

Місце нотаріуса у системі суб'єктів адміністративного права.

Василь Юрченко

В статті проаналізовано поняття «суб'єкт», «суб'єкт права» та «суб'єкт адміністративного права»; визначено предмет адміністративного права, з'ясовано зв'язок нотаріуса із державно управлінською діяльністю та його роль у ній.

The article analyzes the concept of «subject», «entity» and «an administrative law», defined the subject of administrative law, found communication Notary Public management activities and their role in it

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [3].

На реалізацію цих та інших принципових положень Конституції, Україна спрямована діяльність цілого ряду інститутів різної правової природи. Окреме місце серед них посідає інститут нотаріату.

Отже, метою даної статті є дослідження місця та особливостей нотаріуса у системі суб'єктів адміністративного права. Задля цього планується проаналізувати поняття «суб'єкт», «суб'єкт права» та «суб'єкт адміністративного права» зокрема, визначити предмет адміністративного права, встановити зв'язок нотаріуса із державно управлінською діяльністю та його роль у ній.

Відповідно до закону «Про нотаріат» нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності. Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси). Документи, оформлені державними і приватними нотаріусами, мають однакову юридичну силу [4].

Діяльність нотаріату взагалі та його окремі питання у своїх працях досліджували О. М. Бандурка, В. П. Бож'єв, Л.С. Сміян, П.Г. Хоменко, В.М. Бесчасний, А. П. Гель К.І. Федорова, Ю.В. Нікітін, С.Я. Фурса, В.М. Черниш, С. П. Кондракова, Л.Е. Ясінська, Г. С. Семаков та інші. Однак, незважаючи на науковий напрацювання цих та інших правників, проблематика місця та ролі нотаріуса серед інших суб'єктів права все ще залишається надзвичайно актуальною. Така ситуація пояснюється декількома факторами: по-перше, нотаріальна діяльність та й взагалі нотаріус як суб'єкт асоціюється із цивільно-правовими відносинами та, відповідно, цивільним правом. Однак інститут нотаріату має багатоаспектний, комплексний характер і основні організаційно-правові питання його функціонування регулюється нормами одразу декількох галузей права, зокрема цивільного, фінансового, податкового, трудового, адміністративного та ін. Тобто, нотаріус є суб'єктом і адміністративного, і фінансового, і податкового і деяких інших галузей права, а отже набуває, у зв'язку із цим, певних особливостей, обумовлених специфікою конкретної правової галузі. По-друге, наразі в Україні відбувається масштабна адміністративно-правова реформа та реформування інституту нотаріату в тому числі, що в свою чергу підкреслює актуальність здійснення дослідження особливостей положення (становища) нотаріуса серед інших суб'єктів адміністративного права, адже реформаційні процеси завжди супроводжуються певними змінами, переміщеннями у

системі, яку перетворюють, а суб'єкти – це один з основних елементів будь-якої соціальної системи.

Звертаючись до розгляду нотаріуса як суб'єкта адміністративного права, спершу визначимося із загальним значенням поняття «суб'єкт». Категорія «суб'єкта» є однією з фундаментальних для багатьох сфер наукового знання. Філософія та соціологія «суб'єкт» (від лат. *subjectus*: *sub* – під та *jasio* – кидаю, закладаю основу) розглядають як: носія субстанціальних властивостей і характеристик, що визначають якісні особливості об'єкта; наділена волею та свідомістю людина, яка активно діє та пізнає; носій предметно-практичної діяльності та пізнання (індивід або соціальна група) – джерело активності, спрямованої на об'єкт; індивід як носій яких-небудь властивостей [5, с.688; 6, с.439; 7, с.456, 8, с.661, 9, с.351].

У правничій площині «суб'єкт» є беззаперечно основоположною категорією, адже саме для врегулювання відносин поведінки суб'єктів та відносин між ними й існує право. Як і у філософії та соціології суб'єкт права – це джерело предметно-практичної активності та носій певних властивостей і характеристик. Деякі дослідники наголошують, що специфіка розуміння поняття суб'єкта у сфері права, на відміну від тієї ж філософії та соціології, полягає у тому, що суб'єкт права – це дана ззовні, створена волею, тобто він (суб'єкт права) явище суто юридичне, тому не є якоюсь істотою або субстанцією [10, с.123]. Схожу позицію з приводу даного питання висловлював свого часу Д. М. Чечот. Автор наголошував, що якість «суб'єкт права» не являє собою іманентної властиві людини чи якої-небудь організації. Вони стають носіями цієї якості лише на підставі норми об'єктивного права, яка, в свою чергу, породжується певними потребами суспільного розвитку [11, с.10]. Тобто суб'єкт права – це явище суто юридичне, він, як наголошує Г. Еллінек, не є істота або субстанція, а дана ззовні, створена волею правопорядку здатність [10, с.123].

Отже, суб'єкт права – це особи (індивідуальні та колективні) за якими державою, через встановлення відповідних норм законодавства, визнається здатність бути носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [12, с.360]. Залежно від того нормами якої галузі права регламентуються ті чи інші права і обов'язки, особи вона може бути суб'єктом адміністративного, цивільного, господарського та інших галузей права.

І. П. Голосніченка вважає, що суб'єктами адміністративного права виступають учасники правових відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки [13, с.23]. Д. М. Павлов під суб'єктами адміністративного права розуміє носіїв передбачених адміністративно-правовими нормами прав та обов'язків у сфері державного управління та місцевого самоврядування, здатні реалізовувати права та виконувати обов'язки [14, с.28]. На думку С. В. Ківалова в адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [15, с.69].

В. Б. Авер'янов та В. К. Колпаков суб'єктів адміністративного права визначають як учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [16, с.189]. При цьому науковці наголошують, що дуже важливо бачити різницю між цими поняттями суб'єкт адміністративного права і суб'єкт адміністративних правовідносин. Перший, тобто суб'єкт адміністративного права, має лише потенційну здатність вступати у правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути їх учасником [16, с.189]. Дане застереження правників видається цілком справедливим, адже дійсно категорія «суб'єкт адміністративного права» не є тотожною категорії «суб'єкт адміністративних правовідносин», тобто будь-який суб'єкт зазначених правовідносин є суб'єктом адміністративного права, у той же час наявність у особи статусу суб'єкта адміністративного права, ще не є остаточною та беззаперечною підставою визнання її суб'єктом адміністративних правовідносин. З цього приводу доречно привести думку М. І. Матузова, який пише, що поняття «суб'єкти права» і «суб'єкти правовідносин» в принципі рівнозначні, хоча слід зробити певні застереження. По-перше, конкретний громадянин як постійний суб'єкт права не може бути одночасно учасником усіх правовідносин; по-друге, новонароджені, малолітні діти, душевно хворі особи, будучи суб'єктами права, не є суб'єктами більшості правовідносин; по-третє, правовідносини – не єдина форма реалізації права [17, с.482].

За для того, щоб зрозуміти яке саме місце в адміністративному праві займає нотаріус як його суб'єкт, і в чому його особливості, слід, на нашу думку, зупинитися на призначенні даної правової галузі, тобто предметі її правового регулювання. Ю. П. Битяк розуміє адміністративне право як галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації задач та функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчої та розпоряд-

чої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також в процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично власних повноважень [18, с.20]. На думку Д. М. Бахраха адміністративне право – це управлінське право, яке регулює відносини, що виникають у ході формування та функціонування державної адміністрації, воно обслуговує сферу державного управління. Предметом адміністративного права є сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації і діяльності виконавчої влади [19, с.1].

В. К. Колпаков зазначає, що адміністративне право – це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) формуються публічно-управлінські відносини, а також організується і забезпечується публічно-управлінська діяльність [20, с.33].

Отже, із викладеного видно, що основу предмету адміністративного права складають питання організації та діяльності виконавчої гілки влади. В. К. Колпаков з цього приводу у своїх дослідженнях пише, що адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою та державним управлінням. Воно виступає обов'язковим інструментом, здійснення державної виконавчої влади у формі державного управління. Його норми є правовою основою побудови й ефективного функціонування найбільш активної та потужної державної підсистеми – апарату державного управління [20, с.3]. На цьому етапі проявляється одна з найсуттєвіших особливостей нотаріусу, що визначає його місце у системі суб'єктів адміністративного права, адже за діючим законодавством нотаріат не належить ані до виконавчої, ані до жодної з інших – законодавчої чи судової – гілок влади. Враховуючи це, а також норму статті 6 Конституції України, де закріплено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [3], можна стверджувати, що нотаріус прямо не належить до організаційної структури системи державних органів і посадових осіб. У той же час слід зауважити, що органи державної влади, зокрема виконавчої, здійснюють значний обсяг роботи щодо сприяння діяльності нотаріусів, особливо що стосується питань організації функціонування державних нотаріусів. Крім того у пункті 5 «Прикінцевих та перехідних положень» закону «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» закріплено, що державні нотаріуси в частині оплати праці та пенсійного забезпечення прирівнюються до державних службовців відповідних категорій. Стаж роботи державних нотаріусів у державних нотаріальних конторах зараховується до стажу державної служби [21].

Відносячи нотаріусів до кола суб'єктів адміністративного права, слід погодитися із точкою зору В. К. Колпакова, який говорить, що адміністративне право – найбільш об'ємна, мобільна, нестабільна й одна з найскладніших юридичних галузей. Немає такої галузі державного чи громадського життя, яке б не регулювалося адміністративним правом. Його норми регулюють діяльність структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організацій, їхній вплив постійно відчувають на собі конкретні люди [20, с.33]. Вважаємо, доречною, у даному контексті є думка Ю. О. Тихомирова, який зазначає, що предмет публічного права не можна зводити лише до владовідносин, так як нині держава виконує низку соціальних функцій, зосереджується на гарантуванні та захисті прав людини і громадянина, а це зумовлює деякі зміни у предметі та методи публічного права, глибше проникнення у сферу приватного права та перетворення деяких його інститутів, появу нових об'єктів, що потребують публічно-правового регулювання [22, с.30]. Тобто, сучасне адміністративне право регулює діяльність великої кількості суб'єктів, зокрема тих, що їм не мають прямого відношення до виконавчої влади.

Відтак нотаріус має дуже специфічну дуалістичну правову природу обумовлену тим, що він займає місце, так би мовити, на стику приватного та публічного права і, відповідно, здійснює свою діяльність як в публічних так і приватних інтересах. Так з одного боку нотаріуси, здійснюючи у межах своєї компетенції правозастосовну, юрисдикційну діяльність, виконують публічні завдання та функції щодо позасудової охорони та захисту прав і законних інтересів фізичних, та юридичних осіб, територіальних громад та держави, зміцнення законності та підтримки правопорядку, попередження протиправних дій [23, с.12; 24, с.212; 25, с.8]. З іншого боку – нотаріуси реалізуючи певну частину державної влади, втім не є посадовими особами державних органів, і можуть організовувати свою діяльність як на державній, так і приватній основі. Вони, як слушно відзначає В. Г. Шишленко, виступають представниками вільної професії і діють у ролі незалежних юридичних консультантів сторін [26, с.972].

Із викладеного можемо дійти висновку, що нотаріус, з його специфічним правовим статусом, є однією з тих ланок, яка поєднує державу з громадянським суспільством. Відбувається це за рахунок делегування державою суб'єктам, які організаційно не входять до структури жодної з гілок

влади, частини державно-владних повноважень у сфері здійснення правозахисної діяльності. При цьому не має значення діє особа як державний чи як приватний нотаріус, адже на їх функціональне призначення це не впливає і стосується лише деяких організаційних та фінансових аспектів забезпечення їх діяльності.

1. Про проголошення незалежності України Постанова ВРУ РСР // Відомості Верховної Ради України, 1991, N 38, ст.502
2. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К.: Вентурі, 1996. — 208с.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141
4. Про нотаріат: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1993, N 39, ст.383
5. Новейший философский словарь/ Сост. А.А. Грицанов. — Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. - 896 с.
6. Философский словарь/ Под ред.. М.М. Розенталя и П.Ф. Юдина. — М.: «Политическая литература», 1962. — 544 с.
7. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. 7-е изд. М.: «Республика», 2001, - с.720
8. Философский энциклопедический словарь/Гл. редакция: Ф56 Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов — М.: Сов. Энциклопедия, 1983.—840с.
9. Социологический энциклопедический словарь. Редактор-координатор — академик РАН Г. В. Осипов. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2000. — 488 с.
10. Еллинек Г. Общее учение о государстве. — С.-Пб., 1908. — 210 с.
11. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1968. — 124 с.
12. Марченко М. М.. Теорія государства и права. Ученик. — М.: «Юрид. Лит.», 1996., с.431
13. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2005. - 232 с.
14. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина : Конспект лекцій.-К. : МАУП, 2007. - 136 с. - Бібліогр. : с. 123-128.
15. Административное право Украины: Учебник /Под общей ред. С.В. Кивалова.— Х.: «Одиссей», 2004.— 880 с.
16. Адміністративне право України. Академічний курс:Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Рсд. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004.- 584 с.
17. Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М.: Юристъ, 1997. — 672 с.
18. Административное право Украины. — 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — с. 576
19. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. — М.: Издательство ВЕК, 1999 — 368 с.
20. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 544
21. Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» від 01.10.2008 № 614-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 13, ст.161
22. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. — М.: БЕК, 1995. — 496 с.
23. Сміян Л.С., Нікітін Ю.В., Хоменко П.Г. Нотаріат в Україні: Навчальний посібник (2-е вид., стереотип.)/ Заред. Ю.В. Шкітіна. - К.: КНТ, 2008. - 680 с.
24. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондра-кова. — К.: МАУП, 2004. — 272 с.
25. Власов Ю.Н., Калинин В.В. Нотариат. Курс лекций. — М.: Юрайт-М, 2001,- с.197
26. Шиленко В. Г.. Правове регулювання та організація діяльності нотаріату України // Науковий журнал «Форму права», ХНУВС, 2010, № 4,- с. 971-974