

УДК 342.97 + 35.075.5

*Н.В. Ільєва*, канд. юрид. наук, доцент  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
кафедра конституційного права та правосуддя  
Французький бульвар 24/26, Одеса, 65058, Україна

## НОТАРІАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Статтю присвячено визначенню нотаріальної діяльності як предмета адміністративно-правового регулювання. Розглянуто поняття «правове регулювання» та «правовий вплив», виокремлено та проаналізовано загальні положення та особливості адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності.

**Ключові слова:** нотаріальна діяльність, предмет адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності, правове регулювання, правовий вплив.

**Постановка проблеми.** Необхідність всебічного вивчення предмета адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності обумовлюється системним реформуванням зазначеного інституту в умовах сьогодення. В наукових дослідженнях з адміністративного права проблеми правового регулювання нотаріальної діяльності не набули достатнього ступеню вивченості. Предмет наукового пошуку склали загальні проблеми правового регулювання діяльності органів виконавчої влади, так і питання щодо участі нотаріусів у процесуальних відносинах тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Предмет наукових досліджень з адміністративного права складали переважно проблеми організації нотаріату, а саме: В.В. Баранкова, Г. Ю. Гулевська, Н. В. Карнарук, В. В. Комаров, Ю. В. Нікітін, Г. Б. Романовський, О. В. Романовська, Л. С. Сміян, К. І. Федорова, С.Я. Фурса, В.М. Черниш; теоретичні проблеми щодо змісту адміністративно-правового регулювання були предметом досліджень таких вчених як: В. Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І. Л. Бачило, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Т.О. Коломоєць, В. Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О. І. Миколенко, М. М. Тищенко та інші.

**Мета статті.** Метою дослідження предмета адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності в Україні є визначення його особливостей та вдосконалення останнього, що обумовлено як недостатнім теоретичним доробком, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні в тому числі і нотаріальні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам.

**Виклад основного матеріалу.** Для визначення змісту адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності необхідно дослідити, насамперед зміст поняття «нотаріальна діяльність». Таке визначення можливо зробити, виходячи з аналізу теоретичних положень про сутність такої діяльності.

Як наслідок тенденцій формування інституту нотаріату у суспільній свідомості та у праві можна розглядати доктринальне тлумачення сутності терміна «нотаріат». Зокрема, у наукових публікаціях вказується на походження терміна «нотаріус» від слова «Nota» – стенографічний знак, що вживався писцями для прискорення записів, звідси – Notarius – нотаріус, «Notarialis» – нотаріальний. В. М. Черниш підкреслював пізніший строк усталення терміна «нотаріус» за виникнення самого інституту нотаріату [1, с. 12].

К. І. Федорова вважає, що нотаріальна діяльність – це основна функція окремих установ, утворень та осіб, які у різні часи мали певне призначення, тісно пов'язана із суспільними і сімейними устроями, спадковими і речовими правами, тому логічним буде припустити, що вона виникла разом із появою цивілізованих і культурних держав, у яких існувала писемність [2].

Разом з тим, Г. Ю. Гулевська зазначає, що нотаріальна діяльність характеризується публічно-правовою природою та полягає в тому, що, захищаючи суб'єктивні права і законні інтереси фізичних і юридичних осіб, фіксуючи і посвідчуючи безспірні права осіб, нотаріат сприяє створенню ефективних умов для розпорядження власністю та її охорони, та надання суб'єктивним правам публічної сили (офіційного визнання від імені держави), з одного боку, та з іншого – здійснює делеговану від держави функцію контролю у сфері цивільного обігу [3].

На думку С. Я. Фурси, державне значення нотаріальної діяльності виявляється у тих правових наслідках, які виникають після оформлення нотаріального акта і зумовлені потребою у гарантованому державою порядку зафіксувати безспірні права та факти з метою надання їм, згідно зі ст. 1 Закону України «Про нотаріат», юридичної вірогідності (достовірності). Процесуальна діяльність нотаріусів та інших осіб, які уповноважені державою на вчинення нотаріальних дій, має здійснюватися у встановленому державою порядку і підпорядковуватися визначеним законодавством правам та обов'язкам осіб, на кожному етапі розвитку таких відносин [4, с. 18].

Під нотаріальною діяльністю слід розуміти дії уповноваженої державою особи, якій делеговані певні повноваження на посвідчення прав, а також фактів, що мають юридичне значення, та вчинення інших нотаріальних дій з метою надання їм юридичної достовірності.

Дослідження проблеми адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності в Україні має науково-практичне значення, оскільки на сьогоднішній день ця проблема малодосліджена вченими, а існуючі правові знання потребують систематизації та узагальнення. Проведення такого дослідження дозволить виявити прогалини у чинному законодавстві, сформулювати відповідні пропозиції щодо їх вдосконалення при реформуванні інституту нотаріату в Україні.

Щодо сутності категорій «правове регулювання», цю проблему досліджували фахівці у галузі теорії права: В. І. Гойман, В. М. Корельський, В. В. Лазарєв, О. В. Малько, М. Н. Марченко, М. І. Матузов, В. Д. Перевалов, О. Ф. Скакун та ін.

На думку В. І. Гоймана: «Правове регулювання – це частина (аспект) дії права, яка характеризує спеціально-юридичний вплив права на поведінку та діяльність його адресатів, але безпосередньо з ними не пов'язана» [5, с. 121]. М. Н. Марченко під правовим регулюванням суспільних відносин розуміє лише одну з форм впливу права на суспільні відносини – вплив за допомогою специфічних правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації [6].

Порівнюючи сутність категорій «правове регулювання» і «правовий вплив», М. І. Матузов і О. В. Малько доводять, що предмет правового регулювання вужчий за предмет правового впливу: «Якщо правове регулювання як спеціально-юридичний вплив у будь-якому випадку пов'язано з встановленням конкретних прав і обов'язків суб'єктів, з прямими приписами про належне й можливе, то правовий вплив – не завжди. Якщо перше означає здійснення правових норм через правовідносини, то друге – необов'язково. У цьому сенсі регулювання – лише одна з форм впливу права на соціальні зв'язки, що не охоплює усі інші форми, до яких відносять інформаційно-психологічну, виховну, соціальну» [7, с. 724].

Р. В. Єнгибарян і Ю. К. Краснов під правовим регулюванням розуміють застосування норм права, інших юридичних засобів для впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування й прогресивного розвитку, а також впливу на поведінку людей [8].

С. О. Комаров зазначає, що саме право є найважливішим засобом регулювання взаємовідносин індивідів, соціальних груп, усього суспільства у цілому, в ньому закріплюються права і свободи особистості, воно само виступає як соціальна цінність: «Основне призначення права – організувати відносини громадян, їх поведінку, враховуючи їх індивідуальні потреби, направити дії суспільства в русло суспільних інтересів» [9].

О. Ф. Скакун дотримується наступної позиції: «Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи, шляхом використання влади, а право – шляхом нормативного регулювання. Воно насамперед покликано бути стабілізуючим фактором завдяки принципам свободи і справедливості, які в ньому містяться. Правове регулювання – це здійснюване державою, за допомогою права і сукупності правових засобів, упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона й розвиток» [10, с. 529].

В. О. Козбаненко визначає правове регулювання державного управління як «упорядкування тих сторін суспільної життєдіяльності, які виявляють загальну волю, потреби й інтереси в реалізації прав і свобод особистості, гуманізм, соціальну справедливість, сталість і надійність суспільних процесів та відносин, за допомогою нормотворчої і нормозастосовчої діяльності уповноважених державних органів у сфері управління державними справами» [11].

Існує думка, що правове регулювання – це встановлення правових норм й підпорядкування останнім відповідних суспільних відносин шляхом направлення поведінки їх учасників. Також зазначається, що правове регулювання – це тривалий процес, який складається з декількох стадій: видання і загальної дії правової форми, виникнення прав та обов'язків (правовідносини), реалізація останніх, втілення їх у фактичній поведінці учасників суспільних відносин.

Ю. А. Тихоміров розглядає правове регулювання через застосування наступних критеріїв закону як регулятора: адекватне віддзеркалення об'єктивних потреб; виявлення залежності методу правового регулювання та його співвідношення з іншими видами впливу для виконання завдань, управління, що виникають; обґрунтований вибір форми правового акта згідно з характером регу-

люючих відносин; усунення «проблемності» в системі правового регулювання, яка виникла в процесі суспільного розвитку; заміна форми правового регулювання (наприклад, видання закону замість діючої раніше урядової постанови, прийняття комплексного акта замість декількох дрібних). «Відповідно до цих критеріїв можна добитися високого ступеня правового впливу на суспільні процеси. Водночас змістовність і ефективність правового регулювання визначається й фактором часу» [12, с. 26].

У діловому обороті найчастіше відбувається підміна понять і під правовим регулюванням мають на увазі правовий вплив і навпаки. Дійсно, межа між ними тонка. Однак правовий вплив доцільно розуміти як умову правового регулювання, адже у процесі його здійснення відбувається інформування громадян про, зокрема, існуючі заходи і засоби правового впливу з метою упорядкування відносин. Окрім інформації про існуючі в суспільстві можливості і заборони юридичного характеру, правовий вплив сприяє закріпленню певних цінностей у учасників різних суспільних відносин, стимулює ініціативу й активність громадян в юридичній сфері. Важливо підкреслити, що досліджуване поняття врешті-решт покликано позначати і тією чи іншою мірою пояснювати різні аспекти правового регулювання, яке починається з формування правових можливостей і юридичних обов'язків та завершується їх використанням в соціальній практиці.

Аналіз наукової літератури свідчить, що правовий вплив значно ширший за правове регулювання. Давно підмічено, що «регулювання» виражає специфіку права як нормативного засобу впливу, але не всі форми юридичного впливу на свідомість і поведінку людей. Таким чином, проблема правового регулювання розглядається у юриспруденції переважно у двох аспектах, перший з яких умовно можна назвати діяльнісним, другий – інструментальним.

Отже, проаналізувавши існуючі точки зору стосовно визначення терміна «правове регулювання», можна стверджувати, що серед науковців відсутня єдність з цього питання. Органи нотаріату та його територіальні осередки у своїй діяльності мають правове підґрунтя, постійно відчують на собі впорядковуючий вплив правового регулювання.

Зазначене вище дозволяє виділити основні ознаки й особливості правового регулювання нотаріальної діяльності в Україні. Так, правове регулювання нотаріальної діяльності в Україні: 1) це різновид соціально-державного управління; 2) має цілеспрямований, організований за своєю спрямованістю, результативний характер; 3) є правовою формою між учасниками; 4) має конкретний характер, завжди пов'язане з правовідносинами щодо організації та контролю за нотаріальною діяльністю; 5) здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного регулятора; 6) гарантує доведення норм права до їх виконання; 7) реалізується в інтересах суспільства; 8) має за мету вплив на поведінку учасників правовідносин щодо організації та контролю за нотаріальною діяльністю; 9) здійснюється за допомогою норм права та актів реалізації права.

Правове регулювання нотаріальної діяльності в Україні має вираження як у закріпленні відносин у сфері виконання покладених на них функцій, так і в регламентації правового статусу посадових осіб цих органів, їх компетенції, повноважень та юридичної відповідальності. Правове регулювання в досліджуваній сфері має місце у всіх тих випадках, коли приймається владне нормативне або індивідуальне рішення юридичного характеру, що регламентує положення, завдання і масштаби поведінки або статусу конкретних суб'єктів та об'єктів управління. Таким чином, воно пронизує дві галузі правової діяльності: повністю – правотворчість і частково – правореалізацію і має двоступеневу будову, яка дозволяє виділити два види правового регулювання: загальне (нормативне) та індивідуальне.

Оскільки правове регулювання нотаріальної діяльності в Україні здійснюється завдяки дії комплексу правових норм, узгодженого впливу різних галузей національного права, це обумовлює визначення відповідного поняття: правове регулювання нотаріальної діяльності в Україні – це здійснюваний за допомогою норм права та актів реалізації права вплив на поведінку суб'єктів і об'єктів управління, з метою забезпечення стабільності цивільного обороту, зниження навантаження на суддів через зменшення кількості суперечок про нікчемність і заперечність операцій, вирішення правових конфліктів без звернення до суду відповідно до цілей і завдань правової держави, розрахований на їх багаторазове застосування.

Дослідження проблеми правового регулювання нотаріальної діяльності в Україні передбачає і з'ясування кола суспільних відносин, які в них виникають, тобто визначення предмета адміністративно-правового регулювання. Ним охоплюються усі суспільні відносини, які об'єктивно за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу і в даних соціально-політичних умовах потребують такого впливу, що здійснюється за допомогою юридичних норм та всіх інших юридичних засобів.

Ознаками адміністративно-правових відносин у сфері нотаріальної діяльності є наступні: а) предметом даних відносин є організація, контроль та взаємодія; б) здійснюються такі відносини певним суб'єктом – органом публічної адміністрації, повноваження якого визначені чинним законодавством; в) є цілеспрямованою діяльністю, оскільки метою її здійснення є реалізація державної політики щодо посвідчення прав, а також фактів, що мають юридичне значення, та вчинення інших передбачених законодавством нотаріальних дій з метою надання їм юридичної вірогідності; г) має організаційно-розорядчий характер; д) є владною державно-управлінською діяльністю; ж) реалізується у правотворчій та правозастосовчій формах.

Таким чином, наявність специфічної групи суспільних відносин у зазначеній сфері, суб'єктами яких є Міністерство юстиції України та її територіальні управління, а об'єктами – державні та приватні нотаріуси, державні нотаріальні архіви, викликає необхідність їх нормативно-правової регламентації. Від змісту і характеру предмета багато в чому залежать особливості змісту адміністративно-правового регулювання. На його специфіку впливають також елементи суспільних відносин – статус їх суб'єктів, особливості об'єктів тощо.

**Висновки.** Отже, предметом адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності є система суспільних відносин між суб'єктами державного контролю за нотаріальною діяльністю та нотаріусами, які виникають у сфері владно-розорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг, з метою публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, функціонування громадянського суспільства держави в цілому, при суворому дотриманні принципу законності із можливістю застосування до нотаріусів, які порушують нотаріальне законодавство засобів державного примусу.

Наведені теоретичні положення щодо розуміння категорії адміністративно-правового регулювання свідчать про наявність наукового пошуку у цьому напрямку. Разом з тим, дослідники вказують на регулюючу роль права, здійснювану за допомогою інструментів чи засобів. Такі засоби чи інструменти отримують своє закріплення у нормативно-правових актах, які відрізняються один від одного юридичною силою, порядком прийняття та набуття чинності, видом тощо.

Аналізуючи діючу систему адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності в Україні із точки зору її повноти та внутрішньої узгодженості, можливо з'ясувати, що в ній існує чимало прогалин і недоліків, які заважають ефективному здійсненню функцій щодо захисту прав фізичних та юридичних осіб. Зокрема, по-перше, недостатньо визначеним і чітким у відповідному законодавстві є на сьогодні правовий статус суб'єкта нотаріальної діяльності. По-друге, фактично поза межами законодавчого регулювання залишаються питання вдосконалення правового регулювання відповідальності суб'єктів вчинення нотаріальних дій.

### *Список літератури*

1. Черниш В. М. Цивільно-правові засади розвитку нотаріату в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Черниш Володимир Миколайович. – К., 2003. – 199 с.
2. Федорова К. І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Федорова Ксенія Іванівна. – К., 2008. – 18 с.
3. Гулевська Г. Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гулевська Ганна Юріївна. – Ірпін, 2004. – 19 с.
4. Фурса С. Я. Теорія нотаріального процесу / С. Я. Фурса. – Київ, 2012. – 920 с.
5. Теорія права і государства : учеб. / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Право и закон, 2001. – 520 с.
6. Общая теория государства и права : академический курс в 2 т. / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2000. – Т. 2 : Теория права. – 436 с.
7. Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько]. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.
8. Енгибарян Р. В. Теория государства и права / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. – М. : Юрист, 1999. – 242 с.
9. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учеб. / С. А. Комаров. – М. : Юрист, 1998. – 379 с.
10. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підруч. [пер. з рос.] / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
11. Государственное управление : основы теории и организации : учеб. / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 445 с.
12. Тихомиров Ю. А. Право и социальное управление в развитии социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1978. – 64 с.



*Н.В. Ильева*, канд. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
кафедра конституционного права и правосудия  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## НОТАРИАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### Резюме

Статья посвящена определению нотариальной деятельности как предмета административно-правового регулирования. Рассмотрены понятия «правовое регулирование» и «правовое воздействие», выделены и проанализированы общие положения и особенности административно-правового регулирования нотариальной деятельности.

**Ключевые слова:** нотариальная деятельность, предмет административно-правового регулирования нотариальной деятельности, правовое регулирование, правовое воздействие.

*N.V. Ilieva*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
Odesa I. I. Mechnikov National University  
the Department of Constitutional Law and Justice  
24/26, Frantsuzskiy Boulevard, Odessa, 65058, Ukraine

## NOTARIAL ACTIVITY AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW REGULATION

### Summary

The article is dedicated to the definition of notarial activities as a subject of administrative law regulation. In this article the concept of «legal regulation» and «legal impact» are considered, the general terms and peculiarities of the administrative law regulation of notarial activities are emphasized and analyzed.

**Key words:** notarial activity, subject of administrative law regulation of notarial activity, legal regulation, legal impact.