

УДК 342.56:342.3

О. В. Красногор

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Без детального та ґрунтовного розкриття категорії механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні неможливо дієво та ефективно вирішити проблеми, що виникають у цій сфері. Адже виникає прямопропорційна взаємозалежність між нотаріусами та органами публічної адміністрації, які, у свою чергу, зобов'язані забезпечити скоординовану та цілеспрямовану боротьбу з посягання на суспільні відносини в аналізованій сфері, дієве керівництво цим процесом, організаційно-правовий вплив на порушників із метою покращення та функціонування системи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності.

Тож тема поняття та змісту механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні становить особливий інтерес для розгляду в науковому аспекті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнонауковим теоретичним підґрунтям під час дослідження поняття та змісту механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні стали наукові праці провідних фахівців у галузі теорії держави і права та адміністративного права, а саме таких учених, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Битяк, В. Галуцько, А. Васильєв, С. Ківалов, Л. Коваль, В. Колпаков, Е. Кочерин, В. Науменко, Н. Нижник, А. Павлов, С. Терещенко, В. Ткаченко, В. Шкарупа та інші.

В умовах новітньої правової реформи ґрунтовне дослідження цієї тематики дотепер не проводилося. Фрагментарно вивчення цього аспекту торкалися такі вчені, як В. Бесчасний, У. Палієнко, К. Федорова, С. Фурса, В. Черниш, Л. Ясінська та інші науковці.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел визначити поняття та зміст механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Орієнтація України на побудову демократичної, правової, соціальної держави та впровадження в її правове поле загальноєвропейських прогресивних цінностей істотно впливають на забезпечення прав і свобод людини у різних сферах діяльності держави

[1, с. 1], і не є винятком із цього нотаріальна діяльність, котра посідає гідне місце в юридичному просторі нашої держави.

Потреба ефективного адміністративно-правового захисту нотаріальної діяльності вимагає не тільки декларативного проголошення існування механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні, але й, насамперед, розроблення його теоретичних положень, аналізу складових частин, щоб потім ефективно застосовувати ці теоретичні положення на практиці [2, с. 135].

Зазначене вище підтверджується думками С. Стеценка щодо сутності механізму адміністративно-правового забезпечення прав і законних інтересів нотаріусів суспільних відносин. Він зазначає, що норми адміністративного права – це статика, а механізм адміністративно-правового регулювання – динаміка [3, с. 62–67]. На нашу думку, такі міркування С. Стеценка є досить вдалимими через призму окреслених у дисертації проблем і ще раз зосереджують увагу науковців і практиків на необхідності дослідження механізму адміністративно-правового забезпечення прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

Відповідно до Конституції України, людина з її правами та свободами є вищою цінністю [4]. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини й громадянина – обов'язок держави. Правозастосовна діяльність органів цивільної юрисдикції, спрямована на захист і охорону прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, потребує постійного вдосконалення. Нотаріус є природним захисником прав людини й особи, оскільки надає незалежну і неупереджену юридичну допомогу на основі рівності, законності та справедливості, запобігаючи виникненню правових конфліктів у сфері цивільного обороту [5].

В умовах демократичної, правової держави, до якої зараз активно прагне Україна, надійність забезпечення прав і законних публічних інтересів фізичних та юридичних осіб полягає не тільки в їх декларативному проголошенні, а передусім у тому, як забезпечується їх практичне здійснення, які правові гарантії надає держава та її публічна адміністрація для ефективно та демократично їх реалізації. Серед цих гарантів провідна роль належить механізму адміністративно-правового забезпечення прав і законних інтересів нотаріусів в Україні [6, с. 247].

У класичному розумінні зміст механізму розшифровується як система, яка використовується для перетворення руху одного чи кількох тіл у потрібному напрямі [7, с. 797].

У тлумачному словнику, укладачами якого є В. Гончаренко, П. Андрущенко й Т. Базова, механізм правового забезпечення містить такі елементи, як правові норми, правові відносини, правову відповідальність, правову свідомість та інші. Позитивна реакція на вимоги і дозволи утворюють правомірну поведінку суб'єктів суспільних відносин. Поведінка, що відхиляється від установлених норм, утворює правопорушення [8, с. 218].

На думку О. Литвинова, термін «механізм» відіграє в житті людини досить значну роль. Він застосовується практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства, але особливо – у сфері суспільних відносин, де, як правило, пов'язується зі здійсненням певного явища, процесу, реалізацією відносин [6, с. 248; 9, с. 88].

На слухну думку В. Андрущенка, В. Воловича та М. Горлача, соціальний механізм права – це механізм взаємодії правових та інших соціальних факторів, що беруть участь у житті права на всіх етапах його функціонування. У реалізації соціальної дії права велике значення мають форми правового впливу дії, засоби правового впливу, стадії соціальної дії права. Правове регулювання суспільних відносин шляхом надання прав і покладення обов'язків на суб'єктів є найбільш специфічною формою правового впливу [10, с. 367–368].

Категорія механізму правового захисту була запозичена з механіки, але останнім часом надійно прижилась у теорії юриспруденції, зокрема в адміністративному праві. Механізм адміністративно-правового захисту дає змогу поглянути на адміністративну матерію певних галузей, сфер чи секторів суспільних відносин у комплексі, одночасно дає можливість проаналізувати долю кожного правового елемента в забезпеченні спільного результату та залишити за межами аналізованих систем елементи, які привнесені штучно та не забезпечують спільних функцій [6, с. 248].

Оскільки зміст механізму адміністративно-правового захисту законодавчо не прописано, провідним чинником його розуміння є доктринальні положення вчених [6, с. 248].

С. Ващенко розуміє під адміністративно-правовим захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб правозастосовну та правоохоронну владну діяльність публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних справ із метою присікання та відновлення порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, відшкодування збитків потерпілим і притягнення винних до адміністративної відповідальності або / та створення умов для притягнення їх до іншого виду юридичної відповідальності [11].

В. Кравчук під «механізмом правового захисту» розуміє систему різноманітних юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання, тобто владний вплив на суспільні відносини [6, с. 248; 12, с. 232]. До його складу З. Гладун зараховує правові норми, юридичні факти, правовідносини, норми тлумачення права, реалізацію правових норм [6, с. 248; 13, с. 715]. С. Гончарук до механізму адміністративно-правового захисту зараховує систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [6, с. 248; 14, с. 23].

Механізм адміністративно-правового захисту дає змогу охопити весь його процес і представити в системно-динамічному вигляді, розкрити структуру, взаємозв'язок і взаємодію всіх елементів. В юридичній літературі виділяють змістову та формальну ознаки механізму правового захисту [6, с. 248].

Змістова ознака механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей належить обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права 1) запобігти протиправному посяганням на права та публічні законні інтереси нотаріусів; 2) не допустити порушення прав свобод і законних інтересів нотаріусів третіми особами; 3) припинити порушення прав, свобод і законних інтересів нотаріусів; 4) застосувати всі передбачені компетенцією заходи щодо поновлення прав і законних інтересів нотаріусів; 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншого типу юридичної відповідальності.

О. Єщук дає таке визначення механізму адміністративно-правового захисту – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [15, с. 76].

У свою чергу, різноманітні засоби адміністративного права, що є інструментами правового впливу на поведінку об'єктів управління, використовуються з метою реалізації зазначених цілей, визначають зміст формальної ознаки адміністративно-правового захисту [6, с. 249].

Потреба забезпечення ефективного та демократичного адміністративно-правового захисту залежно від специфічних особливостей об'єктів адміністративно-правових відносин вимагає використовувати у певному поєднанні різні із зазначених елементів [6, с. 249].

Крім того, треба зазначити, що механізм адміністративно-правового захисту (охорони) є схожим із механізмом адміністративно-правового

регулювання та використовує для своїх цілей вищезазначені елементи з метою запобігання правопорушенням (профілактики злочинів), відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [6, с. 251].

До складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання можна зарахувати таке: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження джерела адміністративного права – публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації – індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; методи адміністративного права; адміністративно-правові режими; тлумачення норм адміністративного права; адміністративні процедури [6, с. 251].

На нашу думку, найефективнішим механізмом адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні є зміни та доповнення до нормативно-правових актів або їх створення. У нашій державі є багато прогалин у законодавстві, наприклад невідповідність деяких нормативно-правових актів Конституції України. З цього і випливають порушення прав і законних інтересів нотаріусів, наприклад, відповідно до ст. 2-1 ЗУ «Про нотаріат» контроль за організацією нотаріату, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України [16]. Однак порядок цих перевірок, кількість та як часто можна їх проводити не зазначено. Мін'юст нині має право відключити нотаріуса від державного реєстру, що повністю зв'яже йому руки, тобто з цього випливає, що фактично він функціонує, але практично без доступу до державного реєстру жодних нотаріальних дій вчиняти не може.

Ми пропонуємо законодавцю регламентувати в законодавстві про нотаріат такі зміни:

- чітко визначити процес перевірки нотаріусів;
- проводити тільки вмотивовані перевірки нотаріусів;
- не відключати від державного реєстру нотаріусів, доки їхню вину не буде встановлено;
- винність нотаріуса може встановити тільки суд.

Тому адміністративно-правові норми є складовими частинами механізму адміністративно-правового захисту нотаріусів і посідають у ньому досить вагоме місце, адже норма є первинною клітинкою правового простору нашої держави. Без сумнівів, можна констатувати, що адміністративно-правовим нормам у механізмі адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні належить провідна роль.

Крім того, до публічної адміністрації, що бере участь в адміністративно-правовому захисті нота-

ріальної діяльності, можна зарахувати Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, м. Києві та Севастополі; районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні управління юстиції; обласні та районні державні адміністрації; обласні, міські, сільські, селищні ради, органи самоорганізації населення; Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату, кваліфікаційні комісії нотаріату, Українську нотаріальну палату та інші легалізовані в установленому порядку об'єднання нотаріусів із всеукраїнським статусом; об'єднання громадян (громадськість); інші зацікавлені підприємства, установи, організації та громадяни, які за чинним законодавством мають певні повноваження у сфері адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності.

Саме механізм адміністративно-правового захисту (охорони) як оптимальна категорія адміністративного права є ефективним і демократичним правовим інструментом, який використовується публічною адміністрацією для забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [6, с. 251].

З метою досягнення найбільшої ефективності щодо спеціальних об'єктів адміністративно-правового регулювання (охорони) запропонований зміст механізму може доповнюватись іншими висвітленими вище та додатково розробленими зацікавленими суб'єктами правовими елементами [6, с. 251].

Механізм адміністративно-правового захисту (охорони) – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [6, с. 251].

Висновки. Отже, механізм адміністративно-правового захисту нотаріальної діяльності характеризується такими рисами:

- 1) є системою адміністративно-правових засобів;
- 2) спрямований на врегулювання суспільних відносин у процесі здійснення нотаріальної діяльності;
- 3) основне його призначення на сучасному етапі полягає в забезпеченні прав і законних інтересів нотаріусів, головною метою чого в кінцевому підсумку є нормальне функціонування громадянського суспільства та держави;

4) охоплює широке коло суспільних відносин між державними органами (Нотаріальною палатою України, Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату, Міністерством юстиції України, Голов-

ним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі) та нотаріусами, громадянами, які мають бажання отримати дозвіл на здійснення нотаріальної діяльності;

5) містить такі елементи: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження джерела адміністративного права, публічну адміністрацію, принципи, індивідуальні акти публічної адміністрації, адміністративно-правові відносини, форми адміністративного права, методи адміністративного права, адміністративні процедури.

Механізм адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні – система адміністративно-правових засобів, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у процесі здійснення нотаріальної діяльності, їхнє призначення полягає у захисті та відновленні їхніх порушених прав, охоплює широке коло суспільних відносин між державними органами (Нотаріальною палатою України, Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату, Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі) та нотаріусами, громадянами, які мають бажання отримати дозвіл на здійснення нотаріальної діяльності, містить визначений ряд складових елементів.

Література

1. Іванов А. Експерт у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Іванов. – Харків, 2009. – 18 с.
2. Галуцько В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. Галуцько. – Харків, 2009. – 498 с.
3. Стеценко С. Адміністративне право України: навч. посібник. / С. Стеценко. – Київ: «Атіка», 2008. – 624 с.
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Гамаль І. Сучасний стан розвитку системи нотаріату в Україні. [Електронний ресурс] / І. Гамаль // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2(34). – 27 липня 2011 р. Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/5/15.pdf>.
6. Галуцько В. Адміністративне право України: у 2-х т. / В. Галуцько, В. Олефір, М. Пихтін та ін. – Херсон: ХМТ, 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
7. Абашидзе И. Советский энциклопедический словарь. / И. Абашидзе, П. Азимов, А. Александров и др. – Москва: «Советская энциклопедия», 1990. – 1632 с.
8. Гончаренко В. Юридичні терміни. Тлумачний словник. – 2-е вид., стереотип. / В. Гончаренко, П. Ан-

друшко, Т. Базова, О. Орлюк і ін. – Київ: «Либідь», 2004. – 320 с.

9. Литвинов О. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні: монографія. / О. Литвинов. – Харків: ХНУВС, 2008. – 446 с.
10. Андрущенко В., Волович В., Горлач М. та ін. Соціологія. – 3-є вид. / В. Андрущенко, В. Волович, М. Горлач та ін. – Київ; Харків, 1998. – 621 с.
11. Ващенко С. Провадження по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень: навч. посібник. / С. Ващенко. – Запоріжжя, 2000. – 72 с.
12. Кравчук М. Теорія держави і права (опорні концепти): навч. посібник. / М. Кравчук. – Київ: «Атіка», 2003. – 288 с.
13. Гладун З. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні: монографія. / З. Гладун. – Київ: «Юрінком Інтер», 2007. – 720 с.
14. Гончарук С. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посібник. / С. Гончарук. – Київ: «Аванпост-прим», 2000. – 240 с.
15. Єщук О. Особливості механізму адміністративно-правового регулювання. / О. Єщук // Актуальні питання сучасної юридичної науки. (м. Харків, 11–12 червня 2011 р.): у 2 т. – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2011. – Т.1. – С. 74–76.
16. «Про нотаріат»: Закон України від 2 вересня 1993 р. № 3425-ХІІ. // Відомості Верховної Ради України. – № 39. – Ст. 383.

Анотація

Красногор О. В. Поняття та зміст механізму адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні. – Стаття.

У статті визначено, що механізм адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні – це система адміністративно-правових засобів, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у процесі здійснення нотаріальної діяльності, їхнє призначення полягає у захисті та відновленні їхніх порушених прав, охоплює широке коло суспільних відносин між державними органами та нотаріусами, громадянами, які мають бажання отримати дозвіл на здійснення нотаріальної діяльності, містить визначений ряд складових елементів.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, інтереси, механізм, Міністерство юстиції, Нотаріальна палата, нотаріус, права, публічна адміністрація.

Аннотация

Красногор А. В. Понятие и содержание механизма административно-правовой защиты прав и законных интересов нотариусов в Украине. – Статья.

В статье определено, что механизм административно-правовой защиты прав и законных интересов нотариусов в Украине – это система административно-правовых средств, направленных на урегулирование общественных отношений в процессе осуществления нотариальной деятельности, их назначение состоит в защите и восстановлении их нарушенных прав, охватывает широкий круг общественных отношений между государственными органами и нотариусами, гражданами, которые хотят получить разрешение на осуществление нотариальной деятельности, содержит определенный ряд составляющих элементов.

Ключевые слова: административно-правовая защита, интересы, механизм, Министерство юстиции, Нотариальная палата, нотариус, права, публичная администрация.

Summary

Krasnohor O. V. The notion and content of the mechanism of administrative and legal protection of the rights and lawful interests of notaries in Ukraine. – Article.

The article determines that the mechanism of administrative legal protection of the rights and legal interests of notaries in Ukraine is a system of administrative and legal means aimed at regulating public relations in the

process of carrying out notarial activities, their purpose is to protect and restore their violated rights, covers a wide the circle of public relations between state bodies and notaries, citizens who wish to obtain permission to perform notarial activities, contains a certain number of constituent elements.

Key words: administrative-legal protection, interests, mechanism, Ministry of Justice, Notary Chamber, notary, law, public administration.