МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

СЕРВЕТНИК Анна Геннадіївна - доктор філософії

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2022.1.43

Встановлено, що правові засади – це багатогранне явище, яке може мати декілька тлумачень, залежно від контексту та предмету наукових пошуків того, чи іншого правника. Підкреслено, що термін «засади» у теорії права використовується у таких основних значеннях: 1) як юридична основа певної правової галузі чи інституту. У цьому розумінні дослідники як правило мають на увазі принципи, основні пріоритети, цінності, на яких ґрунтується та чи інша правова сфера, галузь, інститут, які формують базис регулювання відповідних різновидів груп суспільних відносин; 2) суто як принципи права. Такий підхід, на наше переконання, суттєво звужує розуміння змісту категорії «правові засади» і лишає поза увагою цілий спектр важливих засобів правового регулювання; 3) увесь обсяг нормативно-правового матеріалу, що є чинним на відповідний момент.

Аргументовано, що аналіз правових засад підзаконного рівня регулювання здійснення контролю за нотаріальною діяльністю свідчить про те, що останній (тобто контроль) як інструмент адміністративного впливу не передбачає перевірки відповідності нотаріальних дій вимогам матеріального законодавства, однак застосовується для перевірки їх законності з точки зору дотримання суб'єктами нотаріальної діяльності порядку вчинення нотаріальних дій.

Ключові слова: правові засади, адміністративно-правове регулювання, контроль, нотаріус, нотаріальна діяльність.

Постановка проблеми

Нотаріальна діяльність за своєю природою пов'язана з підвищеним рівнем юридичної відповідальності, оскільки її результатом є вчинення дій, що мають офіційне визнання та здатні породжувати тривалі правові наслідки. У цьому зв'язку особливого значення набувають питання дотримання встановлених законом вимог і процедур у процесі здійснення нотаріальних повноважень. Саме необхідність забезпечення стабільності та передбачуваності правових наслідків нотаріальних дій обумовлює звернення до контролю як до інструменту підтримання належного рівня законності у цій сфері. Водночас ефективність такого контролю безпосередньо залежить від належного нормативно-правового регулювання, яке визначає його межі, форми та процедури. Законодавче закріплення чітких правил здійснення контролю дозволяє уникнути як надмірного втручання у професійну самостійність нотаріуса, так і формального чи вибіркового підходу до наглядових заходів.

Стан дослідження

Окремі проблемні аспекти, присвячені здійсненню контролю за нотаріальною діяльністю, у своїх наукових працях розглядали: С.С. Бичкова, М.С. Долинська, О.В. Іванов, Я.Л. Коломієць, О.В. Красногор, В.К. Матвійчук, Т.П. Устименко, А.Г. Чубенко, Н.О. Чучкова, В.Г. Шишленко та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій

літературі недостатньо опрацьованим є питання визначення місця адміністративно-правового регулювання в системі правових засад здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб з'ясувати місце адміністративно-правового регулювання в системі правових засад здійснення контролю за нотаріальною діяльністю. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити сутність категорій «правові засади» та «адміністративно-правове регулювання»; виділити коло нормативно-правових актів, які складають систему правових засад здійснення контролю за нотаріальною діяльністю; надати характеристику цим документами.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо визначення місця адміністративно-правового регулювання в системі правових засад здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження зазначимо, що правові засади – це багатогранне явище, яке може мати декілька тлумачень, залежно від контексту та предмету наукових пошуків того, чи іншого правника. В цілому можемо говорити про те, що термін «засади» у теорії права використовується у таких основних значеннях: 1) як юридична основа певної правової галузі чи інституту. У цьому розумінні дослідники як правило мають на увазі принципи, основні пріоритети, цінності, на яких ґрунтується та чи інша правова сфера, галузь, інститут, які формують базис регулювання відповідних різновидів груп суспільних відносин; 2) суто як принципи права. Такий підхід, на наше переконання, суттєво звужує розуміння змісту категорії «правові засади» і лишає поза увагою цілий спектр важливих засобів правового регулювання; 3) увесь обсяг нормативно-правового матеріалу, що є чинним на відповідний момент.

Кожна із цих позицій має як свої переваги, так і недоліки. На наше переконання, у контексті досліджуваної проблематики, під правовими засадами доцільно розуміти систему нормативно-правових актів, в яких закріплені основні умови і правила здійснення контролю за нотаріальною діяльністю. Засади – це сукупність правових вимог щодо організації та процедури здійснення зазначеного контролю. При цьому важливо розуміти, що не можна вважати засадою кожне окреме положення того чи іншого нормативно-правового акту, однак ними є групи однорідних, правових норм, що врегульовують певні матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти контролю.

Серед правових засад контролю за нотаріальною діяльністю особливе місце займають ті, що належать до адміністративно-правової галузі. Для того, щоб більш чітко усвідомити їх роль та значення у забезпечення цього контролю, слід з'ясувати, що являє собою адміністративне право та адміністративно-правове регулювання, який їх предмет і метод. Адміністративне право, зазначає О. Ф. Андрійко, – це одна з галузей публічного права, яка регулює суспільні відносини, що виникають у сфері організації, а також діяльності органів публічної адміністрації, спрямованої на забезпечення та захист прав і свобод громадян. Норми адміністративного права, зауважує дослідниця, регулюють значне коло суспільних відносин, особливістю яких є те, що вони виникають у результаті владної діяльності органів публічної адміністрації, які діють від імені держави, і однією зі сторін цих відносин є орган виконавчої влади або виконавчий орган місцевого самоврядування чи інший орган, наділений державою владними повноваженнями у відповідній сфері [1]. При цьому мету адміністративно-правового регулювання О. Ф. Андрійко вбачає у встановленні і регламентації таких взаємовідносин, якими кожному громадянину має бути гарантовано реальне забезпечення прав і свобод у разі їх порушення [1]. Об'єктом адміністративного права на її думку є адміністративно-правові відносини, що формуються під час: 1) державного регулювання економічною, соціально-культурною, адміністративно-по-

літичною сферою, реалізації повноважень органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, громадськими організаціями та іншими недержавними інституціями; 2) внутрішньої організації та діяльності органів публічної адміністрації у зв'язку з проходженням державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; діяльності органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному праві прав і свобод громадян; 3) застосування заходів адміністративного примусу, зокрема, адміністративна відповідальність фізичних і юридичних осіб; 4) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів щодо поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права [1]. В. В. Галунько із колегами вважають, що метою адміністративного права є врегулювання відносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, а основними галузевими завданнями адміністративного права, на думку дослідників, є забезпечення того, щоб: публічна адміністрація якісно та своєчасно надавала адміністративні послуги; публічна адміністрація ефективно здійснювала виконавчо-розпорядчу діяльність; було мінімізовано корупційні та інші випадки зловживань у діяльності публічної адміністрації [2, с.18].

Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко зазначають, що предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Такі відносини пов'язані з: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства. Предмет адміністративного права, наголошують правознавці, охоплює широке коло відносин, зміст яких об'єктивно потребує правового врегулювання за допомогою специфічних методів, механізмів. Остання обставина, на їх думку, дозволяє визначити адміністративне право як профілюючу галузь, яка разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи [3, с.25–26].

Отже, адміністративне право є однією із базових галузей системи права України, предмет якої охоплює вкрай широкий спектр суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням публічної влади та реалізацією певних аспектів внутрішньоорганізаційного управління. Основним способом регулятивного впливу при цьому є імперативний метод, основними проявами якого є владний наказ, припис, заборона. Цьому методу властиві субординації відносини, втім досить часто у межах адміністративно-правових відносин реалізуються координація та реординація. Важливо розуміти, що адміністративно-правове регулювання здійснюється не для того, щоб зафіксувати привілейоване становище носія влади, закріпити так би мовити «право сильного», а з метою обмеження влади, шляхом чіткого визначення підстав, меж та порядку її набуття і здійснення, закріплення державних гарантій для індивідуальних і колективних суб'єктів, по відношенню яких ця влада здійснюється. Адміністративно-правове регулювання потрібне перш за все для того, щоб найбільш справедливим і доцільним чином організувати взаємовідносини між владою і громадськістю, а також в середині самого владного механізму.

Усе вище викладене є справедливим і для контролю за нотаріальною діяльністю, нормативно-правове підґрунтя якого становлять саме засоби адміністративно-правового регулювання, адже цей контроль пов'язаний із реалізацією публічної влади та втручанням у діяльність іншого суб'єкта, який до того ж є виконавцем державних завдань і функцій. Для того, щоб таке втручання було законним і виправданим, не призводило до свавілля і зловживань, забезпечувало досягнення мети і завдань контролю у найбільш ефективний спосіб, однак без порушення визнаних на офіційному рівні

соціальних цінностей і пріоритетів, матеріально-правові та процедурно-процесуальні аспекти здійснення цього контрою мають бути чітко врегульовані діючим законодавством, яке встановить принципи, завдання, підстави, порядок та межі, суб'єктний склад, форми та способи реалізації контрольних заходів, а також наслідки їх реалізації та гарантії захисту суб'єктами нотаріальної діяльності своїх прав і законних інтересів від протиправного тиску з боку контролюючих органів і їх посадових осіб.

Правові засади контролю за нотаріальною діяльністю можна класифікувати за різними критеріями, втім, ми вважаємо, найбільш доцільним групування цих засад виходячи із того, на якому нормативно-правовому рівні відбувається їх оформлення (закріплення). Відповідно, можемо говорити про засади закріплені на рівні Законів України, підзаконних та локальних нормативно-правових актів. Закон – це державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин [4, с.5]. Тож, в законі, як джерелі правових засад здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, мають закріплюватися найбільш важливі вимоги щодо організації та здійснення цього контролю, положення закону (законів) мають визначати основні принципи та пріоритети контролю, його цілі та суб'єктний склад, а також гарантії забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів, по відношенню до яких реалізуються заходи контролю. Одним із ключових нормативно-правових актів на цьому рівні є Закон України «Про нотаріат», який встановлює порядок правового регулювання діяльності нотаріату в Україні [5]. Однак, слід відзначити, що з питань контролю за нотаріальною діяльністю, положення зазначеного є доволі поверхневими і закріплюють лише те, що державний контроль за нотаріальною діяльністю є органічною складовою частиною державного регулювання цієї діяльності, а також те, що завдання і повноваження зі здійснення вказаного контролю покладаються на Міністерство юстиції України, як безпосередньо, так і через його територіальні органи. Також, варто відзначити статтю 16 вище згаданого закону «Про нотаріат», в які закріплено, що певні контрольні функції та повноваження належать й Нотаріальній палаті України, яка, зокрема, перевіряє стан дотримання нотаріусами вимог професійної етики. На цьому регламентація контролю на рівні зазначеного Закону завершується. Ще одним із Законів України, який би ми хотіли відмітити у розрізі досліджуваної проблематики, є закон «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI, що регламентує організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України [6], до яких власне і належить Мін'юст України, що є ключовим суб'єктом у здійсненні досліджуваного контролю. Звісно, цей закон не містить положень, що безпосередньо стосуються механізму контролю нотаріальної діяльності, однак він закріплює, що державний контроль є однією із основних функцій органів виконавчої влади, а також встановлює загальні принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Очевидно, що і ці принципи стосуються й державного контролю за нотаріальною діяльністю. Так, згідно статті 2 закону «Про центральні органи виконавчої влади» діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності [6].

Наступним рівнем засад здійснення контролю за нотаріально діяльністю є підзаконний, тобто це положення нормативно-правових актів, що приймаються на виконання та у розвиток законодавчих положень, які досить часто мають загальний і поверхневий характер (про що свідчить регламентація контролю за нотаріальною діяльністю на рівні закону «Про нотаріат»). Підзаконні нормативно-правові акти конкретизують та уточнюють норми законів, пристосовують їх до конкретних аспектів реалізації вище згаданого контролю. У роз-

різі досліджуваної проблематики основними нормативно-правовими актами є: а) Положення про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228, в якому закріплено, що це міністерство здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, зокрема встановлює умови допуску громадян та посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, передбачених законом, 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 положення про державний нотаріальний архів, 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 [7]; б) Порядок 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, затверджений наказом Мін'юсту України від 17.02.2014 № 357/5, який визначає механізм здійснення Міністерством юстиції України, територіальним органом Міністерства юстиції 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 [8]. Цей нормативно-правовий акт містить цілу низку важливих законодавчих положень, в яких: визначені основні поняття, що мають центральне значення для мети представленого акта; сформульовані завдання контролю; врегульовані підстави та порядок (процедуру) проведення контролю; закріплені предмет, форми і способи здійснення останнього; визначений порядок формування і повноваження суб'єктів перевірки; регламентується порядок оформлення результатів здійснення контрольних заходів та гарантії забезпечення виконання рішень суб'єктів контролю.

Що ж стосується локального рівня регулювання здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, то у даному випадку маються на увазі правові акти, що приймаються органами професійного самоврядування, зокрема, це Статут нотаріальної палати України, в якому закріплено, що остання здійснює контроль за дотриманням правил професійної етики, однак ніякого механізму цього контролю у зазначеному Статуті не закріплено.

Висновки

Підсумовуючи вище викладене, можемо дійти висновку, що правові засади здійснення контролю за нотаріальною діяльністю мають декілька рівнів, що визначаються юридичною силою нормативно-правових актів, в яких ці засади закріплені. Нажаль, слід констатувати, що вищий рівень зазначених правових засад, тобто, рівень Законів України, на сьогодні не можна охарактеризувати як нормальний, оскільки на ньому майже не відображені ключові аспекти

SUMMARY

It is established that legal principles are a multifaceted phenomenon that can have several interpretations, depending on the context and subject of scientific research of a particular lawyer. It is emphasized that the term "principles" in legal theory is used in the following main senses: 1) as the legal basis of a certain legal field or institution. In this sense, researchers usually mean the principles, main priorities, values on which a particular legal field, branch, institution is based, which form the basis for regulating the relevant types of groups of social relations; 2) purely as principles of law. Such an approach, in our opinion, significantly narrows the understanding of the content of the category "legal principles" and leaves out of consideration a whole range of important means of legal regulation; 3) the entire volume of regulatory and legal material that is in force at the relevant time.

It is argued that the analysis of the legal principles of the subordinate level of regulation of control over notarial activities indicates that the latter (i.e. control) as a tool of administrative influence does not provide for verification of the compliance of notarial acts with the requirements of substantive legislation, but is used to verify their legality from the point of view of compliance by notarial subjects with the procedure for performing notarial acts.

Keywords: legal principles, administrative and legal regulation, control, notary, notarial activities.

контролю, ані принцип, ані цілі, ані основні напрямки і форми його здійснення не віднайшли свого закріплення. Натомість рівень підзаконних нормативно-правових актів характеризується досить змістовною та детальною регламентацією здійснення контролю за нотаріальною діяльністю. Нормотворець ретельно підійшов до окреслення завдань і предмету контролю, форм і процедури його здійснення. Важливо відмітити, що аналіз правових засад підзаконного рівня регулювання здійснення контролю за нотаріальною діяльністю свідчить про те, що останній (тобто контроль), як інструмент адміністративного впливу не передбачає перевірки відповідності нотаріальних дій вимогам матеріального законодавства, однак застосовується для перевірки їх законності з точки зору дотримання суб'єктами нотаріальної діяльності порядку вчинення нотаріальних дій.

Література

1. Андрійко О. Ф. Адміністративне право // Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/Адміністративне право

2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія дміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

3. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

4. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) / Видання четверте, виправлене і доповнене // Апарат Верховної Ради України. URL: https://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

5. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03. 2011 р. № 3166-VI / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

7. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова КМУ від 02.07.2014 № 228 / Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text

8. 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 Мін'юсту України від 17.02.2014 № 357/5 /Законодавство України. URД: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0298-14#n15