

УДК 347.961(477)

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

**Ковальчук Сергій Павлович,**  
здобувач  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

Виявлені й описані принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності. Під ними розуміють основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів нотаріусів, органів нотаріального самоврядування та контролюючих органів. Вони формуються з метою забезпечення фізичних і юридичних осіб якісними, своєчасними та доступними нотаріальними послугами. Принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності поділяються на загальні і спеціальні. Спеціальний принцип недопустимості погіршення правового та фіскального статусу нотаріуса є таким, що обґрунтовується позитивними й об'єктивними сутнісними положеннями.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, зміст, нотаріальна діяльність, нотаріат, нотаріус, принципи, посвідчення прав та фактів, юридична вірогідність.

## PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF NOTARIAL ACTIVITIES IN UKRAINE

**Kovalchuk Serhii Pavlovych,**  
Applicant  
(Research Institute of Public Law,  
Kyiv, Ukraine)

Found and described the principles of administrative and legal regulation of notarial activities. Under which are understood the main output, objectively determined by the principles on which the activities of the subjects of notaries, the bodies of notarial self-government and control bodies are based. They are formed to provide individuals and legal entities with high-quality, timely and affordable notarial services. Principles of administrative and legal regulation of the notary are divided into general and special. It is described that the special principle of the non-admissibility of the deterioration of the legal and fiscal status of a notary is such that it is substantiated by positive and objective substantive provisions.

**Key words:** administrative regulation, certificate of rights and facts, content, notary, notary activity, notary, principle of the supremacy of law, principles.

**Актуальність дослідження.** Принципи права є провідною юридичною категорією романо-германської правової сім'ї, будь-якої системи права. З погляду правопорядку демократичні правові держави, в першу чергу, характеризується високим рівнем забезпечення прав свобод і законних інтересів приватних фізичних і юридичних осіб, також функціонуванням розвинутого демократичного суспільства. У цій збалансованій системі держава не здійснює опіки над громадянами, а дає їм максимальний рівень свободи, який нічим не може бути обмежений, окрім недопущення порушень зазначених чеснот інших осіб.

Такі держави намагаються перекласти на недержавний сектор як приватні, так і публічні послуги. Одним із винаходів цивілізованого суспільства є система латинського

нотаріату, який органічно в собі поєднує публічні і приватні засади. Нотаріуси в цій системі від імені держави надають публічні послуги, однак їх організаційна діяльність здійснюється самостійно. Іншими словами, в науковій літературі такий стан речей отримав назву «вільний нотаріат» у формі «вільної професії».

Згідно з конституцією України виключно законами України визначається організація нотаріату. Відповідно, в Україні діє спеціальний закон, який визначає правовий статус нотаріату (нотаріуса) та механізм (процедури) його правової діяльності.

Ураховуючи змішану публічно-правову природу латинського нотаріату, значна частина правових норм, що регулює діяльність нотаріату, носить ознаки норм адміністративного права.

В умовах сьогодення продовжується правова реформа в Україні, яка зачіпає своїми аспектами й питання організаційно-правових засад діяльності нотаріату (нотаріуса) та його адміністративного правового статусу. В цьому напрямку треба діяти виважено для того, щоб повністю адаптувати національну систему нотаріату до цінностей і стандартів, які існують у країнах-учасниках Європейського Союзу, не втративши при цьому позитивних напрацювань, які присутні в національній системі нотаріату. Все позитивне, здобуте за часи незалежності України, має бути збережено, одночасно треба відкинути все, що відображає стандарти минулої епохи, застаріле і таке, що може привести до порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб нотаріусами, що заважає ефективно використовувати високий потенціал національного нотаріату.

Крім того, треба звернути увагу на те, що громадяни України незадоволені загальним станом функціонуванням публічної влади. І хоча це не стосується безпосередньо системи нотаріату, але, як на інституції, що виконує публічні функції, на ній опосередковано лежить відповідальність за такий стан речей.

Отже, громадяни України не задоволені рівнем забезпечення їх прав, свобод і законних інтересів органами публічної влади. Діяльність нотаріату і статус нотаріуса у великій мірі регулюються адміністративним правом. Актуальним є дослідження адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності в Україні, в тому числі принципів адміністративної діяльності публічної адміністрації в цій сфері.

**Огляд останніх досліджень.** До проблеми принципів адміністративно-правових засад захисту прав і свобод осіб адвокатами зверталися такі вчені, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Висеканцев, В. Галуцько, В. Гаращук, Ю. Гаруст, О. Глазов, О. Гончаренко, А. Гуледза, О. Джафарова, П. Діхтієвський, Д. Журавльов, О. Єщук, Р. Калюжний, А. Ковальчук, Т. Коломoeць, В. Колпаков, А. Комзюк, Я. Кондратьєв, Л. Котяж, О. Кузьменко, С. Кулицький, В. Курило, Я. Лазур, А. Манжула, Р. Мельник, Ю. Нікітін, У. Палієнко, В. Паливода, М. Савюк, О. Світличний, О. Скрипник, Є. Соболюк, С. Стеценко, К. Федорова, І. Фріс, С. Фурса, Е. Шевченко, В. Черниш, К. Чижмарь, А. Чубенко, О. Юнін, Л. Ясінська та ін. Проте аналізована проблематика не досліджувалася, а розглядалася переважно питання більш загальні.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, діючого національного і міжнародного законодавства та євроатлантичних прагнень українського народу сформулювати, виявити і описати принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності в Україні.

**Виклад основних положень.** Тлумачний словник української мови трактує поняття «принципи» в декількох значеннях, зокрема як: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності

якої-небудь організації, товариства і т. ін.; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [1, с. 693].

На жаль, у спеціальному Законі України від 2 вересня 1993 р. № 3425-ХІІ «Про нотаріат» принципи нотаріальної діяльності є нерозкритими. Більш [2] того, в аналізованому законі слово «принцип» взагалі не вживається. Відповідно, всі наявні визначення, розкриття сутності і змісту принципів відображають доктринальні положення вчених.

Метр вітчизняної адміністративістики, професор В. Авер'янов визначає, що під принципами адміністративного права слід розуміти засадні (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрямки й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [2, с. 43].

Професор Д. Журавльов під принципами організації та діяльності центральних органів виконавчої влади розуміє закріплені в законодавстві основні ідеї, начала, відповідно до яких здійснюється регулювання відносин у сфері виконавчої влади, тобто які визначають сутність і зміст організації та діяльності центральних органів виконавчої влади. Специфіка їх полягає в тому, що вони закріплюють вихідні, нормативні положення, що визначають поведінку посадових осіб центральних органів виконавчої влади та виступають критерієм правомірності [3]

Професор В. Галуцько доводить, що принципи адміністративного права – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на основі яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 43].

Що стосується аналізованої нами проблематики, то, на наш погляд, слід відзначити, що ознаками адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності є такі особливості: 1) нотаріальна діяльність – це адміністративна (публічна) діяльність нотаріусів та публічних органів, які забезпечують їх діяльність (здійснюють контроль) щодо посвідчення прав та фактів, що мають юридичне значення, та вчинення інших дій із метою надання їм юридичної вірогідності; 2) в ході адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності виникають адміністративно-правові відносини між: нотаріусами і приватними фізичними і юридичними особами, які звернулися до них; нотаріусами і органами нотаріального самоврядування та контролюючими органами; 3) такі відносини є: публічно-правовими; однією зі сторін обов'язково є нотаріус; врегульованими адміністративно-правовими нормами; їх учасники виступають носіями адміністративних прав і обов'язків; характеризують режим нотаріальної діяльності; під час здійснення контрольних функцій згода на них нотаріуса не є обов'язковою; за їх порушення може наступити адміністративна відповідальність.

Із погляду теорії цивільного права принципи нотаріальної діяльності – це основоположні положення, закріплені у правових нормах, які виражають найбільш істотні риси нотаріату. Всі принципи нотаріальної діяльності органічно пов'язані між собою, взаємодіють один з одним і утворюють у сукупності єдину систему. На думку вчених-цивілістів, до них відносяться такі принципи: законності; неупередженості нотаріальної діяльності; незалежності особи, що вчиняє нотаріальні дії; дотримання таємниці нотаріальної дії [5].

На слушну думку С. Розсохи, у сфері адміністративно-правового регулювання нотаріату діють такі принципи: 1) загальні (принцип верховенства права, законності, незалежності, принцип рівності прав усіх суб'єктів, які бажають отримати право на зайняття нотаріальною діяльністю, принцип доступності); 2) спеціальні принципи: принцип неупередженості, принципи безпосередності, принцип забезпечення якості, принцип відкритості та прозорості, принцип обґрунтованості відмови, принцип оскарження відмови, принцип оплатності надання адміністративних послуг за

видачу свідоцтва. У цілому вчений під принципами отримання права на зайняття нотаріальною діяльністю розуміє провідні правові положення та вихідні ідеї, якими визначаються напрями діяльності щодо отримання права на зайняття нотаріальною діяльністю, що є основою для здійснення нотаріальної діяльності в цілому [6].

На наш погляд, спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності мають бути поповнені основоположними засадами щодо неможливості погіршення правового стану нотаріусів під час внесення змін і доповнень до діючого законодавча – принцип недопустимості погіршення правового та фіскального статусу нотаріуса.

Це обґрунтовується такими сутнісними положеннями:

1) нотаріуси виконують важливу місію в суспільстві на користь громадян і мають право на повагу з боку як держави, так і приватних осіб;

2) фізичні і юридичні особи вимагають, щоб кількість нотаріальних офісів зростала, щоб вони були максимально наближеними до клієнтів; це, у свою чергу, матиме наслідком не тільки більший комфорт клієнтів, однак і зменшення часу на вирішення нотаріальних проблем, зниження собівартості продукції і послуг; забезпечить стабільність і прогнозовану матеріальну діяльність; знизить кількість випадків, коли приватні нотаріуси зупиняють (припиняють) свою діяльність із-за незадовільного фінансового стану чи в силу створених адміністративних перепон.

Отже, спеціальний принцип адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності – принцип недопустимості погіршення правового та фіскального статусу нотаріуса – є таким, що обґрунтовується позитивними і об'єктивними сутнісними положеннями, адже нотаріуси виконують важливу місію в суспільстві на користь громадян і мають право на повагу з боку як держави, так і приватних осіб. Фізичні і юридичні особи вимагають, щоб кількість нотаріальних офісів зростала, щоб вони були максимально наближеними до клієнтів, що забезпечить не тільки більший комфорт клієнтів, однак і зменшення витрат часу на рішення нотаріальних проблем, знизить собівартість продукції і послуг, принесе стабільність і прогнозовану матеріальну діяльність, знизить кількість випадків зупинення нотаріальної діяльності із-за незадовільного фінансового стану чи в силу створених адміністративних перепон.

**Висновки.** Усе вищенаведене дає можливість сформулювати узагальнення щодо принципів адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності:

1) принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується як приватно-сервісна, так і адміністративно-правова діяльність суб'єктів нотаріусів, органів нотаріального самоврядування та контролюючих органів із метою забезпечення фізичних і юридичних осіб якісними, своєчасними та доступними нотаріальними послугами;

2) виявлено і описано, що спеціальний принцип недопустимості погіршення правового та фіскального статусу нотаріуса є таким, що обґрунтовується позитивними й об'єктивними сутнісними положеннями;

3) до аналізованих засад піднесено: принцип верховенства права і правового закону; неупередженості, незалежності, принцип рівності прав усіх суб'єктів перед законом; спеціальні принципи: принцип доступності до нотаріальної діяльності; незалежності особи, що вчиняє нотаріальні дії; дотримання таємниці нотаріальної дії, принцип забезпечення якості, принцип відкритості та прозорості, принцип обґрунтованості відмови, принцип оскарження відмови та принцип недопустимості погіршення правового та фіскального статусу нотаріуса.

Отже, принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів

нотаріусів, органів нотаріального самоврядування та контролюючих органів із метою забезпечення фізичних і юридичних осіб якісними, своєчасними та доступними нотаріальними послугами.

### Список використаних джерел:

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 7. 1976. 1040 с.
2. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
3. Журавльов Д.В. Щодо принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 26. С. 282–290.
4. Галуцько В., Олефір В., Гридасов Ю. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. 396 с.
5. Черниш В. Цивільно-правові засади розвитку нотаріату в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2003. 16 с.
6. Рассоха С. Принципы получения права на занятие нотариальной деятельностью в Украине. Международный научно-практический журнал «Право и Закон». 2016. № 1. С. 51–55.
7. Палієнко У. Адміністративно-правовий статус нотаріуса в Україні. Форум права. 2010. № 2. С. 355–358.
8. Висеканцев О. Адміністративно-правовий статус державного нотаріуса: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Херсон, 2014. 203 с.
9. Фріс І. До поняття нотаріальної діяльності // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. 2013. Вип. 33. С. 44–51.
10. Гуледза А. Нотаріальна діяльність в Україні: становлення, розвиток, удосконалення (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2012. 201 с.
11. Шевченко Е. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). Форум права. 2011. № 1. С. 1116–1122.
12. Нотаріат в Україні: навчальний посібник / ред. В.М. Бесчасний. Київ: Знання, 2008. 494 с.
13. Федорова К. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.
14. Фурса С. Теоретичні основи нотаріального процесу в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2003. 40 с.
15. Черниш В. Цивільно-правові засади розвитку нотаріату в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2003. 16 с.
16. Ясінська Л. Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні (історико-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2005. 16 с.
17. Федорова К. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.
18. Черниш В. Цивільно-правові засади розвитку нотаріату в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2003. 16 с.
19. Ясінська Л. Становлення та розвиток інституту нотаріату в Україні (історико-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2005. 16 с.