

УДК 342.97+35.075.5

Н. В. ІЛЬЄВА,

старший викладач кафедри конституційного права та правосуддя
економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ НОТАРІАТОМ

Визначено особливості адміністративно-правового регулювання відносин у сфері управління нотаріатом. Виділено види управління нотаріальною діяльністю в Україні.

Розкриття змісту адміністративно-правового регулювання відносин у сфері управління нотаріатом та визначення їх місця у нотаріально-правових відносинах передбачає вирішення декількох проблем: по-перше, визначення сутності управління нотаріатом, його структури та співвідношення із державним регулюванням нотаріальної діяльності; по-друге, визначення кола адміністративно-правових відносин у сфері управління нотаріатом.

У цьому контексті слід відзначити роботи Г. Ю. Гулевської, С. Я. Фурси, В. М. Черниша, О. О. Гріненко, Л. Е. Ясінської, К. І. Федорової тощо. Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу до вивчення проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері управління нотаріатом в Україні.

У наукових дослідженнях з адміністративного права проблема управління нотаріальною діяльністю розглянута недостатньо. Можна відзначити роботу Г. Ю. Гулевської, у якій проаналізовано організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності [1], К. І. Федорової, у якій розглянуто проблеми адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності [2]. Ці дослідження є одними з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці, де проаналізовано проблеми вдосконалення регулюючого впливу норм адміністративного права на нотаріальну діяльність. Разом із тим, висновки вчених не сприймаються як остаточні. Так, робота Г. Ю. Гулевської була підготовлена у 2004 р. і з того періоду доктринальні положення науки адміністративного права зазнали певних змін щодо розвитку теоретичних основ соціального управління взагалі і державного управління як одного з його видів, посилення аргументації стосовно визначення різниці між категоріями «державне управління» і «державне регулювання», зазнало змін і правове регулювання

відносин у сфері нотаріату. Дослідження К. І. Федорової стосувалось проблематики регулювання тільки приватної нотаріальної діяльності. Проблема ж управління нотаріатом загалом залишилась поза увагою вчених.

Отже, актуальність дослідження проблеми визначення правової природи відносин у сфері управління нотаріатом ґрунтується, насамперед, на її соціально-правовому аспекті, пов'язаному із необхідністю доктринального обґрунтування напрямків подальшої оптимізації управління нотаріатом та їх впровадження у чинне законодавство.

В Енциклопедії цивільного права України визначення сутності нотаріату здійснюється не лише через норму ст. 1 Закону України «Про нотаріат» [3], де надано поняття нотаріату. Так, під поняттям «нотаріат» запропоновано розуміти не тільки систему існуючих органів та посадових осіб, а й нотаріальну процедуру та правовідносини, що притаманні кожному угрупованню, поряд із організаційною структурою системи. До системи нотаріату віднесено не органи, а окремих нотаріусів, їх об'єднання та посадових осіб, на яких покладено обов'язок учиняти нотаріальні дії [4, с. 543]. Спираючись на вказаний підхід до змісту нотаріату, виділено наступні види відносин у сфері нотаріату: а) відносини, що складаються з приводу встановлення правового статусу суб'єкта нотаріальної діяльності; б) відносини, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку з учиненням нотаріальних дій; в) відносини з організації нотаріату.

Нотаріат як певна організаційна структура, що функціонує в державі, а також правовідносини відповідного виду, зазнає зовнішнього владно-організуючого впливу з боку уповноважених державних органів (їх посадових осіб) з метою реалізації останніми державних функцій. Отже, варто вказати на те, що нотаріат може бути об'єктом управління, і тому є підстави

зазначити наявність такого соціального явища, як управління нотаріатом.

Відсутність визначення відмінностей між державним управлінням та державним регулюванням нотаріальної діяльності зумовлює актуальність наукового пошуку в цьому напрямку. У даній статті проаналізовано насамперед зміст соціального управління як широкої категорії, якою охоплено організаційний вплив не лише органів виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування, громадських організацій.

У доктрині адміністративного права соціальне управління визначено як здійснення цілевстановлюючого, організуючого і регулюючого впливу на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення спільних результатів відповідно до реальних суспільних потреб. У такому контексті управління нотаріатом слід відносити саме до соціального управління.

Визначаючи місце управління нотаріатом у соціальному управлінні, необхідно звернутись до класифікації його видів. Найпоширенішою класифікацією видів соціального управління є їх подія за ознакою характеру діяльності суб'єктів: а) державне управління (суб'єкт управління – держава, її органи); б) самоврядне управління (суб'єкт управління – органи місцевого самоврядування); в) громадське управління (суб'єкт управління – органи громадських організацій), інших об'єднань громадян; г) корпоративне управління (суб'єкт управління – органи господарських товариств та об'єднань підприємств) [5, с. 74–75]. Цей підхід передбачає віднесення управління нотаріатом до державного управління, оскільки його суб'єктом є держава в цілому, і вона визначає стратегію розвитку інституту нотаріату та органи виконавчої влади (їх посадові особи) – Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, управління юстиції в областях, містах Київ та Севастополь. Крім того, діють державні нотаріальні архіви, які є складовою Національного архівного фонду. У державних нотаріальних архівах тимчасово зберігаються нотаріальні документи.

Нотаріальні дії можуть учинити не лише державні і приватні нотаріуси. Управління нотаріатом передбачає наявність також інших суб'єктів нотаріальної діяльності. Статтею 37 Закону України «Про нотаріат» встановлено, що в населених пунктах, де немає нотаріусів, нотаріальні дії вчиняються уповноваженими

на це посадовими особами органу місцевого самоврядування. Певні нотаріальні дії (посвідчення заповітів) можуть учинятись головними лікарями, їх заступниками з медичної частини або черговими лікарями цих лікарень, госпіталів, інших стаціонарних закладів охорони здоров'я, а також начальниками госпіталів, директорами або головними лікарями будинків для осіб похилого віку та інвалідів, капітанами суден, начальниками пошукових експедицій, командирами військових частин, з'єднань, установ, військово-навчальних закладів, начальниками установ виконання покарань, начальниками слідчих ізоляторів. Окремі з перелічених посадових осіб можуть засвідчувати довіреності. Нотаріальні дії можуть бути вчинені консульськими установами.

У доктрині адміністративного права доведено, що найважливішою особливістю державного управління є його зв'язок із застосуванням державної влади з боку відповідних органів держави з метою виконання всіх її основних цілей, завдань і функцій. Державне управління в адміністративному праві визначено як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційне управління в апараті всіх державних органів з метою належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень. Використовуючи в науковому і нормотворчому обігу поняття «державне управління», доцільно враховувати його фактичну реалізацію: 1) у сфері виконавчої влади, тобто з боку тільки органів виконавчої влади щодо будь-яких зовнішніх керованих об'єктів; 2) у внутрішньоорганізаційній сфері, тобто з боку апарату всіх державних органів (включаючи органи виконавчої влади), а також щодо підлеглих їм ланок (так зване внутрішньоорганізаційне управління) [5, с. 75–78].

Дещо ширший підхід до сутності державного управління запропоновано у Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією Ю. С. Шемшученка. Державне управління визначено як вид діяльності органів держави виконавчого і розпорядчого характеру, який полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень. Однак далі за текстом підхід до визначення сутності державного управління передбачає

його розуміння, спираючись саме на діяльність органів виконавчої влади [6, с. 169].

Згідно з таким підходом, діяльність Міністерства юстиції України, Головного управління юстиції Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, управління юстиції в областях, містах Київ та Севастополь (їх посадових осіб) можна віднести до державного управління, яке здійснюється стосовно зовнішніх керованих об'єктів – осіб, які вчиняють нотаріальні дії. Щодо управлінського впливу інших державних органів, посадових осіб слід зазначити, що такий вплив слід охарактеризувати як внутрішньоорганізаційний, який реалізується насамперед у межах функції кадрового забезпечення, визначення організаційної структури, застосування заходів дисциплінарного впливу тощо.

Участь місцевого самоврядування в управлінні нотаріатом дозволяє говорити і про муніципальне управління нотаріатом. Управління нотаріатом з боку органів місцевого самоврядування реалізується у межах внутрішніх кадрових призначень посадових осіб місцевого самоврядування, уповноважених щодо здійснення нотаріальних дій.

В управлінні нотаріатом слід виділити і громадське управління. У 1993 р. на конференції державних нотаріусів була створена добровільна громадська організація нотаріусів – Українська нотаріальна палата, яка діє й сьогодні. Українська нотаріальна палата зареєстрована Міністерством юстиції України як добровільне громадське об'єднання нотаріусів. Нині Українська нотаріальна палата об'єднує 4000 державних і приватних нотаріусів, а в усіх областях створені регіональні відділення. Українська нотаріальна палата є колективним членом Спільки юристів України [7, с. 14]. В окремих регіонах нотаріуси об'єдналися в асоціації, гільдії, які є колективними членами Палати. Українська нотаріальна палата прийнята як спостерігач до світової організації нотаріусів – Міжнародного союзу латинського нотаріату, який об'єднує нотаріати 80 країн [8]. Статутуом Української нотаріальної палати визначено її основні завдання: підвищення ролі нотаріату в умовах формування в Україні ринкових відносин, престижу професії нотаріуса, створення умов для активної діяльності членів нотаріальної палати на основі єдності їх професійних інтересів; сприяння вдосконаленню діяльності нотаріусів – членів Палати щодо правового обслуговування громадян, підприємств і організацій; надання членам Палати методичної та інформаційної допомоги; забез-

печення захисту законних соціальних інтересів членів палати, реалізації їх прав; сприяння у захисті інтересів громадян та організацій при заподіянні їм шкоди з вини нотаріуса; сприяння розвитку міжнародних зв'язків з метою зміцнення наукових і професійних контактів членів нотаріальної палати, обміну досвідом, співробітництва з міжнародними організаціями нотаріату [9].

Серед громадських організацій слід назвати також Академію нотаріату, яка є всеукраїнською громадською організацією, що діє на підставі Статуту, зареєстрованого Міністерством юстиції України 17 березня 2009 р. за № 474/5, свідоцтво № 3070. У лютому 2010 р. між Міністерством юстиції України та цією громадською організацією був підписаний Меморандум про співпрацю, спрямований на підвищення фахового рівня нотаріусів. Слід зауважити, що в чинному Законі України «Про нотаріат» регламентовано правовий режим переважно державного управління нотаріатом. Щодо управління з боку органів місцевого самоврядування, то вказані питання урегульовані лише в частині, що стосується встановлення порядку кадрових призначень та надання повноважень щодо вчинення нотаріальних дій окремим категоріям посадових осіб місцевого самоврядування. Проблематика громадського управління нотаріатом узагалі врегульована лише в загальних рисах.

Співвідношення категорій «державне управління» і «державне регулювання» щодо нотаріату слід визначати також з огляду на доктрину адміністративного права.

Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Державне регулювання є більш широким поняттям, ніж державне управління, оскільки охоплює ширшу сферу діяльності держави. До того ж, як слушно зазначено в літературі, існування державного регулювання без державного управління неможливе [5, с. 83].

Таким чином, питання державного управління нотаріатом стосуються цілеспрямованого впливу безпосередньо на об'єкти управління, використання методів управління, що передбачають упорядкування діяльності об'єктів. Це можуть бути не лише методи переконання і примусу, які посідають центральне місце серед видів методів державного управління, а й методи, реалізація яких відбувається у формі імперативних приписів: встановлення обов'язковості

вчинення певних дій; заборона вчинення певних дій; здійснення реєстраційних дій; проведення контролю і нагляду тощо [5, с. 298].

Державне регулювання нотаріату, згідно із положеннями адміністративно-правової доктрини, пов'язане не стільки із впливом на об'єкти управління, скільки на середовище функціонування нотаріату. Це стосується, наприклад, визначення напрямків реформування нотаріату, встановлення умов та обсягів фінансування нотаріальної діяльності тощо. Згідно з ч. 1 ст. 2-1 Закону України «Про нотаріат» державне регулювання нотаріальної діяльності полягає у встановленні порядку допуску громадян до здійснення нотаріальної діяльності, порядку зупинення і припинення приватної нотаріальної діяльності, порядку вчинення нотаріальних дій; у визначенні органів та осіб, які вчиняють нотаріальні дії та які здійснюють контроль за організацією нотаріату і нотаріальною діяльністю в Україні, перевірки організації нотаріальної діяльності нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства; у визначенні ставок державного мита, яке справляється державними нотаріусами; у встановленні розмірів плати за надання додаткових інформаційно-технічних послуг та порядку її справляння.

Отже, законодавець фактично включає до державного регулювання нотаріату і державне управління ним. Так, у межах ст. 2-1 зазначеного Закону з позицій адміністративно-правової доктрини під державним управлінням нотаріальною діяльністю розуміємо застосування заходів щодо зупинення і припинення приватної нотаріальної діяльності, здійснення контролю за організацією нотаріальної діяльності, перевірок організації нотаріальної діяльності нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства.

Отже, специфіка управління нотаріатом виявляється в існуванні трьох його видів – державного управління, громадського управління та управління з боку органів місцевого самоврядування. Державне управління здійснюється Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, управлінням юстиції в областях, містах Київ та Севастополь (їх посадовими особами), а також іншими державними органами у межах виконання внутрішньоорганізаційної функції кадрового забезпечення. Останнє стосується й управління нотаріатом з боку органів місцевого самоврядування. Громадське управління нотаріатом здійснюється

Українською нотаріальною палатою як добровільним громадським об'єднанням нотаріусів. Державне управління нотаріатом стосується цілеспрямованого впливу безпосередньо на об'єкти управління, використання методів управління, що передбачають упорядкування діяльності об'єктів. Такими методами є переконання і примус, у тому числі – зупинення і припинення приватної нотаріальної діяльності. Державне регулювання нотаріату пов'язане не стільки із впливом на об'єкти управління, скільки на середовище функціонування нотаріату. Саме тому суб'єктами державного регулювання можна визначити не лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, а й ті державні органи, до повноважень яких належить формування чинного законодавства, створення умов функціонування нотаріату. Так, до суб'єктів державного регулювання нотаріальної діяльності слід віднести Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України.

Державне регулювання нотаріальної діяльності визначено як опосередкований організуючий вплив уповноважених органів на нотаріальну діяльність з метою створення належних умов її здійснення.

Управління нотаріатом являє собою сукупність певних суспільних відносин. Норми адміністративного права надають цим управлінським відносинам форму адміністративно-правових. У доктрині адміністративного права визначено, що обов'язковим суб'єктом державно-управлінських відносин має бути суб'єкт державного управління, якими є насамперед органи виконавчої влади. Суб'єкти державного управління наділені повноваженнями державно-владного характеру, тобто одержують від держави право здійснювати розпорядчу функцію. Розпорядча діяльність управлінських суб'єктів виявляється: по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів; по-друге, в організації виконання зазначених приписів; по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом.

Таким чином, до адміністративно-правових відносин у сфері управління нотаріатом належать відносини, які виникають з приводу реалізації організаційно-розпорядчих повноважень суб'єктами таких відносин. До них належать: прийняття приписів, обов'язкових до виконання їх адресатами; організація виконання приписів; здійснення контролю за організацією виконання.

Список використаної літератури

1. Гулевська Г. Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. Ю. Гулевська. – Ірпінь, 2004. – 19 с.
2. Федорова К. І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. І. Федорова. – К., 2008. – 20 с.
3. Про нотаріат : закон України від 2 верес. 1993 р. № 3425-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
4. Енциклопедія цивільного права України / відп. ред. Я. М. Шевченко. – К. : Ін Юре, 2009. – 952 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
7. Сміян Л. С. Нотаріат в Україні : навч. посіб. / Л. С. Сміян, Ю. В. Нікітін, П. Г. Хоменко ; за ред. Ю. В. Нікітіна. – К. : КНТ, 2007. – 680 с.
8. Українська нотаріальна палата [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// palata.notariat.org.ua/aboutunp](http://palata.notariat.org.ua/aboutunp).
9. Статут Української нотаріальної палати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://palata.notariat.org.ua/aboutunp/about/doc/118.html>.

Надійшла до редколегії 16.10.2010

ИЛЬЕВА Н. В. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ НОТАРИАТОМ

Определены особенности административно-правовой регуляции отношений в сфере управления нотариатом. Выделены виды управления нотариальной деятельностью в Украине.

ILEVA N. FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ADJUSTING OF RELATIONS IN THE FIELD OF MANAGEMENT NOTARIAL ACTIVITY

The features of administrative and legal adjusting of relations in the field of management notarial activity is determination. The types of management of notarial activity in Ukraine is distinguished.

УДК 342.924

В. Б. ПЧЕЛІН,

ад'юнкт

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У ПОРЯДКУ КОНТРОЛЮ

Розкрито зміст процедури перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ у порядку контролю, висвітлено основні проблеми, що пов'язані з такою процедурою. Узагальнено основні точки зору з цього питання, проблемні місця в законодавстві та можливі шляхи їх вирішення.

Наша держава постійно розвивається. Одним із прикладів такого розвитку може слугувати розвиток законодавства. Кожного дня виходять нові нормативно-правові акти, метою яких є вдосконалення принципів життя демократичної, правової, соціальної держави. Це постійний процес зміни або доповнення вже існуючих нормативно-правових актів. Система органів внутрішніх справ (далі – ОВС) є однією зі структурних одиниць органів виконавчої

влади України. Основною формою управлінської діяльності ОВС є видання адміністративних актів. За допомогою вказаних актів ОВС вирішують велике коло завдань, що постають перед ними у повсякденному житті. Адміністративні акти ОВС становлять основу їх правотворчої та правозастосовної діяльності. Специфіка діяльності ОВС передбачає можливість обмеження прав і свобод приватних осіб, визначених Конституцією України. Дані обмеження