СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

СЕРВЕТНИК Анна Геннадіївна - доктор філософії

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2023.1.48

З'ясовано, що принципи контролю за нотаріальною діяльністю, під якими доцільно розуміти як обумовлені об'єктивними умовами суспільного розвитку закономірності організації та функціонування суспільного життя, що зазнали науково-теоретичного опрацювання та були оформлені у вигляді відповідних загальних і загальнообов'язкових вимог щодо здійснення зазначеного контролю, які мають універсальний, незаперечний та найбільш стабільний характер, виступають його орієнтиром і обмежуючим фактором.

Виділено загальні (або загальноправові) принципи контролю за нотаріальною діяльністю. Зауважимо, що вимоги, які становлять сутнісний зміст цих принципів, втілюють у собі найбільш суттєві закономірності суспільного життя на конкретному етапі його історичного розвитку. Ці вимоги становлять базис (основу) механізму правового регулювання будь-яких суспільних відносин, що зазнають офіційної регламентації. Очевидно, що дія цих принципів розповсюджується і на відносини, які стосуються контролю за нотаріальною діяльністю. Такими принципами є: гуманізм, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, верховенство права, законність тощо. Усі інші елементи і засоби механізму правового регулювання організації та реалізації досліджуваного контролю мають узгоджуватися й функціонувати з огляду на зазначені загальні принципи;

З'ясовано, що функціональні принципи контролю за нотаріальною діяльністю – це засадничі вимоги, яким має відповідати безпосередньо процес виконання контролю (контрольної діяльності), для того, що забезпечити його ефективність та дієвість. Принципи цієї групи орієнтовані на забезпечення якнайкращих результатів за найменшого втручання у діяльність підконтрольного суб'єкта та із мінімальним витрачанням ресурсів. До кола відповідних засад віднесено: доцільність та виправданість, об'єктивність та достовірність, професіональність та науковість, націленість на результат та ефективність тощо. Відмічено, що ці принципи не мають і не можуть суперечити загальноправовим принципам, адже ні міркування доцільності, ні ефективності, ні будь-які інші вимоги та ідеї, що мають меті максимізацію результатів, оптимізацію процедури та мінімізацію витрат не можуть йти у розріз і тим більше прямо порушувати ціннісні пріоритети та орієнтири, що визнані і проголошені в українському суспільстві як вихідні та незаперечні основи суспільного життя.

Ключові слова: принципи, принципи права, контроль, нотаріус, нотаріальна діяльність.

Постановка проблеми

Здійснення контролю за нотаріальною діяльністю є складним процесом, в основі якого лежить система відправних начал, вихідних ідей, тобто принципів. Визначення принципів контролю за нотаріальною діяльністю має особливе значення, оскільки саме вони задають концептуальні орієнтири для організації та здійснення контр-

ольних повноважень у цій сфері. Контроль без чітко сформульованих принципів ризикує перетворитися на сукупність формальних або ситуативних дій, позбавлених внутрішньої логіки та єдиного правового підґрунтя. З огляду на те, що нотаріальна діяльність поєднує елементи публічного й приватного права, а нотаріус водночас виступає як незалежний професіонал і носій делегованих державою повноважень, саме принципи дозволяють забезпечити належне співвідношення між необхідністю нагляду та гарантіями професійної самостійності.

Стан дослідження

Окремі проблемні аспекти, присвячені здійсненню контролю за нотаріальною діяльністю, у своїх наукових працях розглядали: Є.А. Аверніна, Л. І. Вдовічена, М. В. Джуга, М. С. Долинська, В. В. Комаров, Ю. В. Нікітін, Т. В. Федоренко, К. І. Федорова, І. П. Фріс багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання виокремлення принципів контролю за нотаріальною діяльністю.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб з'ясувати коло принципів контролю за нотаріальною діяльністю. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення поняття «принцип»; охарактеризувати значення відповідних принципів; здійснити аналіз норм чинного законодавства та наукових поглядів вчених, на основі чого здійснити систематизацію принципів контролю за нотаріальною діяльністю.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо характеристики системи принципів контролю за нотаріальною діяльністю.

Виклад основного матеріалу

Проблематика принципів (їх природа, сутнісний зміст, поняття та коло) є однією із центральних для правознавства та теорії публічного управління, що обумовлює наявність цілої низки наукових підходів до визначення поняття «принцип», розуміння їх ролі та значення у розрізі тих чи інших явищ, відносин, процесів, механізмів тощо. Так, для прикладу, М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко зазначають, що дослідники принципи характеризують переважно як найбільш загальні вимоги, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і випливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи [1, с.197]. Правники наголошують, що слово «принцип» у перекладі з латинської означає «початок», «першооснова», «первинність». А тому, з давніх давен, він (тобто принцип) вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (в тому числі правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи [1, с.197]. Важливо розуміти, що принципи не формулюють конкретних прав і обов'язків і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак про те, на яких принципах засновано правовий порядок, можна значною мірою судити щодо характеру самої держави (демократична, тоталітарна тощо). Провідна роль принципів, наголошують М. В. Цвік та ін., забезпечується їх прямим чи непрямим закріпленням у нормах права. У більшості випадків принципи прямо закріплюються в преамбулах і загальних статтях законодавчих актів, необхідним є процес їх розвитку і конкретизації, якій здійснюється в окремих правилах поведінки. При цьому принципи стають орієнтиром правотворчої і правозастосовної діяльності органів держави, беззаперечною вимогою до цієї діяльності [1, с.197-198]. А. М. Бабенко, О. О. Борисова, І. О. Шаповалова, аналізуючи проблематику принципів права, зазначають, що принципи права є імперативними, безумовними та такими, що концентровано відображають закономірності суспільних відносин, пронизують

весь механізм суспільних правовідносин, включаючи організаційну та соціально-економічну структуру соціальних зв'язків [2, с.6]. Правознавці справедливо зауважують на тому, що принципи права є одним з найбільш ефективних каталізаторів процесу еволюції будь-якої правової системи, хоча і еволюція права має свої внутрішні закономірності, і ці закономірності задають певний напрям новацій у цій сфері. Значення принципів права відображається у тому що вони виступають каркасом, фундаментальною конструкцією правової системи; принципи права є орієнтиром у формуванні та розвитку права; істотно впливають на формування правосвідомості людей, можуть бути безпосередньою основою для прийняття індивідуальних юридичних рішень у конкретних справах; при прогалинах в законодавстві принципи права можуть використовуватися як юридична підстава при розгляді питання про право, при цьому вони виступають як джерело права, принципи права сприяють правильному тлумаченню правових норм [2, с.6]. На відміну від норм права, наголошують науковці, принципи права жорстко не фіксують зміст поведінки, вони здатні більш швидко реагувати на зміни суспільного життя, а отже, застосування і тлумачення норм права має відбуватися відповідно до принципів права. Іншими словами, принципи права є своєрідною системою координат, у рамках якої розвивається право, є втіленням результату раціонального наукового осмислення закономірностей розвитку права, і одночасно є вектором, який визначає напрямок його розвитку. Роль принципів права виявляється ще більш значимою, коли мова йде про усунення прогалин в законодавстві. У випадку, коли закон не прописує або недостатньо чітко визначає з приводу певного питання, суд повинен знаходити рішення в світлі принципів права [2, с.6].

В. Я. Малиновський визначив принципи державного управління як фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані як певне наукове положення, закріплене переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління. Принципи, зазначає науковець, визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрями й межі прийняття управлінських рішень. В. Я. Малиновський звертає увагу на те, що принципи державного управління повинні: а) ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління; б) відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління; в) ураховувати часові та територіальні аспекти процесів державного управління; г) мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип управління є цілеспрямованим – його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [3, с.225]. В. М. Гаращук принципи контролю визначив як розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність [4, с.149]. О. В. Артюх у своїх працях зазначає, що найчастіше принципи тлумачать як основи, положення, засади, правила, норми, вимоги, тобто семантично подібні поняття, які науковою спільнотою та на законодавчому рівні інтерпретуються у широкому сенсі (основи, положення, засади) або у вузькому (правила, норми, вимоги) [5, с.21]. Дослідник підкреслює, що принцип як об'єктивна категорія має глибинний, багатогранний зміст, розкриття якого залежить від умов його втілення (імплементації) [5, с.21]. Під принципами контролю О. В. Артюх розуміє вихідні правила, за допомогою яких досягаються його цілі, забезпечуються організація та функціонування. За таких умов, на думку фахівця, при виразі принципів як правил (або за певним контекстом: норм, вимог, тобто регулятивних правил, які вказують межі свого застосування) системи контролю відбувається не заміщення, а більш детальне розкриття сутності основ, засад, положень наукового пізнання (ієрархічні

взаємозв'язки: основи, засади, положення ⇔ правила / норми, вимоги) [5, с.21-22]. О. П. Гетьманець, висвітлюючи принципи контролю у бюджетній сфері, зазначає, що принцип – це одна з фундаментальних філософських категорій, що використовується для характеристики суспільних відносин у будь якій сфері діяльності. Визначення принципів державного контролю, наголошує вчена, має найважливіше значення для формування, узгодженості та функціонування всіх елементів, які складають контрольний механізм за дотримання законодавства [6, с.20]. На підставі аналізу точок зору науковців відносно визначення принципів державного контролю, дослідниця охарактеризувала ці принципи як закономірності, взаємозв'язок системи онтологічних елементів, що характеризуються об'єктивністю та універсальністю [6, с.20-21].

Отже, принципи є дуже важливим елементом і механізму правового регулювання, і механізму державного управління, і механізму контролю. В цілому дослідницькі позиції свідчать про відсутність одностайності у наукових колах щодо визначення поняття принципів, однак, у той же час, не можна й стверджувати, що правознавці та (або) фахівці із галузі публічного управління пропонують кардинально різні підходи до розуміння сутнісного змісту і визначення поняття принципів. Більшість науковців ведуть мову про принципи як фундаментальні ідеї або найбільш важливі, базисні (засадничі) закономірності, що прямо чи опосередковано відображені у відповідних нормах, і які виступають універсальними, незаперечними та відносно незмінними вимогами на підставі яких формуються та функціонує усе коло явищ, процесів і відносин у сфері впливу зазначених принципів. Наведене є цілком справедливим і для принципів контролю за нотаріальною діяльністю, під якими доцільно розуміти обумовлені об'єктивними умовами суспільного розвитку закономірності організації та функціонування суспільного життя, що зазнали науково-теоретичного опрацювання та були оформлені у вигляді відповідних загальних і загальнообов'язкових вимог щодо здійснення зазначеного контролю, які мають універсальний, незаперечний та найбільш стабільний характер, виступають його орієнтиром і обмежуючим фактором. Значення принципів у загальному вигляді досить влучно охарактеризували М. В. Цвік, О. В. Петришин та Л. В. Авраменко. Правники зазначають що особлива роль принципів зумовлюється тим, що вони: мають властивість вищої імперативності, загальності, універсальності, значущості, їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; спрямовують розвиток і функціонування всієї правової системи; зумовлюють напрямки правотворчої, правозастосовної та інших форм юридичної діяльності; виступають найважливішим критерієм законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права; сприяють заповненню прогалин у праві; забезпечують підвищення рівня правосвідомості в суспільстві [1, с.198]. Тобто принципи вказують на те, на яких саме цінностях ґрунтується контроль, якими пріоритетами мають керуватися під час його здійснення компетентні суб'єкти.

Коло принципів контролю є досить просторим і класифікуються дослідниками за різними критеріями. Втім, незалежно від того, який саме підхід то групування цих принципів обирається, важливо розуміти, що усі вони тісно пов'язані між собою і становлять єдину систему. В. Я. Малиновський з цього приводу дуже влучно відмічає, що характеризуючи той чи інший принцип, слід ураховувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити висновок – повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу державного управління можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей [3, с.225].

На наше переконання найважливіші принципи контролю за нотаріальною діяльністю можна класифікувати наступним чином:

1) загальні (або загальноправові) принципи. Вимоги, які становлять сутнісний зміст цих принципів, втілюють у собі найбільш суттєві закономірності суспільного життя на конкретному етапі його історичного розвитку. Ці вимоги становлять базис (основу) механізму правового регулювання будь-яких суспільних відносин, що зазнають офіційної регламентації. Очевидно, що дія цих принципів розповсюджується і на відносини, які стосуються контролю за нотаріальною діяльністю. Такими принципами є: гуманізм, пріоритет прав і свобод людини та громадянина, верховенство права, законність тощо. Усі інші елементи і засоби механізму правового регулювання організації та реалізації досліджуваного контролю мають узгоджуватися й функціонувати з огляду на зазначені загальні принципи;

2) функціональні – це засадничі вимоги, яким має відповідати безпосередньо процес виконання контролю (контрольної діяльності), для того, що забезпечити його ефективність та дієвість. Принципи цієї групи орієнтовані на забезпечення якнайкращих результатів за найменшого втручання у діяльність підконтрольного суб'єкта та із мінімальним витрачанням ресурсів. До кола цих принципів належать: доцільність та виправданість, об'єктивність та достовірність, професіональність та науковість, націленість на результат та ефективність тощо. Слід відмітити, що ці принципи не мають і не можуть суперечити загальноправовим принципам, адже ні міркування доцільності, ні ефективності, ні будь-які інші вимоги та ідеї, що мають меті максимізацію результатів, оптимізацію процедури та мінімізацію витрат не можуть йти у розріз і тим більше прямо порушувати ціннісні пріоритети та орієнтири, що визнані і проголошені в українському суспільстві як вихідні та незаперечні основи суспільного життя.

Висновки

Таким чином, принципи контролю носять системоутворюючий характер, оскільки визначають характер, спрямованість і межі втручання контролюючих суб'єктів у нотаріальну діяльність. Вони слугують критерієм оцінки як правомірності дій нотаріуса, так і законності самого контролю, що особливо важливо в умовах правової держави, де будь-яке владне втручання має бути обґрунтованим, пропорційним і передбачуваним. Наявність чітко визначених принципів унеможливлює довільне тлумачення контрольних повноважень, сприяє однаковому підходу до їх реалізації та підвищує рівень правової визначеності для всіх учасників відповідних правовідносин.

Література

1. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

2. Бабенко А. М., Борисова О. О., Шаповалова І. О. Принципи права: поняття та класифікація / Прикарпатський юридичний вісник. Випуск 3(44), 2022, С. 3-7. URL: http://pjv.nuoua.od.ua/v3_2022/1.pdf

3. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. 3-тє вид. переробл. та допов. К. : Атіка, 2009. 608 с.

4. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис... докт. юрид. наук. Харків, 2003. 540 с

5. Артюх О. В. Принципи контролю: проблематика визначення / О. В. Артюх // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. - 2016. - Вип. 6(1). С. 20-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2016_6%281%29__7

6. Гетманець, О.П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі [Електронний ресурс] // Форум права. 2006. № 1. С. 20-24 . URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06gopvbp.pdf.

SUMMARY

It was found that the principles of control over notarial activities, which are expedient to understand as the regularities of the organization and functioning of social life determined by the objective conditions of social development, which have undergone scientific and theoretical elaboration and have been formalized in the form of corresponding general and generally binding requirements for the implementation of the specified control, which have a universal, undeniable and most stable nature, act as its reference point and limiting factor.

The general (or general law) principles of control over notarial activities are highlighted. It should be noted that the requirements that constitute the essential content of these principles embody the most essential regularities of social life at a specific stage of its historical development. These requirements constitute the basis (foundation) of the mechanism of legal regulation of any social relations that are subject to official regulation. It is obvious that the effect of these principles also extends to relations related to control over notarial activities. Such principles are: humanism, priority of human and citizen rights and freedoms, rule of law, legality, etc. All other elements and means of the mechanism of legal regulation of the organization and implementation of the studied control must be coordinated and function taking into account the specified general principles;

It was found that the functional principles of control over notarial activities are the fundamental requirements that the process of implementing control (control activity) must meet directly in order to ensure its effectiveness and efficiency. The principles of this group are focused on ensuring the best possible results with the least interference in the activities of the controlled entity and with minimal expenditure of resources. The circle of relevant principles includes: expediency and justification, objectivity and reliability, professionalism and scientificity, focus on results and efficiency, etc. It is noted that these principles do not and cannot contradict general legal principles, because neither considerations of expediency, nor efficiency, nor any other requirements and ideas aimed at maximizing results, optimizing procedures and minimizing costs can go against and, even more so, directly violate the value priorities and guidelines that are recognized and proclaimed in Ukrainian society as the initial and indisputable foundations of public life.

Keywords: principles, principles of law, control, notary, notarial activity.