, and in some areas lead to a lack of notaries, resulting in the greatest consumer suffering (in particular, the inability to obtain the service or set a very high price for the service). The scientific work examines the scientific positions of scientists on the understanding of permitting services of public authorities and in particular permitting services by the Ministry of Justice of Ukraine in the field of notaries. It is proved that the content of the procedure for providing licensing services by the Ministry of Justice of Ukraine in the field of notaries is a procedure of consideration and resolution of individual (separate) cases regulated by the norms of administrative procedure in order to form and implement state policy in the field of notaries by issuing, to a natural person (citizen of Ukraine, notary, official of a local self-government body) of a permit document, which has an individual character. The classification of permitting services by the Ministry of Justice of Ukraine in the field of notaries depending on the type and subject of activity has been carried out. The definition and highlights of the main features of permitting services by the Ministry of Justice of Ukraine in the field of notaries are given. It is determined that the features of the permitting service of the Ministry of Justice of Ukraine in the field of notary are: 1) the legally defined subject of providing permitting services in the field of notary; 2) the purposefulness of the purpose of providing licensing services in the field of notaries – the establishment in society of the rule of law, trust in law and justice; 3) is public authority, by-law and takes place in a legally defined procedure for granting a permit; 4) aimed at the implementation by the subject of the appeal of legal rights, obligations and interests in the field of notary; 5) provides for the observance and fulfillment of legally defined requirements by the subject of the appeal; 6) the final result – a permit.

Keywords: *permitting activity, permitting services, services, permitting procedures, state policy, notary, Ministry of Justice of Ukraine.*