

Стасюк О.Л.,
кандидат юридичних наук,
здобувач
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ НОТАРІАТУ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина є пріоритетним завданням української держави. Особливе значення у напрямі реалізації правозахисної функції держави займає її адміністративно-правове забезпечення, яке сприяє організації та належному функціонуванню вітчизняної правозахисної системи. Ключовим елементом адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції є відповідна система суб'єктів, серед яких важливе місце посідає інститут нотаріату. Правовідносини у сфері нотаріату регулюються нормативно-правовими актами, спрямованими на забезпечення організації діяльності інституту нотаріату, його взаємодії з іншими публічними інституціями. При цьому слід виокремлювати адміністративно-правові засади діяльності нотаріату у сфері реалізації правозахисної функції держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематиці правозахисної функції держави та адміністративно-правовому регулюванню захисту прав та свобод людини і громадянина присвятили праці такі вчені: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.Р. Аракелян, Ю.П. Битяк, В.І. Вишковська, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, О.М. Миколенко, С.В. Петков, П.М. Рабінович, В.П. Тимощук та інші. Особливості функціонування інституту нотаріату аналізували у працях такі вчені, як В.В. Бааркова, К.Ф. Білько, Г.Ю. Гулевська, У.Я. Кінаш, В.В. Комаров, У.О. Палінко, В.М. Селіванов, В.Ф. Сіренко, К.І. Федорова, С.Я. Фурса, В.М. Черниш, К.І. Чижмар'я та інші. Однак і досі чимало питань потребують наукового дослідження, зокрема адміністративно-правові засади діяльності нотаріату у сфері реалізації правозахисної функції держави.

Метою статті є визначення адміністративно-правових засад діяльності нотаріату у сфері реалізації правозахисної функції держави.

Виклад основного матеріалу. У ст. 1 Закону України «Про нотаріат» під нотаріатом в Україні розуміється система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язки посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, із метою надання їм юридичної вірогідності [1].

На думку О.В. Коротюк, нотаріат – це правовий інститут, що забезпечує реалізацію, охорону та захист прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, територіальних громад, а також держави

через належне здійснення уповноваженими державою особами своїх повноважень у сфері нотаріальної діяльності, реалізації їхніх прав і обов'язків у зазначеній сфері з підстав, у межах і з метою, встановлених законом [2, с. 9]. У свою чергу С.Я. Фурса та С.І. Фурса, вважають, що нотаріат – це структура нотаріальних органів, на яку покладається правоохранна і правозахисна функції, що мають здійснюватись відповідно до чітко визначеного змісту і процесу, передбаченого чинним законодавством України [3, с. 37]. Автори навчального посібника «Нотаріат в Україні» вважають, що нотаріат в Україні – це правовий інститут, покликаний забезпечувати позасудову охорону та захист прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, територіальних громад, а також держави через вчинення в межах безспірних правовідносин нотаріальних дій уповноваженими на те органами та посадовими особами [4, с. 12]. Натомість К.І. Чижмар'я розглядає нотаріат інститутом громадянського суспільства, що наділений в особі нотаріусів владними повноваженнями і здійснює від імені України публічну діяльність щодо реалізації функції держави із захисту прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб і суспільства в цілому через вчинення нотаріальних дій [5, с. 160].

Аналізуючи наведені вище визначення інституту нотаріату, слід зазначити, що деяким із них властивий дискусійний характер. Зокрема у запропонованих визначеннях згадуються не всі суб'єкти, уповноважені здійснювати нотаріальну діяльність. Відповідно до абз. 2 ст. 1 Закону України «Про нотаріат» учинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси) [1]. При цьому необхідно враховувати, що згідно з абз. 3 ст. 1 Закону України «Про нотаріат» на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах або займаються приватною нотаріальною діяльністю, законом може бути покладено вчинення інших дій, відмінних від нотаріальних, із метою надання їм юридичної вірогідності [1]. Наприклад, зберігання архіву, користування електронними ресурсами, порядок зберігання і витрачання бланків нотаріальних документів тощо. Тому нотаріальні дії є лише частиною нотаріальної діяльності й ототожнювати їх не слід [2, с. 251]. У абз. 5 ст. 1 Закону України «Про нотаріат» передбачено, що у населених пунк-

тах, де немає нотаріусів, нотаріальні дії, вчиняються уповноваженими на це посадовими особами місцевого самоврядування [1]. Згідно з абз. 6 ст. 1 Закону України «Про нотаріат» учинення нотаріальних дій за кордоном покладається на консульські установи – України, а у випадках, передбачених чинним законодавством, – на дипломатичні представництва України [1]. У абз. 7 ст. 1 Закону України «Про нотаріат» зазначено, що посвідчення заповітів і доручень, прирівняних до нотаріальних, можуть провадитись особами, вказаними у ст. 40 цього Закону [1]. Варто також зазначити, що згідно зі ст. 2-1 Закону України «Про нотаріат» Міністерством юстиції України та його територіальними підрозділами здійснюються державне регулювання нотаріальної діяльності [1].

З огляду на викладене, вважаємо, що інститут нотаріату – це сукупність уповноважених державою суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення реалізації охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, територіальних громад та держави у нотаріальній сфері. За своєю правовою природою нотаріат є унікальним інститутом. З одного боку, нотаріат не є органом державної влади. З іншого – є державні нотаріуси та інші публічні органи, на яких покладено обов'язки посвідчувати права та факти, що мають юридичне значення, та інші дії, пов'язані з нотаріальною діяльністю, з метою надання їм юридичної вірогідності. У системі нотаріату є і приватні нотаріуси. Водночас нотаріат є інститутом громадянського суспільства, оскільки є самокерованою професійною спільнотою нотаріусів, які здійснюють нотаріальну діяльність від імені держави, на користь всієї держави і суспільства в цілому, гарантуючи при цьому і створюючи умови для реалізації прав, свобод і законних інтересів будь-якого суб'єкта правовідносин [6, с. 414]. Так чи інакше, інститут нотаріату поєднує специфічне місце у сфері реалізації правозахисної функції держави, що зумовлено як публічно-правовим, так і приватно-правовим характером його функціонування.

Інститут нотаріату не тільки здійснює правозахисну функцію держави, але і забезпечує її належну реалізацію. Учинення нотаріальних дій (як послуга у сфері права) є одним із різновидів правової допомоги. Відповідно до цього діяльність нотаріуса спрямована, насамперед, на підвищення рівня правової освіти населення, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та забезпечення якісної правової допомоги [7, с. 61]. При цьому правова допомога, яку здійснює нотаріус, не має формалізованого характеру, оскільки за умов виникнення сумніву щодо відповідності правочину законові або справжнім намірам сторін нотаріус зобов'язаний відмовити у вчиненні нотаріальної дії або призупинити її вчинення [8]. Тому забезпечення реалізації правозахисної функції нотаріатом полягає у захисті прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та запобіганні в майбутньому можливих порушень прав, свобод і законних інтересів осіб, які звернулися до нотаріуса.

Об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права, В.Б. Авер'янов вважав обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта, в якому уособлюється так звана «публічна адміністрація» у вигляді або державних органів виконавчої влади, або виконавчих органів місцевого самоврядування (яке виступає, як відомо, формою реалізації публічної влади) [9, с. 8]. Ключовою ознакою адміністративно-правових відносин є наявність суб'єктів, які є носіями юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів.

На думку К.Ф. Білько до адміністративно-правових відносин у сфері нотаріату належать урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності уповноважених органів щодо організації та діяльності нотаріату, контролю за такою діяльністю та взаємодії з іншими органами державної влади [10, с. 14]. При цьому дослідниця організацію нотаріату пропонує розглядати у двох аспектах, а саме: 1) як певним чином упорядковану сукупність суб'єктів, основною метою діяльності яких є захист та охорона власності, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, сприяння у зміцненні законності та правопорядку, попередження правопорушень; 2) як процес, пов'язаний зі створенням, функціонуванням та упорядкуванням діяльності нотаріусів, органів та посадових осіб, на які покладено обов'язок вчиняти нотаріальні дії [10, с. 8].

У свою чергу Н.В. Ільєва виділяє такі групи нотаріальних відносин, які регулюються нормами адміністративного права: а) між державою та суб'єктом вчинення нотаріальних дій щодо організації нотаріальної діяльності (пов'язане з ініціюванням, підготовкою, аналізом, експертизою, прийняттям, відстеженням ефективності та переглядом управлінських рішень); б) між державою та суб'єктом вчинення нотаріальних дій щодо контролю за нотаріальною діяльністю; в) відносини між суб'єктами вчинення нотаріальних дій та зобов'язаними суб'єктами. Вона зазначає, що якщо правове регулювання перших двох видів нотаріальних відносин нормами адміністративного права не викликає сумнівів, то третя група відносин є дискусійною. Але, на її погляд, зазначені відносини спираються на теорію адміністративних послуг, покликану забезпечити надання певної кількості послуг, здатних полегшити суспільне життя й гарантувати захист публічного інтересу під час здійснення нотаріальної діяльності [11, с. 97–98].

Вважаємо, що запропонована Н.В. Ільєвою група нотаріальних відносин, які регулюються нормами адміністративного права, є більш вдалою та враховує існуючі сьогодні реалії.

Слід звернути увагу на різний правовий статус державних та приватних нотаріусів. Державних нотаріусів не можна віднести до самостійних суб'єктів державної нотаріальної діяльності, оскільки: 1) початком їхньої нотаріальної діяльності є призначення на посаду державного нотаріу-

са державної нотаріальної контори чи державного нотаріального архіву, а не отримання свідоцтва про право заняття нотаріальною діяльністю, звільнення з посади є моментом припинення його нотаріальної діяльності; 2) державний нотаріус є посадовою особою державної нотаріальної контори чи державного нотаріального архіву, а елементи правового статусу посадової особи є похідними від конкретного органу; вся сукупність його повноважень входить у поняття компетенції державних нотаріальних контор чи державних нотаріальних архівів; державний нотаріус підконтрольний державному органу і не несе самостійної відповідальності за результати здійснюваної ним нотаріальної діяльності [12, с. 12]. Крім цього, державний нотаріус отримує заробітну плату за рахунок державного бюджету, а приватний нотаріус фінансується за рахунок коштів, отриманих у результаті незалежної професійної нотаріальної діяльності.

Водночас у чинному законодавстві нотаріус визначається особою, яка надає публічні послуги у повноважена на виконання функцій держави [13; 14]. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» нотаріус, у випадках передбачених цим законом, виступає державним реєстратором [15]. Зокрема нотаріус здійснює реєстраційні дії щодо офіційного визнання і підтвердження фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно в результаті посвідчення правочинів з нерухомим майном чи виданням свідоцтва про право на спадщину, предметом яких є нерухоме майно.

Згідно з роз'ясненням Міністерства юстиції України від 22 січня 2014 року метою покладання на нотаріуса функцій державного реєстратора є спрощення процедури державної реєстрації речових прав, набутих за правочинами та виданими нотаріусами свідоцтвами про право на спадщину, запобігання порушення прав фізичних та юридичних осіб у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, гарантування належної та своєчасної реалізації цих прав, підвищення ефективності функціонування Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Надаючи право державної реєстрації за нотаріально посвідченими правочинами та виданими свідоцтвами про право на спадщину, предметом яких є нерухоме майно нотаріусу, законодавець потурбувався про те, щоб ця послуга була прозорішою та гарантованою з юридичної точки зору [16].

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» державна реєстрація речових прав на нерухоме майно є адміністративною послугою [17]. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послу-

га – це результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону [18]. У цій же статті цього ж Закону визначено, що суб’єкт надання адміністративної послуги – це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб’єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [18].

Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що з-поміж адміністративно-правових відносин у нотаріальній сфері щодо організації діяльності нотаріату, контролю за такою діяльністю та взаємодії з органами публічної влади слід також виокремлювати відносини між суб’єктами нотаріальної діяльності та фізичними і юридичними особами, а саме: здійснення нотаріальної діяльності державними нотаріусами та іншими публічними суб’єктами, визначеними Законом України «Про нотаріат» (наприклад, уповноважені на це посадові особи місцевого самоврядування, консульські установи України тощо); надання адміністративних послуг як державними, так і приватними нотаріусами. Якраз саме ці відносини характеризують адміністративно-правові засади діяльності інституту нотаріату у сфері реалізації правозахисної функції держави.

Висновки. Інститут нотаріату є специфічним суб’єктом у сфері реалізації правозахисної функції держави, що зумовлено як публічно-правовим, так і приватноправовим характером його функціонування. Адміністративно-правові засади діяльності нотаріату у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб полягають в організації діяльності нотаріату, контролі за нотаріальною діяльністю, взаємодії нотаріату з органами публічної влади, здійсненні нотаріальної діяльності державними нотаріусами та іншими публічними суб’єктами відповідно до Закону України «Про нотаріат», наданні адміністративних послуг державними та приватними нотаріусами. Існуюче сьогодні правове забезпечення інституту нотаріату має певні неузгодженості та потребує вдосконалення. Концепція реформування органів нотаріату України від 24 грудня 2010 року не враховує всі вимоги сьогодення [19]. Тому з метою ефективного адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави інститутом нотаріатом необхідно розробити та прийняти оновлену Концепцію реформування нотаріату та новий Закон України «Про нотаріат».

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 року № 3425-ХII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.
2. Коротюк О.В. Науково-практичний коментар Закону України «Про нотаріат». Харків: Право, 2012. 641 с.

Стасюк О.Л. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ НОТАРІАТУ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових засад діяльності інституту нотаріату у сфері реалізації правозахисної функції держави. Розкрито сутність інституту нотаріату. Указано на специфічність інституту нотаріату, що зумовлено як публічно-правовим, так і приватноправовим характером його функціонування. Виокремлено суб'єктів, уповноважених здійснювати нотаріальну діяльність у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Визначено адміністративно-правові відносини у нотаріальній сфері, які характеризують адміністративно-правові засади діяльності інституту нотаріату у сфері реалізації правозахисної функції держави.

Ключові слова: правозахисна функція, адміністративно-правові засади, нотаріат, нотаріальна діяльність, права та свободи людини і громадянина, суб'єкти здійснення нотаріальної діяльності.

Стасюк А.Л. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА НОТАРИАТА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ФУНКЦИИ В УКРАИНЕ

Статья посвящена исследованию административно-правовых основ деятельности института нотариата в сфере реализации правозащитной функции государства. Раскрыта сущность института нотариата. Указано на специфичность института нотариата, что обусловлено как публично-правовым, так и частноправовым характером его функционирования. Выделены субъекты, уполномоченные осуществлять нотариальную деятельность в сфере защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Определены административно-правовые отношения в нотариальной сфере, характеризующие административно-правовые основы деятельности института нотариата в сфере реализации правозащитной функции государства.

Ключевые слова: правозащитная функция, административно-правовые основы, нотариат, нотариальная деятельность, права и свободы человека и гражданина, субъекты осуществления нотариальной деятельности.

Stasyuk O.L. ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF THE ACTIVITY OF THE NOTARIAN INSTITUTE IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHTS FUNCTION IN UKRAINE

The article is devoted to the study of the administrative and legal principles of the activity of the notary institution in the sphere of realization of the human rights protection function of the state.

The protection of the rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen is a priority task of the Ukrainian state. Of importance in the implementation of the human rights function of the state is its administrative and legal support, which promotes the organization and proper functioning of the domestic human rights protection system. A key element of the administrative and legal framework for the implementation of the human rights protection function is the relevant system of subjects, among which the institution of the notary occupies an important place.

It is noted that the institution of notary takes specific place in the implementation of human rights functions of the state, due to both a public and private legal nature of its operation. By its legal nature, the notary is a unique institution. On the one hand, the notary is not a public authority. On the other – a notary public or other public bodies entrusted with responsibilities certify law and the facts of legal significance, and other activities related to the notary in order provide them with legal certainty. There are also private notaries in the notary's system. Along with this, notaries are civil society, as is a self-governing professional community notaries carrying out notarial activities on behalf of the state for the benefit of the whole state and society while ensuring and creating conditions for the realization of the rights, freedoms and legitimate interests of any – any subject of legal relationship.

Under the Notary Institution it is proposed to understand the totality of entities authorized by the state, whose activities are aimed at ensuring the realization of protection and protection of the rights, freedoms and legal interests of individuals and legal entities, territorial communities and the state in the notarial sphere. The subjects, authorized to carry out notarial activity in the field of protection of rights, freedoms and legal interests of physical and legal persons are singled out.

It was emphasized that the notary institution not only carries out the human rights protection function of the state, but also ensures its proper implementation. The commission of notarial acts as a service in the field of law is one of the varieties of legal aid. Accordingly, the activities of the notary are aimed, first all, at raising the level of legal education of the population, ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and providing high-quality legal assistance. At the same time, the legal assistance provided by the notary does not have a formalized nature, since, in the event of doubt as to the conformity of the transaction with the law or with the intentions of the parties, the notary is obliged to refuse to perform a notarial act or to suspend its commission. There ensuring the realization of human rights protection by a notary is to protect the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, and to prevent future violations of the rights, freedoms and legitimate interests of persons who have addressed a notary public.

It was stated that the administrative and legal principles of the activity of the notary in the field of protection of the rights, freedoms and legal interests of individuals and legal entities consist in the organization of the activities of the notary, the control of notarial activities, the cooperation of the notary with the public authorities, the exercise of notarial activities by state notaries and other public sub- in accordance with the Law of Ukraine "On Notary", providing administrative services to state and private notaries.

Key words: human rights function, administrative and legal support, administrative and legal principles, notary, notarial activity, rights and freedoms of a person and a citizen, subjects of the performance of notarial activity.