

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF NOTARIAL ACTIVITY

Лютіков П. С.

Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права,
Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна
ORCID: 0000-0001-6173-0128

Кузьменко О. В.

Доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічного та міжнародного права,
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана,
м. Київ, Україна
ORCID: 0000-0002-0830-766X

Чорна В. Г.

Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та міжнародного права Юридичного інституту,
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана,
Київ, Україна
ORCID: 0000-0002-6072-0283

Pavlo Liutikov

Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Public and Private Law,
University of Customs and Finance,
Dnipro, Ukraine

Oksana Kuzmenko

Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Public and International Law,
Vadym Hetman Kyiv National University of Economics,
Kyiv, Ukraine

Victoria Chorna

Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of public and international law,
Vadym Hetman Kyiv National University of Economics,
Kyiv, Ukraine

У статті авторами, на підставі аналізу різноманітних думок, здійснено спробу класифікувати принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності та сформулювати відповідне поняття. Зокрема, вказано, що по-перше, в основу класифікації слід покласти сферу дії правових принципів, поділивши їх на загальноправові та інституціональні. До загальноправових засад віднесено такі принципи як: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівності перед законом; неупередженості та справедливості; відкритості та прозорості тощо. Інституціональними є такі принципи як: забезпечення умов для збереження нотаріальної таємниці; забезпечення рівних умов доступу громадянам до зайняття нотаріальною діяльністю; забезпечення незалежності нотаріуса та інших уповноважених суб'єктів нотаріальної діяльності; доступності інформації про нотаріальні послуги тощо. Вказані правові засади також класифіковано на загальні (стабільності; комплексності; оперативності та своєчасності; доступності та зручності для громадян і т.д.) та спеціальні (захищеності

персональних даних нотаріуса та отримувачів нотаріальних послуг; забезпечення якості; обґрунтованості відмови від вчинення нотаріальних дій; принцип оскарження відмови та принцип недопустимості погіршення правового та фіскального статусу нотаріуса тощо). Зауважено, що принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності – це вихідні, фундаментальні ідеї, що концентрують у собі досягнення науки та практики, втілюють інтереси суспільства та громадянина, виконують функцію загальнонормативного орієнтуру під час здійснення цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини, що виникають у сфері нотаріальної діяльності з метою забезпечення правових та організаційних умов реалізації прав, свобод і виконання обов'язків учасниками відповідних правовідносин, ефективного функціонування інституту нотаріату як системи органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності.

Ключові слова: адміністративне право; адміністративно-правове регулювання; нотаріат; нотаріальна діяльність; принципи.

In the article, based on the analysis of various opinions, the authors made an attempt to classify the principles of administrative and legal regulation of notarial activity and to formulate the corresponding concept. In particular, it is indicated that, firstly, the basis of the classification should be the scope of legal principles, dividing them into general legal and institutional ones. General legal principles include such principles as: rule of law, including legality and legal certainty; equality before the law; impartiality and fairness; openness and transparency, etc. The following principles are institutional: provision of conditions for preservation of notarial secrecy; ensuring equal access conditions for citizens to engage in notarial activities; ensuring the independence of the notary and other authorized subjects of notarial activity; availability of information about notary services, etc. The specified legal principles are also classified into general (stability; comprehensiveness; promptness and timeliness; accessibility and convenience for citizens, etc.) and special (protection of personal data of notaries and recipients of notarial services; quality assurance; justification of refusal to perform notarial acts; principle appeal of refusal and the principle of inadmissibility of deterioration of the legal and fiscal status of the notary, etc.). It is noted that the principles of administrative and legal regulation of notarial activity are original, fundamental ideas that concentrate the achievements of science and practice, embody the interests of society and citizens, and perform the function of a general normative reference point during the purposeful influence of the norms of administrative law on emerging social relations in the field of notarial activity with the aim of ensuring legal and organizational conditions for the realization of rights, freedoms and the fulfillment of obligations by the participants of the relevant legal relations, the effective functioning of the notary institution as a system of bodies and officials entrusted with the duty to certify rights, as well as facts that have legal significance, and to perform other notarial actions provided for by this Law, in order to give them legal validity.

Key words: administrative law; administrative and legal regulation; notary; notarial activity; principles.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Повномасштабна війна не просто внесла корективи у життя нашої держави, суспільства та пересічних громадян, а назавжди його змінила та зумовила необхідність пристосування до умов сьогодення. За таких обставин зростає необхідність водночас у гнучкості вітчизняного правового поля, тобто здатності його модифікації та підлаштування до існуючого правового режиму воєнного стану, а з іншого – у сталості та стабільності законодавства, непорушності його основних засад у регулюванні тих чи інших правовідносин. Здавалося б, що така суперечність є алогічною характеристикою механізму правового регулювання в особливий період. Проте саме стабільність вихідних засад того чи іншого правового інституту є запорукою забезпечення гарантії дотримання прав і свобод людини, а гнучкість правових норм – умовою їх ефективності за особливих обставин функціонування держави та її органів.

Прикладом такого своєрідного «поєднання» двох різних за змістом характеристик є адміністративно-правове регулювання нотаріальної діяльності, яке здійснюється з одного боку на підставі незмінних засад, а з іншого – оптимі-

зує правозастосовну практику, внесенням змін до підзаконних нормативно-правових актів, на кшталт Постанови Кабінету Міністрів України від 24.06.2022 №719 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо нотаріату та державної реєстрації в умовах воєнного стану» [1] та Постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 №164 «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану» [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питаннями адміністративно-правового регулювання тих чи інших аспектів нотаріальної діяльності в різні історичні періоди займалися та продовжують займатися: В. Б. Авер'янов, В. В. Баранкова, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, К. О. Бела, І. С. Вольман, А. Г. Гасман, Г. Ю. Гулевська, З. Журавльова, С. П. Ковальчук, Т. О. Коломоєць, В. І. Курило, М. П. Ляпідевський, У. О. Палієнко, С. Г. Пасічник, Л. К. Радзівська, А. М. Сумін, К. І. Федорова, А. М. Феміліді, С. Я. Фурса, Є. І. Фурса, І. Г. Черемних, В. М. Черниш та ін.

Зокрема, Т. О. Коломоєць та К. І. Федорова фундаментально розглянули засади адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності [3], З. Журавльова досліджує

адміністративно-правове регулювання функціонування електронного нотаріату [4], У.О. Палієнко – загальні питання адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності [5], В.І. Кондратенко – зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності [6], Г.Ю. Гулевська – організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні [7]. Проте попри доволі значну зацікавленість вчених-адміністративістів вказаною проблематикою безпосередньо принципи адміністративно-правового регулювання доволі не часто потрапляють в об'єкти наукового пошуку, й серед таких сучасних досліджень можна згадати лише науковий доробок С.П. Ковальчука [8].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є спроба класифікації принципів адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності та формулювання вказаного поняття.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи той факт, що принципи є основою, своєрідним базисом здійснення певної діяльності, саме вони визначають загальну спрямованість, характер та зміст такої діяльності. Етимологія слова «принцип» походить від лат. «principium» – «основа», «початок» і трактується як: 1) основні, вихідні положення якої-небудь системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість покладена в основу здійснення або створення чогось; 3) правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін. [9, с. 941]. Отже, наведені визначення вказують на тісний зв'язок між об'єктивно існуючими певними правилами, що мають основне, вихідне значення, й такими суб'єктивними властивостями, як внутрішнє переконання, погляди [10, с. 71-62].

Принципи є комплексним поняттям, їх розглядають у філософському, соціальному, юридичному та інших розуміннях. Філософи вважають, що принципи постають центральним поняттям, основою системи, узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї області, із якої даний принцип було абстраговано [11, с. 362]. В юридичній науці увага приділяється принципам права та принципам певної діяльності. До цього часу немає єдиного, загальноприйнятого визначення поняття правових принципів, але, стосовно основних позицій погляди вчених збігаються. Зокрема, в теорії права принципи права розглядаються як об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [12, с. 221].

У свою чергу, принципи адміністративно-правового регулювання, як декларувалося за часів СРСР як закономірності, відносини або взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління, виражені у вигляді певного наукового положення, яке закріплене правом та застосовується у теоретичній та практичній діяльності людей [13].

К.І. Федорова та Т.О. Коломоєць принципи адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності визначають як об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин у сфері вчинення нотаріальних дій приватними нотаріусами України між суб'єктом державного управління і керованим ним об'єктом [3, с. 76]. Дослідниці окреслюють, зокрема, конституційні та організаційні принципи; загальносистемні та специфічні. До загальносистемних принципів, наприклад, вони відносять: об'єктивність; універсальність; демократизм; законність; відповідальність приватних нотаріусів за виконання покладених на них законом обов'язків; соціальну спрямованість, оптимізації регулювання, комплексність, керованість, контрольованість, гласність.

У свою чергу, серед так званих специфічних, К.І. Федорова та Т.О. Коломоєць називають структурно-організаційні та структурно-процесуальні принципи, які на їх думку мають важливе значення. Серед структурно-організаційних принципів адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності названо: єдність системи адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності, що забезпечує цілісність, узгодженість та дієвість державно-управлінських процесів; територіально-галузевий, що зумовлює залежність організаційних структур від території та сфери суспільної життєдіяльності; багатоманітності організаційних зв'язків, що розкриває вертикальні та горизонтальні організаційні взаємозв'язки між органами адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності; сполучення колегіальності та єдиноначальності зумовлене специфікою організаційної побудови та порядку діяльності окремих підсистем у системі адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності [3, с. 82-83].

До структурно-процесуальних принципів вченими віднесено: принцип відповідності елементів управлінської діяльності органів адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності; стимулювання раціонального та ефективного адміністративно-правового регулювання, що проявляється у комплексі моральних та матеріальних засобів стимулювання [3, с. 82-83].

Натомість, на думку С.П. Ковальчука, принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується як приватно-сервісна, так і адміністративно-правова діяльність нотаріусів, органів нотаріального самоврядування та контролюючих органів із метою забезпечення фізичних і юридичних осіб якісними, своєчасними та доступними нотаріальними послугами. До аналізованих засад вченим піднесено: принцип верховенства права і правового закону; неупередженості, незалежності, принцип рівності прав усіх суб'єктів перед законом; спеціальні принципи: принцип доступності до нотаріальної діяльності; незалежності особи, що вчиняє нотаріальні дії; дотримання таємниці нотаріальної дії, принцип забезпечення якості, принцип відкритості та прозорості, принцип обґрунтованості відмови, принцип оскарження відмови та принцип недопустимості погіршення правового та фіскального статусу нотаріуса [8, с.150-151].

Наше бачення принципів адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності у тому числі ґрунтується на вищенаведених загальнотерретичних тезах, а також проведених доктринальних дослідженнях порушеної проблематики. Дійсно, розглядаючи правові засади будь-якої юридичної діяльності, процесу чи явища завжди слід виходити із аксіоми про те, що правовий принцип є вихідною, основоположною ідеєю, що концентрує у собі досягнення науки та практики, втілює інтереси суспільства та громадянина, виконує функцію загальнонормативного орієнтиру здійснення будь-якої юридичної діяльності – правотворчість, регулювання, правозастосування тощо.

У контексті обраного нами предмету дослідження (нотаріальна діяльність) напрошується теза про необхідність класифікації принципів адміністративно-правового регулювання з урахуванням специфіки обраного правового інституту. Так, по-перше, в основу класифікації слід покласти сферу дії правових принципів, поділивши їх на загальноправові та інституціональні. Природньо, що до загальноправових засад слід віднести такі принципи як: верховенства права,

у тому числі законності та юридичної визначеності; рівності перед законом; неупередженості та справедливості; відкритості та прозорості тощо. Інституціональними слід вважати такі принципи як: забезпечення умов для збереження нотаріальної таємниці; забезпечення рівних умов доступу громадянам до зайняття нотаріальною діяльністю; забезпечення незалежності нотаріуса та інших уповноважених суб'єктів нотаріальної діяльності; доступності інформації про нотаріальні послуги тощо.

По-друге, вказані правові засади можна класифікувати на загальні (стабільності; комплексності; оперативності та своєчасності; доступності та зручності для громадян і т.д.) та спеціальні (захищеності персональних даних нотаріуса та отримувачів нотаріальних послуг; забезпечення якості; обґрунтованості відмови від вчинення нотаріальних дій; принцип оскарження відмови та принцип недопустимості погіршення правового та фіскального статусу нотаріуса тощо).

Варто підкреслити, що безумовно, в основу класифікації принципів адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності можна покласти й інші критерії, проте базовими слід вважати саме ті, що запропоновані вище.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності – це вихідні, фундаментальні ідеї, що концентрують у собі досягнення науки та практики, втілюють інтереси суспільства та громадянина, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру під час здійснення цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини, що виникають у сфері нотаріальної діяльності з метою забезпечення правових та організаційних умов реалізації прав, свобод і виконання обов'язків учасниками відповідних правовідносин, ефективного функціонування інституту нотаріату як системи органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Pro vnesennia zmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy shchodo notariatu ta derzhavnoi reiestratsii v umovakh voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.06.2022 № 719 [On making changes to some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine regarding notary and state registration under martial law: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2022 No. 719]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
2. Deiaki pytannia notariatu v umovakh voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.02.2022 №164 [Some notary issues under martial law: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 28, 2022 No. 164]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
3. Kolomoiets, T. O., & Fedorova, K. I. (2008). Administratyvno-pravove rehuliuвання pryvatnoi notarialnoi diialnosti v Ukraini [Administrative and legal regulation of private notary activity in Ukraine]. Kyiv: Istyna [in Ukrainian].

4. Zhuravlova, Z. (2020). Administratyvno-pravove rehuliuвання funktsionuvannya elektronnoho notariatu [Administrative and legal regulation of electronic notary functioning]. *Pidpriemnytstvo. Hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship. Economy and law*. 12, 148-151. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.12.25> [in Ukrainian].
5. Paliienko, U.O. (2010). Predmet administratyvno-pravovoho rehuliuвання notarialnoi diialnosti v Ukraini [The subject of administrative and legal regulation of notarial activity in Ukraine]. *Derzhava i pravo – State and law*, 49, 238-240 [in Ukrainian].
6. Kondratenko, V.I. (2017). Administratyvno-pravove rehuliuвання diialnosti notariatu v zarubizhnykh krainakh [Administrative and legal regulation of notary activities in foreign countries]. *Naukovi zapysky Kirovohradskoho derzhavnogo universytetu imeni Volodymyra Vynnychenka. Seriya: Pravo – Scientific notes of Kirovohrad State University named after Volodymyr Vinnichenko. Series: Law*, 1, 101-105 [in Ukrainian].
7. Hulievska, H. Yu. (2004). Orhanizatsiino-pravovi aspekty derzhavnogo rehuliuвання notarialnoi diialnosti v Ukraini [Organizational and legal aspects of state regulation of notarial activity in Ukraine]. Candidate's thesis. Zaporizhzhya [in Ukrainian].
8. Kovalchuk, S.P. (2017). Pryntsypy administratyvno-pravovoho rehuliuвання notarialnoi diialnosti v Ukraini [Principles of administrative and legal regulation of notarial activity in Ukraine]. *Yurydychnyi biuleten – Legal bulletin*, 5, 147-151 [in Ukrainian].
9. Busel, V.T. (Ed.). (2001). Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukrainskoi movy [A large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. Vocabulary. Kyiv ; Irpin. [in Ukrainian].
10. Liutikov, P.S. (2009). Derzhavnyi kontrol u haluzi chornoj metalurhii v Ukraini: orhanizatsiino-pravovyi aspekt [State control in the field of ferrous metallurgy in Ukraine: organizational and legal aspect]. Candidate's thesis. Zaporizhzhya [in Ukrainian].
11. Frolov, I.T. (Ed.). (1991). Fylosofskyi slovar [Philosophical dictionary]. Moscow: Polytyzdat [in Russian].
12. Skakun, O.F. (2005). Teoriia derzhavy i prava [Theory of the state and law] (2nd. ed.). Kharkiv: Konsum [in Ukrainian].
13. Atamanchuk, G.V. (1980). Sushchnost sovetskoho hosudarstvennoho upravleniya [The essence of the Soviet state administration]. Moscow: Polytyzdat [in Russian].