

Шинкарук А. І.,
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF NOTARIES IN THE FIELD OF STATE REGISTRATION

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів учених, визначено та розглянуто принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації. Надано авторське визначення поняття «принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації». Запропоновано власну класифікацію принципів діяльності нотаріусів у цій сфері, що передбачає їх розподіл на три основні групи: загальноправові, галузеві та спеціальні.

Ключові слова: принципи, принципи права, адміністративно-правове регулювання, нотаріус, державна реєстрація.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых, определены и рассмотрены принципы административно-правового регулирования деятельности нотариусов в сфере государственной регистрации. Предоставлено авторское определение понятия «принципы административно-правового регулирования деятельности нотариусов в сфере государственной регистрации». Предложена собственная классификация принципов деятельности нотариусов в этой сфере, предусматривающая их деление на три основные группы: общеправовые, отраслевые и специальные.

Ключевые слова: принципы, принципы права, административно-правовое регулирование, нотариус, государственная регистрация.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and the scientific views of scientists, the principles of administrative and legal regulation of the activities of notaries in the field of state registration are defined and considered. Author's definition of the concept of "principles of administrative and legal regulation of the activities of notaries in the field of state registration is given". The own classification of the principles of the activities of notaries in this sphere is proposed, which includes their distribution into three main groups: general law, industry and special.

Key words: principles, principles of law, administrative-legal regulation, notary, state registration.

Постановка проблеми. Робота сучасного нотаріату України, окрім норм законодавчих актів, ґрунтуються також на ідейних нормах. Як і будь-яке правове явище, що існує в межах правової системи нашої держави, усю нотаріальну сферу побудовано навколо цілого кола відправних начал, або ж принципів. Проте масив основоположних ідей не є однорідним, як не є однорідною і система правового регулювання того чи іншого юридичного явища загалом. Аналіз зasad державно-реєстраційної діяльності нотаріусів доводить, що норми адміністративного права домінують у цій сфері, що, у свою чергу, показує привалювання адміністративно-правового типу регулювання. Але аналіз останнього зумовлює важливість розкриття змісту та чіткого виділення принципів, на яких воно засновується, зважаючи на сучасні правові реалії.

Стан дослідження. Проблемі визначення принципів діяльності нотаріусів присвячено увагу в чималій кількості наукових праць. Це питання розглядали: Ю. Тихомиров, О. Кузьменко, І. Пастух, М. Плугатир, М. Співак, В. Галунько, В. Олефір, М. Пихтін, М. Оніщенко, Л. Попова, В. Шинкарук, І. Городецька, І. Шопіна та багато інших. Однак поза увагою науковців залишились принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації.

Мета статті – визначити та розглянути принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації.

Виклад основного матеріалу. Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації – це вихідні ідеї вираженого в нормах адміністративної галузі правового впливу на суспільні відносини, що виникають у межах роботи нотаріату як суб'єкта державної реєстрації, які формують допустиму основу державної координації в цій сфері, показують суспільну цінність останньої. Принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації є двосторонніми по своїй суті. Адже вони є основою не тільки для впливу з боку держави, але й для всіх інших правових відносин адміністративно-правового характеру, що виникають в межах провадження нотаріатом державно-реєстраційної діяльності.

У результаті аналізу наукової літератури ми можемо стверджувати, що принципи адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації доцільно класифікувати за ознакою їхньої галузевої приналежності та ступеня поширеності на суспільні відносини, які виникають під час роботи нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації, виділяючи їх від найбільш абстрактних до максимально конкретних за змістом основоположних ідей. Отже, ґрунтуючись на вищевиведений тезі, назовемо такі принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації:

- загальноправові принципи, закріплені на конституційному рівні;
- принципи адміністративної галузі права;
- с пеціальні принципи, вихідні ідеї адміністративно-правового регулювання нотаріату у сфері державної реєстрації безпосередньо.

Загальноправовими є принципи, що лежать в основі правової системи України. Їх закріплено в Конституції – найголовнішому законодавчому акти держави, у зв’язку із чим на них базується будь-який правовий інститут, явище, категорія тощо. Адміністративно-правове регулювання нотаріату у сфері державної реєстрації ґрунтуються на декількох загальноправових принципах, серед яких верховенство права і законність, що перебувають у взаємному зв’язку між собою. Їхній зміст втілено в ст. ст. 6 та 8 Конституції України, відповідно до яких на території нашої держави визначається та діє принцип верховенства права. Крім того, Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду по захист конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

Сутність верховенства права досить повно розкривається у рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004, де зазначено: «Верховенство права – це панування права в суспільнстві. Верховенство права вимагає від держави його втлення у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом повинні бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства» [2]. Тобто принцип верховенства права означає, що право є найвищим та найголовнішим регулятором суспільних відносин в Україні. Сутність законності, на думку більшості вчених, розкривається в панівній ролі нормативно-правової бази як основного виразу права. Інакше кажучи, усі суб’екти права повинні діяти в межах та на основі положень останньої, не порушуючи їх.

Адміністративно-правове регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації, відповідно до зазначених принципів, ґрунтуються на нормах законодавства, які є вираженням права. Крім того, представники нотаріату, а також органи, які координують та контролюють їхню діяльність у сфері державної реєстрації, зобов’язані реалізовувати свої повноваження виключно в межах та в спосіб, визначені чинними нормативно-правовими актами.

Наступні два загальноправові принципи втілено в одній нормі Конституції, а саме в ст. 3, відповідно до якої людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави [1]. Зазначена стаття втілює в собі принцип забезпеченості прав і свобод людини і громадянина та принцип відповідальності держави.

Відповідно до першої вихідної ідеї, провадження нотаріальної діяльності, а також її забезпечення з боку відповідних органів влади, які координують та контролюють нотаріат, не повинно жодним чином порушувати ключові права і свободи людини та громадянина. У цьому аспекті зазначений принцип перекликається зі змістом принципу відповідальності держави, згідно з яким органи та їх посадові особи несуть відповідальність за виконання покладених на них обов’язків та повноважень. Із цього випливає, що у своїй роботі нотаріат, а також система владних органів, уповноважених на його забезпечення, контроль та координацію, відповідають, насамперед перед українським соціумом, за непорушність свобод, прав та законних інтересів останнього.

Наступну групу принципів адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріату у сфері державної реєстрації становлять вихідні положення галузі, до якої він належить. Зазначимо, що принципи адміністративного права безпосередньо чітко не прописано в жодному акті адміністративного законодавства. Водночас цей аспект не свідчить про їх відсутність взагалі. Науковці виділяють принципи адміністративного права, виходячи із сутності предмета галузевого регулювання, змісту загальних принципів права й окремих законодавчих положень. Проте одної думки щодо цього сьогодні немає. Так, В. Галунько пропонує класифікацію принципів адміністративного права, відповідно до якої останні варто поділяти на основні галузеві принципи адміністративного права (служіння публічної адміністрації суспільству та людині, обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське особисте життя людини, повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері, зв’язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність суду, оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування, гласність, відповідальність, самостійність діяльності публічної адміністрації) і принципи окремих інститутів адміністративного права (принцип державної служби, адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [3, с. 63–70].

Зовсім по-іншому підходять до класифікації принципів адміністративного права О. Кузьменко, І. Пастух, М. Плугатир і М. Співак, які виділяють загальні принципи (науковості, верховенства кон-

ституційних положень, верховенства норм законів, пріоритетності прав та свобод людини, узгодженості адміністративного законодавства із природним правом, відповідальності адміністративного законодавства міжнародним договорам, повноти регулювання статусів суб'єктів адміністративного права, забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм, мінімізації втручання публічної адміністрації в особисте життя людини) і спеціальні принципи (загальної служби, адміністративного процесу, адміністративної відповідальності, адміністративного судочинства, місцевого самоврядування) [4, с. 23].

Цікавою є думка В. Сорокіна, який зазначає, що адміністративне право будеться на таких принципах, як: принципи так званого організаційного адміністративного права; принципи державної служби; процесу управління, тобто процесу вчинення адміністративних дій; адміністративно-юрисдикційного процесу; судового процесу щодо захисту прав і свобод громадян від дій і рішень публічного управління, від порушень прав і свобод громадян [5, с. 49]. Ю. Тихомиров відносить до принципів адміністративного права ієрархічність побудови суб'єктів адміністративного права та їхніх відносин; підзаконність діяльності; функціонально спеціалізований характер діяльності; участь громадян та їх об'єднань у державному управлінні; здійснення владних повноважень професійним, спеціально створеним апаратом і його службовцями [6, с. 37].

Отже, принципи адміністративного права у своїй різноманітності являють собою розгалужену систему різних зasadничих аспектів, що фактично формують ідейну спрямованість адміністративного права загалом та галузевого регулювання безпосередньо. Варто зазначити, що адміністративно-правове регулювання нотаріату у сфері державної реєстрації ґрунтуються не на всіх галузевих вихідних ідеях. Виходячи з доктринальних поглядів багатьох учених, на нашу думку, найбільш доцільно виділити такі принципи, адже вони по своїй суті найбільше стосуються роботи нотаріату як суб'єкта державної реєстрації, та координації останньої, а саме:

1) принцип повноти регулювання – суть якого полягає в тому, що адміністративно-правовий вплив у сфері діяльності нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації має здійснюватися доти, доки не буде досягнуто мети правового регулювання загалом, тобто упорядкування конкретного типу суспільних відносин, забезпечення діяльності їх учасників тощо;

2) принцип публічності правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації передбачає відкритість усього процесу регулювання, його здійснюваність органами публічної адміністрації, у межах відносин влади і підпорядкування, а не між приватними сторонами;

3) принцип відповідальності, відповідно до якого адміністративно-правовий вплив передбачає можливість використання примусу, що проявляється в притягненні порушників до адміністративної діяльності,

у межах процесу регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації;

4) принцип підпорядкованості адміністративно-правовому законодавству, що передбачає вираження адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації виключно в положеннях галузевої нормативно-правової бази.

Останню групу правових принципів становлять вихідні ідеї, які сформовано в межах адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації безпосередньо. Нормативно-правовою основою цих принципів є правові засади, на яких зазначений тип роботи нотаріату ґрунтуються. Вони характеризуються низкою специфічних особливостей порівняно з вихідними ідеями загальноправового та галузевого типу.

По-перше, вони по своїй природі є динамічними, адже втілюються в нормах законодавчих актів, які формують правовий статус нотаріату як суб'єкта державної реєстрації. Спеціальні принципи, з одного боку, побудовано на основі вихідних ідей загальноправового та галузевого значення, бо вони становлять основу саме адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації, а з іншого – вони мають тенденцію до зміни тісно мірою, в якій змінюються положення правових засад роботи нотаріусів як державних реєстраторів загалом.

По-друге, спеціальні принципи являються собою певного роду «симбіоз» вихідних положень державної реєстрації загалом та роботи нотаріусів у цій сфері зокрема.

З огляду на зазначені особливості, спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації ми вважаємо доцільним поділити на дві підгрупи, виділивши принципи адміністративно-правового регулювання державної реєстрації та принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності безпосередньо.

Першу підгрупу вихідних положень становлять принципи, які закріплено та визначено в ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяження», відповідно до якої державна реєстрація ґрунтуються на таких принципах:

1) гарантованості державою об'єктивності, достовірності та повноти відомостей про зареєстровані права на нерухоме майно та їх обтяження;

2) обов'язковості державної реєстрації прав у Державному реєстрі прав;

3) публічності державної реєстрації прав;

4) обов'язковості внесення відомостей до Державного реєстру прав виключно на підставах та в порядку, визначених законодавством;

5) відкритості та доступності відомостей Державного реєстру прав;

6) принципі одночасності державної реєстрації із здійсненнями відповідного роду нотаріальними діями [7].

Друга підгрупа принципів, на яких ґрунтуються адміністративно-правове регулювання діяльності

нотаріусів у сфері державної реєстрації, складається з вихідних зasad, які ми виділили, виходячи з положень Закону України «Про нотаріат», наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України» та інших спеціальних нормативно-правових актів. Отже, до другої підгрупи принципів варто віднести такі:

- 1) принцип територіальної обмеженості нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації;
- 2) принцип строковості вчинення нотаріальних дій;
- 3) принцип процедурності й оскаржуваності діяльності нотаріусів як державних реєстраторів;
- 4) принцип контролюваності реєстраційної діяльності нотаріусів.

Висновки. Отже, проведений аналіз зазначененої проблематики показав, що ані на рівні законодавства, ані в межах науково-юридичної теорії зміст

принципів адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів, зокрема у сфері державної реєстрації, належним чином не висвітлено, що, на нашу думку, є неприпустимим. У зв'язку із цим запропоновано власну класифікацію принципів діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації, що передбачає їх розподіл на три основні групи, а саме:

- загальноправові принципи, що є ідеальною основою всієї правової системи держави та закріплюються в Конституції;
- галузеві принципи адміністративного права, виділення яких зумовлено тим фактом, що предметом дослідження є адміністративно-правовий тип правового регулювання;
- принципи нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації безпосередньо, які охоплюють принципи державної реєстрації та принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності в реєстраційній сфері безпосередньо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. № 254-К/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа при призначенні судом більш м'якого покарання): рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.
3. Галунько В., Олефір В., Пихтін М. та ін. Адміністративне право України: навч. посібн.: у 2 т. Харків: Право, 2010. 624 с.
4. Кузьменко О., Пастух І., Плугатир М. та ін. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем): навч. посіб. К.: Центр учебової літератури, 2015. 232 с.
5. Сорокин В. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2002. 474 с.
6. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса. М.: Юрид. лит., 1974. 172 с.
7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та іх обтяжень: Закон від 1 липня 2004 р. № 1952-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51. Ст. 553.