

УДК 347.961

ШИНКАРУК А.І.

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ФОРМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених визначено форми адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації. Обґрунтовано, що форма адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації є більш широкою категорією, аніж методи механізму правового впливу на зазначене коло суспільних відносин. Наголошено, що форма адміністративно-правового регулювання у будь-якому разі не може існувати поза правом.

Ключові слова: форма, адміністративно-правове регулювання, ноніус, державна реєстрація, нормативно-правовий акт.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых определены формы административно-правового регулирования деятельности нотариусов в сфере государственной регистрации. Обосновано, что форма административно-правового регулирования деятельности нотариусов в сфере государственной регистрации является более широкой категорией, чем методы механизма правового воздействия на указанный круг общественных отношений. Отмечено, что форма административно-правового регулирования в любом случае не может существовать вне права.

Ключевые слова: форма, административно-правовое регулирование, нониус, государственная регистрация, нормативно-правовой акт.

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists, the forms of administrative and legal regulation of the activities of notaries in the field of state registration are defined. It is substantiated that the form of administrative and legal regulation of the activities of notaries in the field of state registration is a broader category than the methods of the mechanism of legal influence on the specified circle of public relations. It is emphasized that the form of administrative regulation in any case can not exist beyond the law.

Key words: form, administrative-legal regulation, nonius, state registration, normative-legal act.

Постановка проблеми. З кожним етапом розбудови України як соціальної, правової держави роль права як основного координаційного важеля суспільних відносин на її території підвищується все більше. З цього приводу Р.Я. Демків доречно зазначає, що будь-яке суспільство, на якій би стадії історичного розвитку воно не перебувало, потребує соціально-нормативної регуляції. Ця об'єктивна потреба зумовлена тим, що суспільство як форма спільної життєдіяльності людей припускає певну стабільність, організованість, впорядкованість людських відносин. Загальновідомі й обов'язкові норми поведінки учасників цих відносин – одним словом, належний нормативний порядок [1, с. 19]. Водночас стабільність всередині суспільства і, як наслідок, в державі загалом залежить від належного функціонування всіх галузей життєдіяльності соціуму на її території. В цьому аспекті актуальною є проблема адміністративно-правового регулювання нотаріату за напрямом державної реєстрації. Відзначимо, що правовий вплив на цю сферу відрізняється певною специфікою, особливо з урахування різноманітності правових засад та принципів, на яких він оснований. Крім того, складність адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів в ролі державних реєстраторів також обумовлено наявністю певного роду форм правового регламенту.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти діяльності нотаріусів в Україні розглядали: В.Б. Авер'янов, Г.Л. Сергієнко, Т.С. Ківалова, О.В. Зайчук, М.Н. Оніщенко, Л.Л. Попо-

ва, В.І. Шинкарук, І.А. Городецька, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Плугатир, М.В. Співак, Т.І. Фулей, В.І. Фелик, С.В. Попов та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, практично поза увагою науковців залишилось питання форм адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації.

Мета – визначити форми адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання є складним механізмом, який поділяється на менші елементи залежно від галузевої приналежності. В контексті наукового дослідження йдеться про адміністративно-правовий тип правового регулювання, тобто відгалуження класичного механізму правового впливу, який регламентовано нормами адміністративного права. Слід зазначити, що галузева приналежність адміністративно-правового регулювання зумовлює велике коло особин цієї категорії, які неодноразово висвітлювались науковцями.

Наприклад, І.О. Бондаренко у своїх наукових працях відмічає той факт, що адміністративно-правове регулювання – це механізм імперативно-нормативного упорядкування й організації діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого порядку функціонування. Тривалість циклу послідовно здійснюваних дій, спонукання суб'єктів права діяти самостійно, здійснювати свої права та виконувати обов'язки в рамках встановлених режимів і процедур, забезпечення стабільності їх функціонування – таке призначення і прояв цього регулювання [2, с. 379].

Відповідно до наукового погляду О.Ш. Чомахашвілі адміністративно-правове регулювання – це діяльність органів виконавчої влади та посадових осіб, які входять до єдиної державної системи у сфері набуття, здійснення та захисту відповідних прав та законних інтересів в тій чи іншій галузі суспільних відносин [3, с. 180]. О.П. Рябченко під адміністративно-правовим регулюванням розуміє діяльність, що складається із послідовних дій, що змінюють одна одну в певному порядку. Регулювання протікає за певною процедурою, яка також розглядається як форма щодо змісту цієї діяльності. Тому існують процесуальні форми регулювання. В багатьох випадках ефективність регулювання залежить від того, наскільки чіткою є процедура і наскільки точно її дотримуються [4, с. 68]. Деяко іншу думку підтримує О.І. Харитонова, яка розглядає адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, у тому числі й у галузі приватної нотаріальної діяльності, як встановлення державою певних правил поведінки, пов'язаних з виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання [5, с. 76].

В.І. Теремецький стверджує, що адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [6].

Схожого наукового підходу додержується І.М. Шопіна, яка вважає, що адміністративно-правове регулювання – це відповідного типу юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, що у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [7, с. 55].

Досить цікавий та широкий підхід до окреслення сутності адміністративно-правового регулювання пропонує у своїй монографії С.Ю. Любімова Науковець, зокрема, акцентує увагу на ряді особливих аспектів, якими вищенаведена категорія характеризується та які є прийнятними у наукових колах. Так, у монографії зазначається, що адміністративно-правове регулювання володіє наступними ознаками:

1) адміністративно-правове регулювання є одним із видів правового регулювання, за якого адміністративне право виконує в процесі пізнання й відображення соціальної дійсності чотири головних функції: організаційно-видозмінене державне управління; адміністративно-правове регулювання; легалізація статусів суб'єктів і їх дій; адміністративний контроль і нагляд тощо;

2) адміністративно-правове регулювання — це засіб державного регулювання, оскільки адміністративне право встановлюється або санкціонується державою і є регулятором суспільних відносин;

3) адміністративно-правове регулювання — це певний вплив на суспільні відносини, тобто адміністративне право регулює публічні відносини та певним чином впливає на них;

4) адміністративно-правове регулювання — це вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права, й інші адміністративно-правові засоби в сукупності, що складають механізм адміністративно-правового регулювання;

5) адміністративно-правове регулювання — це цілеспрямований вплив на суспільні відносини у сфері державного керування, в результаті якого вони приводяться в систему й створюється певний порядок у тій галузі, яку вони регулюють;

б) адміністративно-правове регулювання має цілком точну мету – забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами та посадовими особами [8, с. 59].

Таким чином, можемо констатувати, що у наукових колах панує стабільна різноманітність наукових підходів до визначення змісту адміністративно-правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. Зазвичай вчені визначають дану категорію як «механізм», «вид діяльності», «правовий вплив», «процес», «систему дій» і таке інше. На наш погляд, адміністративно-правове регулювання все ж таки являє собою правовий механізм, втілений та спрямовуваний нормами адміністративної галузі права, що виражає межі державного впливу на суспільні відносини, які виникають за фактом вчинення органами державної влади своїх повноважень, а також у сфері контролю та координації певного роду діяльності. В контексті нашого дослідження подібною діяльністю виступає робота нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації. Важливість та значимість вказаної сфери передбачає наявність комплексу форм та методів правового впливу, які своєю чергою становлять структуру адміністративно-правового регулювання нотаріату в галузі державної реєстрації.

Аналіз форм адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації передбачає необхідність визначення змісту категорія «форма». Так, поняття «форма» – це зовнішній вигляд якого-небудь предмету; взірець, відповідно до якого виділяють певний предмет, прилад для надання предмету тих чи інших зовнішніх ознак; зовнішній вигляд предмету, протилежний його внутрішньому змісту, тощо; структура, конструкція тощо [9]. Отже, форма – це вираження змісту певної діяльності, явища тощо, а метод є практичним аспектом, який реалізується задля досягнення певної мети. Виходячи з цього, форма є більш широким поняттям. Наприклад, якщо йдеться про конкретний вид діяльності, то її формою стане її зовнішній вигляд або вираження, набір відповідно до якого вона реалізується, а методом – сукупність способів та засобів, використанням яких досягається певний кінцевий результат зазначеної діяльності. На підтвердження цієї думки доречно відмітити, що в адміністративному праві загальновизнано: метод і форма адміністративно-правового регулювання (управління) – взаємопов'язані аспекти процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу. Форма управління дає стимул до виникнення методів, а через них і функцій управління [10].

Отже, за аналогією доходимо висновку, що форма адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації є більш широкою категорією, аніж методи механізму правового впливу на зазначене коло суспільних відносин, у зв'язку з чим її аналіз слід проводити першочергово.

Відзначимо, що теоретичні розуміння форм адміністративно-правового регулювання та їх перелік незначним чином, але все ж таки варіюються між собою. Зокрема, О.Б. Німко у своєму дисертаційному дослідженні вказує таке: «Форма адміністративно-правового регулювання – це зовнішній прояв змісту адміністративно-правового регулювання, межі конкретних управлінських дій, здійснюваних безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування. Форма адміністративно-правового регулювання – це певна частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів та посадових осіб. Кожна форма управління містить у собі виконання конкретними суб'єктами певних дій, котрі специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського діяння. Форма адміністративно-правового регулювання, яка встановлюється нормативно-правовим актом, називається правовою. У деяких випадках форми управління не встановлюються нормативно – отже, їх можна вважати організаційними» [11, с. 60–61].

В.К. Колпаков під формою адміністративно-правового регулювання розуміє зовнішню виражену дію, волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках законності та його компетенції для досягнення управлінської мети. Вчений пропонує до виділення такі форми: встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість); застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладення адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших значущих дій; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій [12, с. 199]. Схожу думку з приводу визначення змісту форм адміністративно-правового регулювання підтримує Д.М. Бахрах. Водночас вчений наголошує на існуванні двох великих видів останніх, виділяючи правові форми здійснення виконавчої влади (прийняття правових актів, рішень, укладення договорів та здійснення інших юридично значимих дій) та неправові (організаційні дії та матеріально-технічні операції) [13, с. 151].

О.В. Клим вважає, що форми адміністративно-правового регулювання виступають зовнішнім виразом методів та засобів такого регулювання, які реалізуються уповноваженими органами в межах своєї компетенції. Тобто під формою розуміють зовнішню виражені дії уповноважених

органів та посадових осіб, що здійснюються в межах їх компетенції та тягнуть за собою певні правові наслідки. До ключових форм адміністративно-правового регулювання вчена відносить:

- 1) видання нормативно-правових та індивідуальних актів;
- 2) укладення договорів (наприклад, адміністративних договорів);
- 3) здійснення юридично значимих дій на основі нормативно-правового акту (наприклад, проведення державної реєстрації, видача дозволів, складання адміністративних протоколів, проведення контрольних дій тощо) [14, с. 66–68].

Висновки. Отже, все вищезазначене дозволяє дійти висновку, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів в сфері державної реєстрації не доречно поділяти на правові та неправові. Тут йдеться передусім про тип правового регулювання, тобто механізм, який засновано на праві загалом та його проявах зокрема, тобто нормах законодавства, підзаконної бази, міжнародних договорів тощо. Інакше кажучи, форма адміністративно-правового регулювання в будь-якому разі не може існувати поза правом. З огляду на це ми пропонуємо наступні форми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері діяльності нотаріусів як суб'єктів державної реєстрації:

- 1) видання нормативно-правових актів, положення яких регулюють діяльність нотаріусів у сфері державної реєстрації, наприклад законів (Про нотаріат, Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень тощо), підзаконних нормативно-правових актів (нормативних актів Кабінету Міністрів України, Міністерства Юстиції України) тощо;

- 2) організаційно-управлінське забезпечення нотаріальної діяльності у сфері державної реєстрації (визначення меж нотаріальних округів, забезпечення порядку роботи і використання Державного реєстру прав, визначення порядку формування реєстраційних справ, контроль діяльності у сфері державної реєстрації);

- 3) вчинення юридично значимих дій, наприклад проведення державної реєстрації нотаріусом за фактом вчинення відповідної нотаріальної дії, складання протоколу про адміністративне правопорушення за порушення правил в сфері державної реєстрації тощо.

Список використаних джерел:

1. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 34, Том 1. С.19–23.
2. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. 800 с.
3. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні. Ірпінь: Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». 2008. 217 с.
4. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): дисертація. Х. 2000. 466 с.
5. Харитонова О.І. Сучасні ознаки адміністративного права як галузі публічного права. Виконавча влада і адміністративне право. 2002. С. 76–83.
6. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. Держава та регіони. Серія «Право». 2012. № 1(35). С. 50–54.
7. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дисертація. К. 2012. 514 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах. Т. 1.: Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2004. С. 59.
9. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. Москва: «Советская энциклопедия». С. 1935–1940.
10. Ніколаєв О.А. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері міжнаціональних відносин в Україні. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2010. №1. С. 90–97.
11. Німко О.Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування: дисертація. Київ: Відкритий міжнародний університет розвитку людини України. 2008. 173 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер. 2003. 544 с.
13. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебн. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Норма: Инфра М, 2000. 623 с.
14. Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: дисертація. Київ: Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2009. 205 с.