

Федорова К.І.

УДК: 347. 961 : 342. 922

Аспірант Запорізького національного університету

## СУЧАСНА МЕТОДОЛОГІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНОЇ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Особливістю відносин, які виникають у приватній нотаріальній діяльності, є те, що вони досить часто підпадають під дію методів адміністративно-правового регулювання, що підтверджує існування у діяльності приватного нотаріуса значної кількості адміністративно-правових відносин. Актуальність, практична необхідність та новизна вивчення таких методів та форм визначається загальною метою адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності - наглядженням та підтриманням ефективної діяльності кожного приватного нотаріуса, що передбачає постійне здійснення певних дій, потребує нормативних та індивідуальних актів тощо.

Відповідні процедури за позицією Г.В. Атаманчука, знаходять свою реалізацію у процесі здійснення управління, тобто продуманого організуючого та регулюючого впливу людей на власну суспільну життєдіяльність, який може бути здійсненом як безпосередньо (у формі самоврядування), так і через спеціально створені органи та структури [1]. Визначаючи таким чином управління, як діяльність із відслідкування оточуючого середовища автор звертає увагу на виникнення певних зв'язків, в яких впливається цілеспрямований управлінський вплив. У повній відповідності до основної формули управління ("суб'єкт" - "об'єкт") у сфері приватної нотаріальної діяльності, як однієї із багатьох сфер державного управління, застосовуються особливі юридичні засоби впливу - адміністративно-правові методи регулювання.

Методи адміністративно-правового регулювання, порівняно з методами управління, володіють певною специфікою, яка проявляється, як правило, під час регулювання відносин, що

виникають у межах організаційної діяльності у вигляді правового статусу учасників організаційних відносин. Ця специфіка також знаходить свій прояв у тому, що сторони більшості цих відносин нерівноправні, приватні нотаріуси фактично не відрізняються від інших об'єктів управління, не набувають особливих властивостей і відчують на собі "тиск" методів адміністративно-правового регулювання без будь-якого послаблення у повному обсязі їх владного впливу щонайменше до початку дії примусу. Отже, у сфері адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності ми, переважно, бачимо нерівність сторін, яка впливає із загальної сутності адміністративно-правового регулювання як владно-організуючої діяльності, у межах якої сторона, яка є об'єктом, тією чи іншою мірою підпорядкована іншій стороні, яка є суб'єктом.

У процесі реального здійснення адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності адміністративно-правовий метод практично виражається у односторонньому порядку вирішення питань, пов'язаних із здійсненням управлінського впливу у зазначеній сфері. В цьому найбільш якраво та узагальнено виражена його сутність, яка виразно представлена у самому юридичному механізмі впливу адміністративно-правових норм на суспільні відносини у сфері організаційного забезпечення приватної нотаріальної діяльності.

Загалом питання методологічного забезпечення адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності є виключно важливими для оптимізації державного управління цієї сферою, формування відповідної державної політики. Крім того, згадана

державна політика повинна запроваджуватися лише у тих формах, тими методами і засобами, які є притаманними і прийнятними у демократичній правовій державі, тобто, базуватися на принципах демократії і верховенства права.

Сучасна адміністративна наука визначає "подвійність" існування державної політики: теоретичне (ідеальне) та практичне (матеріальне). У першому випадку державна політика пов'язана з людською свідомістю і включає формування політичної свідомості, менталітету певних політичних установок, концепцій, програм тощо. В іншому випадку - це зовнішній прояв політики у матеріальному світі, завдяки чому її зміст може бути досенний до конкретних її об'єктів. Матеріальну форму політики переважно складають політична практика, організаційно-контрольна діяльність, управління та регулювання.

Важливим моментом є те, що обидві зазначені форми існування державної політики формалізуються в процесі реалізації конкретних рішень і вже в такому вигляді сприймаються суспільством. Матеріалізація політики, проведення її в дію у предметній формі досягається шляхом створення відповідних інструментів або засобів як у вигляді політичних та владних інститутів, так і документів (нормативно-правових актів, програм, статутів) тощо.

Безпосередня форма реалізації державної політики у сфері приватної нотаріальної діяльності має обумовлюватися її конкретним змістом. Недодержання цього правила може призводити до конфліктів функціонального, юридичного або морального характеру. Функціональний конфлікт виражається у невідповідності змісту політики конкретним формам та засобам її реалізації, недосконалісті відповідних суспільних або державних інститутів, на які покладено проведення цієї політики. Конфлікт юридичного характеру обумовлюється недосконалістю нормативно-правового регулювання суспільних відносин, це є об'єктом політики, наявністю колізій правових норм та прогалин у законодавстві, невідповідності правових норм сучасному

стану суспільних відносин. Конфлікт морального характеру обумовлюється різним відношенням суб'єктів та об'єктів політики до конкретних засобів її втілення, це проблема так званих "непопулярних засобів" з боку уряду, які можуть бути неадекватно або негативно сприйняті суспільством.

Уникнення та розв'язання подібних конфліктів форми та змісту вказує С.В. Петков, є однією з умов ефективності політики, а вміння суб'єктів політики знаходити виходи з подібних ситуацій є частиною так званого "мистецтва" або "науки" управління [2].

В цілому ж, форми реалізації державної політики у приватній нотаріальній діяльності, на нашу думку цілком охоплюються класичною класифікацією на правові та організаційні форми реалізації функцій держави. Перші безпосередньо пов'язані з існуючим в державі механізмом правового регулювання приватної нотаріальної діяльності, правотворчою та правозастосовчою діяльністю відповідних органів, другі - пов'язані з компетенцією державних органів, проте виявляють себе, як підкреслював Л.В. Коваль: "поза юридичні засоби, і лише їхні передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані" [3].

Організаційні форми набувають особливого значення в окремих складових приватної нотаріальної діяльності, які стосуються самоврядування нотаріусів, кадрового резерву нотаріусів, формування й функціонування Єдиного реєстру нотаріусів, квот нотаріусів, нотаріальної таємниці тощо.

Діяльність державних органів щодо реалізації конкретних завдань адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності відбувається за допомогою специфічних методів.

Закон України "Про нотаріат" у ст.7 встановлює чіткі обмеження цих способів. Так, нотаріуси та інші посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії, у своїй діяльності керуються законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і

розпорядженнями Кабінету Міністрів України, а на території Республіки Крим, крім того, - законодавством Республіки Крим, наказами Міністра юстиції України, нормативними актами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [4]. До цього додаються режими таємниці вчинюваних нотаріальних дій та обмежень у праві вчинення нотаріальних дій.

У науковій літературі панує думка, що методологія як науки, так і практики адміністративно-правового регулювання базується на класичних методах переконання, заохочення та примусу. Реформування системи державної влади, що проводиться з початку 90-х років минулого століття лише сформувало серед вітчизняних вчених розуміння того, що означені методи повинні розумно поєднуватись і підпорядковуватись загальним завданням керівного впливу. Також важливим аспектом формування сучасної системи державного управління вважається його інформатизація та демократизація, відчутний вплив зовнішніх факторів - інтеграції й глобалізації, що, зокрема, підкреслюється в Концепції адміністративної реформи. Приватна нотаріальна діяльність, у цьому аспекті, є доволі важливим й особливим об'єктом адміністративно-правового регулювання, що пов'язане із специфікою предмету самої діяльності - вчинення нотаріальних дій. Розкриття у п.2 Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України змісту таких нотаріальних дій як: посвідчення правочинів (договори, заповіти, довіреності, шлюбні договори та ін.); установлення опіки над майном фізичної особи, яка визнана безвісно відсутньою, а також фізичної особи, місце перебування якої невідоме; видача свідоцтва про посвідчення та про прийняття на зберігання секретних заповітів; оголошення секретних заповітів; видача свідоцтва про придбання майна з публічних торгів (аукціонів); видача дубліката документів, що зберігаються у справах приватного нотаріуса; накладення заборони відчуження житлового будинку, будівлі,

садиби, квартири, дачі, садового будинку, гаража, земельної ділянки, іншого нерухомого та рухомого майна, майнових прав; засвідчення правильності копій (фотокопій) документів і виписок з них; засвідчення справжності підпису на документах; засвідчення правильності перекладу документів з однієї мови на іншу; посвідчення факту, що фізична особа є живою; посвідчення факту перебування фізичної особи в певному місці; посвідчення тотожності фізичної особи з особою, зображеною на фотокартці; посвідчення часу пред'явлення документів; передача заяви фізичних і юридичних осіб іншим фізичним і юридичним особам; приймання у депозит грошових сум та цінних паперів; приймання на зберігання документів; засвідчення справжності електронного цифрового підпису на документах (за наявності технічної можливості роботи з електронними документами) тощо виводить на перший план метод переконання, який фактично є передачею від суб'єкту до об'єкту (приватних нотаріусів) інформації про мотиви і позитивні наслідки виконання прийнятих рішень.

Стосовно інших методів адміністративно-правового регулювання А.Тофлер виділяє три компоненти влади: сила, багатство та знання, тобто владні ресурси, що лежать в основі методів, відповідно, примусу, заохочення та переконання. Він констатує, що на сьогоднішній день традиційна система влади, заснована на силі або на багатстві, вже втрачає свою ефективність. Адже суб'єкти управління "виявили, що більше ніхто не бажає сліпо підкорятися, як це було раніше. Підлепі задають питання і вимагають на них відповіді. Відбулася революція в самій природі влади. Зсув влади - це не просто її зміна, це її перетворення" [5].

При цьому важливими факторами є доступність та вичерпність конкретного методу. Застосування сили (примусу) має певні обмеження та вичерпує значні ресурси: людські, технічні, матеріальні, так само застосування багатства (заохочення) обмежено

найними фінансовими ресурсами. Переконання (інформація) ж, навпаки, є невичерпним ресурсом в силу її властивості копіювати сама себе будь-яку кількість разів. При застосуванні переконання, витрачається не сама інформація, а лише копії на її обробку та поширення.

Таким чином переконання, в рамках якого здійснюється ціле спрямований вплив на свідомість приватного нотаріуса та його "клієнтів" шляхом роз'яснення їх прав та обов'язків, привернення уваги, підвищення зацікавленості, поєднання соціальних інтересів конкретної особи з інтересами держави та суспільства можна вважати одним з головних ресурсів адміністративно-правового регулювання діяльності приватних нотаріусів. Результатом застосування методів переконання повинно бути добровільне виконання об'єктом управління правових норм та приписів, що виражають волю суб'єкта, а правильне застосування методів переконання забезпечує високій рівень правосвідомості громадян та приватних нотаріусів. Практичне застосування цього методу в адміністративно-правовому регулюванні приватної нотаріальної діяльності є багатоваріантним. Наприклад забезпечення режимів доступу до професії багато в чому залежить саме від переконання. Відповідно Порядку проходження стажування громадянами України в державних нотаріальних конторах або в нотаріусів, що займаються приватною нотаріальною практикою громадян України для одержання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю наряду з виконанням інших умов, передбачених законодавством, має пройти стажування протягом шести місяців у державній нотаріальній конторі або в нотаріуса, що займається приватною нотаріальною практикою. З метою забезпечення справедливості, неупередженості та визначення професійного рівня осіб, які бажають пройти стажування, проводиться іспит, під час якого особи, допущені до іспиту, не можуть самостійно залишити приміщення, у якому він проходить, до його закінчення [6].

Високодефективним метод переконання є також у регулюванні постачання, зберігання, обліку та звітності витрачання спеціальних бланків нотаріальних документів. Відповідно до Положення про порядок постачання, зберігання, обліку та звітності витрачання спеціальних бланків нотаріальних документів спеціальні бланки нотаріальних документів є бланками суворої звітності, які виполюються відповідно до зразка й опису, затверджених Міністерством юстиції України, є невідмінною складовою документарного забезпечення нотаріального процесу та використовуються нотаріусами виключно при вчиненні нотаріальних дій [7].

У зазначених умовах Адміністратор Єдиного реєстру спеціальних бланків нотаріальних документів - державне підприємство "Інформаційний центр" Міністерства юстиції України, - здійснює заходи по технічному й технологічному створенню та супроводженню програмного забезпечення Єдиного реєстру надання доступу до Єдиного реєстру забезпечує збереження та захист даних, що містяться у Єдиному реєстрі, уносить до Єдиного реєстру відомості про видачу нотаріусам бланків, надає інформацію з Єдиного реєстру на запит осіб, перелік яких визначений в пункті 6.6 Положення, а також виконує інші функції, передбачені Положенням. Важливим аргументом виконання приватними нотаріусами вимог Положення є необхідність перевірки кожного бланку, на якому викладено текст документа, що подається нотаріусу для вчинення нотаріальних дій, за яку, у свою чергу, справляється плата в розмірі, установленому Міністерством юстиції України, крім випадків, коли документ, текст якого викладено на бланку надійшов до нотаріуса поштою.

Застосування державного примусу є більш актуальним в аспектах відповідальності за правопорушення, що вчиняються приватними нотаріусами, фізичного захисту об'єктів власності та робочих місць приватних нотаріусів, окремих носіїв інформації про правочини тощо.

Певні аспекти приватної нотаріальної діяльності є широким полем для застосування методу захоочення. Окрім суто внутрішнього застосування з метою захоочення окремих осіб, з якими приватний нотаріус перебуває у трудових відносинах, величезне значення має зовнішній напрямок. Він полягає у захооченні діяльності фізичних та юридичних осіб, результатом чого є загальне поліпшення параметрів і характеристик відносин у приватній нотаріальній діяльності. Так, за статистичною інформацією Мінюсту України лише протягом I кварталу 2007 року стягнуто та перераховано до бюджету державного мита на суму 18 564 132 грн. (I кв. 2006 року - 15 531 421 грн.) Крім того, за надання додаткових публічних послуг правового і технічного характеру нотаріусами отримано 11 827 577 грн. (I кв. 2006 - 8 726 560 грн.). Також протягом I кварталу 2007 року Міністерством юстиції на підставі рішень кваліфікаційних комісій видано 12 (I кв. 2006 року - 82) свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю. Кваліфікаційними комісіями при обласних управліннях юстиції, склад яких було затверджено наказом Міністерства юстиції України від 3 квітня 2006 року № 32/5, проведено 73 (I кв. 2006 року - 60) засідання кваліфікаційних комісій нотаріату на підставі рішень яких 217 (I кв. 2006 року - 133) осіб допущено до проходження стажування в державних нотаріальних конторах та у приватних нотаріусів. За результатами складання кваліфікаційних іспитів кваліфікаційними комісіями було прийнято рішення про допуск до нотаріальної діяльності 88 (I кв. 2006 року - 45) осіб [8].

В цьому напрямку захоочення може здійснюватись двома шляхами:

1. прийняття індивідуальних актів та заходів, наприклад погодження розміщення робочого місця конкретного приватного нотаріуса поряд або у межах приміщення фінансової чи посередницької торгівельної установи.

2. створення пільгових умов для різного роду неприбуткової діяльності в галузі інформації, освіти, науки, культури, які б захоочували

розвиток необхідних для вчинення нотаріальних дій напрямків. Це, зокрема, тарифні пільги щодо видаткових матеріалів, спрощення адміністративних процедур і дерегуляція відповідних видів підприємницької та громадської діяльності тощо.

Специфіка форм та методів проведення державної політики у приватній нотаріальній діяльності обумовлюється насамперед складними і багатограними характеристиками самої діяльності, цивільно-правових та сімейно-правових відносин, що нею забезпечуються. Насамперед, це стосується балансу між конституційними правами й свободами людини і необхідністю державного втручання у цивільно-правові та сімейні відносини. Проблема цього балансу є першочерговою, враховуючи відсутність в Україні сталих демократичних традицій, високий ступінь корумпованості і криміналізації держави і суспільства. Можливо часткове її вирішення полягає у площині реформування законодавства, що регулює приватну нотаріальну діяльність та створенні дієвих механізмів захисту громадянами своїх прав.

Таким чином, орієнтуючись на методологію адміністративно-правового регулювання сучасне суспільство володіє достатнім потенціалом вирішення питань встановлення ефективного досудового забезпечення охорони й захисту законних прав і інтересів громадян, установ, підприємств, організацій, територіальних громад та держави, заснованого на єдиних принципах, формах і методах організації та здійснення нотаріальної діяльності, а також розвитку міжнародних стосунків та співпраці України з іншими державами. До того ж це стосується контролю над владою не через політичні механізми, але саме завдяки результатам діяльності великої кількості недержавних суб'єктів, у тому числі й приватних нотаріусів.

Ефективна діяльність недержавного сектору економіки переважно можлива лише за умови демократичної системи влади в державі, застосування опосередкованих економічних методів регулювання приватної

нотаріальної сфери, допускаючи безпосереднє адміністративне втручання лише у вичерпному переліку випадків визначених у Законі України "Про нотаріат". При цьому, широке застосування економічних, опосередкованих методів впливу вимагає наявності значних матеріальних і фінансових ресурсів держави, що з огляду на складні процеси в українській економіці накладає значні обмеження на можливості їх використання.

Підрумовуючи логіку побудови системи методів адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності слід пам'ятати про принципіальність адекватності способів і методів адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності дійсному стану суспільства, економіки, рівню суспільного й економічного добробуту "клієнтів" приватного нотаріату, а також конкретним загрозам для вітчизняного нотаріату з боку зовнішніх факторів (глобалізація, прискорена інтеграція у європейські та світові структури тощо). Цей принцип так само виступає стримуючим фактором щодо можливих утисків демократичних принципів та громадянських свобод під приводом захисту національної, європейської чи світової безпеки. Дотримання принципу адекватності, насамперед, вимагає чіткого законодавчого визначення критеріїв і видів загроз системі нотаріату України, можливих дій у відповідь.

Перелік посилань:

1. *Атаманчук Г.В.* Теорія державного управління. Курс лекцій. - М.: Юрид. лит., 1997. - с. 29-30.
2. *Литов С.В.* Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ: Монографія - Сімферополь: "Таврія", 2004. - С. 138.
3. *Коваль Л.В.* Адміністративне право. - К., 1996. - С. 81.
4. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 року № 3425 // [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua)
5. Toffler A. Powershift. Knowledge, wealth, and the violence at the edge of the 21-century. New York: Bantam books, 1990. - P. 4.
6. Про затвердження Порядку проходження стажування громадянами України в державних нотаріальних конторах або в нотаріусах, що займаються приватною нотаріальною практикою, Порядку проведення кваліфікаційного іспиту особами, які пройшли стажування в державній нотаріальній конторі або в нотаріуса, що займається приватною нотаріальною практикою: Наказ Міністерства Юстиції України від 07.12.2006 N 89/5 // [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua)
7. Про здійснення заходів щодо захисту нотаріально оформлених документів: Наказ Міністерства Юстиції України від 29.06.99 N 36/5 // [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua)
8. Інформація про роботу органів нотаріату України у I кварталі 2007 року // [www.min-just.gov.ua](http://www.min-just.gov.ua)