

ПРОЦЕДУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ НОТАРІАТУ

PROCEDURES FOR ENSURING THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF NOTARY

Пилипенко О.Ю., здобувач кафедри адміністративного,
кримінального права і процесу

Закладу вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права»

Стаття присвячена дослідженню процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату. Акцентовано увагу на тому, що адміністративні процедури, що супроводжують забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату є різновидом правових процедур. Встановлено, що процедури забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату відносяться до спеціальних адміністративних процедур, а от вже їх віднесення до повних (комплексних) чи часткових (фрагментарних) за рівнем правового регулювання потребує додаткового аналізу, зокрема щодо системи законодавства, що регулює порядок їх здійснення та властивих їм специфічних ознак.

Зазначено, що межі процедурних відносин під час забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату сформовано із взаємопов'язаних, доповнених, але самостійних однорідних відносин, які прийнято визначати на правовому рівні через діяльність органу державної виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування або іншого суб'єкта під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в сфері нотаріату. Виокремлено ознаки, що притаманні процедурам в сфері забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату: 1) суб'єктна вимога; 2) перехід на цифровізаційну форму; 3) сприяння досягненню мети діяльності нотаріусів; 4) врегульованість нормами адміністративного права, що містяться в актах спеціального законодавства про нотаріат тощо.

На підставі аналізу системи законодавства, що регулює здійснення процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату та ознак, що їх характеризують зроблено висновок, що це процедури з повним (комплексним) правовим регулюванням.

Досліджено наявні процедури, що реалізуються під час створення оптимальних умов для функціонування нотаріату. Встановлено, що правові процедури, які застосовуються при забезпеченні реалізації державної політики в сфері нотаріату є переважно адміністративно-правовими через суб'єктно-предметний критерій їх застосування. Кожна з процедур має формалізований та простий характер. Зауважено, що переважна більшість процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату є правозастосовними, зовнішніми, заявними процедурами.

Ключові слова: процедура, нотаріат, державна політика, формалізм, цифровізація.

The article is devoted to the study of the procedures for ensuring the implementation of state policy in the field of notary. Attention is focused on the fact that administrative procedures accompanying the implementation of state policy in the field of notary are a type of legal procedures. It has been established that the procedures for ensuring the implementation of state policy in the field of notary are classified as special administrative procedures, but their classification as full (complex) or partial (fragmentary) according to the level of legal regulation requires additional analysis, in particular with regard to the system of legislation that regulates the procedure for their implementation and their specific characteristics.

It is noted that the boundaries of procedural relations when ensuring the implementation of state policy in the field of notary are formed from interrelated, supplemented, but independent homogeneous relations, which are usually determined at the legal level through the activities of the state executive authority or local self-government body or other subject under time of executive and administrative activities in the field of notary. The features inherent in procedures in the sphere of ensuring the implementation of state policy in the field of notary are singled out: 1) subject requirement; 2) transition to digitization form; 3) assistance in achieving the goal of notaries activities; 4) regulation by the norms of administrative law contained in acts of special legislation on notary, etc.

On the basis of the analysis of the system of legislation regulating the implementation of procedures for ensuring the implementation of state policy in the field of notary and the features characterizing them, it was concluded that these are procedures with full (complex) legal regulation.

The existing procedures implemented during the creation of optimal conditions for the functioning of the notary office were studied. It was established that the legal procedures that are used to ensure the implementation of state policy in the field of notary are mainly administrative-legal due to the subject-subject criterion of their application. Each of the procedures has a formalized and simple character. It was noted that the vast majority of procedures for ensuring the implementation of state policy in the field of notary are law enforcement, external, declarative procedures.

Key words: procedure, notary, state policy, formalism, digitalization.

Актуальність дослідження. На теперішній час система законодавства, що регулює порядок здійснення процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату характеризується своєю розгалуженістю, оскільки представлена великою кількістю підзаконних нормативних актів, більшість з яких приймаються Міністерством юстиції України. Переосмислення взаємин публічного та приватного секторів торкнулось усіх сфер суспільного буття, включаючи паралелі діяльності суб'єктів, що надають публічні послуги, до яких належать нотаріуси. Специфіка завдань, що стоять перед нотаріатом опосередковує потребу окреслення усіх зрізів їх діяльності та забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату. Включаючи процедурний аспект. Фактичне втілення означеного на тлі впровадження правового режиму воєнного стану сприятиме визначенню функціональних можливостей нотаріуса в межах правового поля.

Доктринальні напрацювання, що стосуються процесу забезпечення реалізації державної політики в сфері

нотаріату майже відсутні. Основою для здійснення цього дослідження стали праці, присвячені сутності процедурної діяльності в адміністративно-правовому аспекті (наприклад, Р.С. Мельника та В.М. Бевзенко, О.О. Мандюка, В.П. Тимошука, Р.В. Негари, А.Ю. Осадчого, А.М. Школика), а також праці щодо формування та реалізації державної політики в цілому (наприклад, О. Амосова, В. Бакуменко, З. Варналій, О. Кілієвич, В. Купрій, М. Латинін, М. Логунова, В. Мамонова, В. Ребало, Є. Романенко, В. Романов, О. Рудік, В. Тергичка). Незважаючи на значну кількість наукових праць, питання адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату є невирішеним в частині виділення процедурного виміру цієї діяльності.

Мета статті полягає в дослідженні процедур забезпечення державної політики у сфері нотаріату.

Важливість процедурної форми для будь-якої діяльності обґрунтовується тим, що вона охоплює забезпечення дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного

адміністрування, всебічність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів уповноважених органів, і відповідно – законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини. У свою чергу, відсутність передбачуваних процедур у праві має негативні наслідки як для застосування матеріальної норми права, так і реалізації правових приписів [1, с. 87]. Сфера забезпечення політики в сфері нотаріату не є виключенням. При цьому, коли йдеться про діяльність, спрямовану на забезпечення реалізації політики незалежно від її сфери, то це якісно буде віднесено до різновиду адміністративних процедур.

Адміністративні процедури, що супроводжують забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату є різновидом правових процедур. Відповідно їм притаманні загальні ознаки, обумовлені адміністративно-правовим регулюванням. В цілому в праві процедура визначається як врегульований нормами права порядок дій. Їй властиві такі ознаки як: 1) втілення у попередньо визначеному порядку застосування для досягнення необхідного результату; 2) впорядкування на законодавчому рівні; 3) акцентування уваги на зовнішньому процесові втілення матеріальних норм, а не на їх змістовному наповненні; 4) наявність нерозривності матеріальних і процедурних норм [2, с. 362].

Цікавими є наукові напрацювання А.М. Школика, який виділяє: загальну адміністративну процедуру (є єдиною для усіх сфер публічного адміністрування) та спеціальні (існують для певних сфер публічного адміністрування), які за рівнем правового регулювання можна поділити на: 1) повні або ж комплексні, що визначають усі аспекти порядку діяльності суб'єктів публічного адміністрування у певній сфері; 2) часткові або ж фрагментарні, що містять окремі елементи регулювання такого порядку діяльності [3, с. 93]. У рамках такого поділу процедури забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату очевидно відносяться до спеціальних адміністративних процедур, а от вже їх належність до повних (комплексних) чи часткових (фрагментарних) за рівнем правового регулювання потребує додаткового аналізу, зокрема щодо системи законодавства, що регулює порядок їх здійснення та властивих їм специфічних ознак.

Межі процедурних відносин під час забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату сформовано із взаємопов'язаних, доповнених, але самостійних однорідних відносин, які прийнято визначати на правовому рівні через діяльність органу державної виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування або іншого суб'єкта під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в сфері нотаріату.

Наразі система законодавства, що регулює порядок здійснення процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату характеризується своєю розгалуженістю, оскільки представлено великою кількістю підзаконних нормативних актів: накази Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства» [4], «Про затвердження Порядку підвищення кваліфікації нотаріусів, консультантів державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, помічників приватних нотаріусів» [5], «Про затвердження Порядку допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату» [6], «Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю» [7] тощо.

Таким чином, правові процедури, які застосовуються при забезпеченні реалізації державної політики в сфері

нотаріату є переважно адміністративно-правовими через суб'єктно-предметний критерій їх застосування. Кожна з процедур має формалізований та простий характер, що відображається у вищезазначених підзаконних нормативно-правових актах.

Ознаки процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату складаються із загальних ознак, властивим усім юридичним процедурам та адміністративним зокрема, та спеціальних ознак, притаманним лише процедурам у сфері забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату. Враховуючи мету цього дослідження, уникаючи зайвих повторень (адже в науковій літературі достатньо комплексно охарактеризовано загальні риси юридичних процедур та адміністративних процедур), перейдемо до аналізу їх спеціальних ознак.

Доцільним буде виокремлення таких спеціальних ознак, що притаманні процедурам забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату як:

1) суб'єктна вимога, що виражається у здійсненні виключно суб'єктами публічної адміністрації, які уповноважені на забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату та нотаріусів чи осіб, які бажають отримати цей статус;

2) врегульованість нормами адміністративного права, що містяться в актах спеціального законодавства про нотаріат;

3) спрямованість на сприяння досягненню мети діяльності нотаріусів через завершення прийняттям (вчиненням) адміністративних актів (наприклад, видача свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю);

4) постійне удосконалення здійснення через перехід на цифровізаційну форму.

Таким чином, за результатами аналізу системи законодавства, що регулює здійснення процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату та ознак, що їх характеризують можемо дійти висновку, що це процедури з повним (комплексним) правовим регулюванням.

Цілісне дослідження такого явища як процедури забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату неможливе без їх класифікації. За формою діяльності суб'єкта публічної адміністрації (або за критерієм врегулювання ними тієї чи іншої форми (інструмента) діяльності виділяються адміністративні правотворчі та правозастовчі (правозастосовні) процедури.

Правотворчі адміністративні процедури здійснюються під час прийняття нормативних актів суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють публічне адміністрування у відповідній сфері. Як вже зазначалося вище вагому роль у регулюванні адміністративних процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату становлять підзаконні акти. В той же час необхідно визнати, що процедура ухвалення суб'єктами публічної адміністрації нормативних актів щодо забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату не відрізняється від ухвалення нормативних актів у інших сферах.

Правозастосовчі адміністративні процедури здійснюються безпосередньо при застосуванні суб'єктами публічної адміністрації норм права, з метою реалізації повноважень щодо забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату. Цей вид процедур складає більшість діяльності відповідних суб'єктів щодо забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату.

За наявністю чи відсутністю спору між суб'єктом та приватною особою виділяють юрисдикційні (спірні, конфліктні) та неюрисдикційні (організаційні, безспірні, неконфліктні).

Загалом всі процедури забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату відносять до неюрисдикційних, оскільки в них відсутні спори, а метою їх здійснення є реалізація прав та інтересів приватних осіб. Юрисдикційні адміністративні процедури обмежуються

адміністративним оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, наприклад, відмова у видачі дозволу на заняття нотаріальною діяльністю.

За спрямованістю (або видом) діяльності виокремлюють внутрішні (внутрішньо-організаційні) та зовнішні (зовнішньо-організаційні) адміністративні процедури. Під час забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату здійснюються обидва з цих видів, хоча кількісно переважають зовнішні процедури, вони ж є і більш значущими для приватних осіб – нотаріусів, оскільки передбачаються їх залучення та стосуються їх прав та інтересів.

Внутрішні процедури здійснюються у межах публічної адміністрації, проте хоча і опосередковано стосуються прав та інтересів приватних осіб. Цей вид процедур є однаковим в усіх сферах діяльності уповноважених суб'єктів, у тому числі щодо забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату. До зовнішніх відносяться усі процедури забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату, здійснення яких матиме вплив на права та інтереси приватних осіб.

За суб'єктом ініціативи вирізняють заявні та втручальні адміністративні процедури, перші ініціюються приватними особами, другі – суб'єктами публічної адміністрації, у встановлених законодавством випадках. Більшість процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату є заявними, адже ініціюються саме фізичними особами. Це, наприклад, всі процедури пов'язані із отриманням статусу нотаріуса та забезпеченням цього статусу.

Втручальні процедури забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату аналогічно іншим сферам є наслідком реалізації контрольно-наглядових повноважень суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють публічне адміністрування цієї сферою. На відміну від процедури, яка ініціюється особою, початок провадження такої процедури не залежить від волевиявлення інших осіб і відбувається за наявності підстав, визначених законодавством [4].

Отже, переважна більшість процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату є правозастосовними, зовнішніми, заявними процедурами.

Висновки. У статті встановлено можливість віднесення процедур процедур забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату до спеціальних адміністративних процедур з комплексним правовим регулюванням. Виокремлено ознаки, що притаманні процедурам в сфері забезпечення реалізації державної політики в сфері нотаріату: 1) суб'єктна вимога; 2) перехід на цифровізаційну форму; 3) сприяння досягненню мети діяльності нотаріусів тощо.

Досліджено наявні процедури, що реалізуються під час створення нормальних умов для функціонування нотаріату. Встановлено, що правові процедури, які застосовуються при забезпеченні реалізації державної політики в сфері нотаріату є переважно адміністративно-правовими через суб'єктно-предметний критерій їх застосування. Кожна з процедур має формалізований та простий характер.

ЛІТЕРАТУРА

1. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 224 с.
2. Білоус-Осін Т.І. Деліктні аспекти набуття статусу уповноваженого економічного оператора. Правове життя сучасної України: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу / відп. В. М. Дрьомін; НУ ОЮА, Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2014. Т. 2. С. 362-364.
3. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 417 с.
4. Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства: наказ Міністерства юстиції України від 17.02.2014 р. № 357. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0298-14#n15>
5. Про затвердження Порядку підвищення кваліфікації нотаріусів, консультантів державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, помічників приватних нотаріусів: наказ Міністерства юстиції України від 28.08.2014 р. № 1422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1046-14#n15>
6. Про затвердження Порядку допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату наказ Міністерства юстиції України від 28.07.2011 р. № 1905. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0926-11#n18>
7. Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю: наказ Міністерства юстиції України від 11.07.2012 р. № 1043. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1170-12#n63>