

УДК 342.9

*Катерина Федорівна Досінчук,
аспірантка відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ОРГАНІЗАЦІЯ НОТАРІАТУ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі організація діяльності нотаріату в Україні постійно удосконалюється шляхом внесення змін і доповнень до існуючих нормативно-правових актів, запровадження нових підходів до регулювання відповідних суспільних відносин. Важливою передумовою ефективної діяльності будь-якого державного інституту є чітке уявлення про його організацію. Це зумовлює потребу комплексного аналізу сутності та змісту організації нотаріату в Україні на сучасному етапі з метою підвищення ефективності його діяльності. Проблемним є питання усталеності понятійно-категоріального апарату організації та діяльності нотаріату в Україні, що також зумовлює потребу його комплексного аналізу, а також за відсутності відповідних ґрунтовних досліджень в адміністративній науці.

Деяким проблемам організації нотаріату в Україні у своїх дослідженнях звертали увагу В. Баранкова, Г. Гулевська, Л. Ясінська, В. Комаров, С. Пасічник, Л. Радзівська, С. Фурса, Ю. Ільїна, Л. Данюк та ін. Але, незважаючи на чималий науковий доробок у сфері організації нотаріату, в тому числі у межах адміністративного права, у цій сфері розкрито далеко не всі її аспекти. Зокрема, організацію нотаріату в його статичному аспекті, що являє собою певну упорядковану систему нотаріату, майже не досліджено.

З огляду на зазначене, потребують подальшого розроблення проблеми сутності та змісту поняття організації нотаріату в Україні, а особливої уваги — аналіз статичного аспекту цього поняття.

Дослідники обґрунтовано вважають, що різні підходи до визначення поняття «організація» свідчать про існування досить широкого спектру діяльності, у якому функціонують соціальні системи [1, с. 67]. У теорії управління «організація» розглядається у статиці (як стан системи управління) та динаміці (як функція процесу управління) [2, с. 176]. У першому, статичному розумінні, вона визначається як внутрішня упорядкованість, або узгодженість взаємодії частин структури цілого. Організація у статиці являє собою стан (властивості) певної системи управління (стан об'єкта та суб'єкта управління), що виявляється у рівні впорядкованості цієї системи, характеризує її організаційну структуру, відображає мету створення цієї системи, місце та роль кожного з її елементів, їх функції, повноваження, відповідальність, а також підстави, умови і напрями взаємодії тощо. У цьому випадку організацію можна розглядати як усталений взаємозв'язок елементів систем, частин цілого, їхню внутрішню впорядкованість, узгодженість відповідно до структури системи цілого [3, с. 43].

Друге значення «організації» виявляється в її динамічному розумінні — як сукупності узгоджуваних процесів чи дій. Організацію як функцію процесу управління розглядають як свідому діяльність, спрямовану на упорядкування стану тих чи інших соціальних утворень [4, с. 97].

На нашу думку, найбільш вдалою та точною щодо визначення поняття «організація» є позиція М. Буденка. У науці управління дослідник це поняття розглядає у двох значеннях:

1) як упорядкований стан управляючої системи, об'єкта управління, тобто його внутрішня структура (організація в статиці);

2) як функція процесу управління або стадія управлінської діяльності (організація в динаміці) [5, с. 188].

Відповідно, організація діяльності нотаріату може включати два елементи:

- структурний — структура органу; схема організаційного підпорядкування структурних одиниць; схема розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу;
- організаційний — порядок взаємодії між структурними підрозділами органів нотаріату з іншими органами державної влади та громадськістю [6, с. 72].

На нашу думку, змістом поняття «організація нотаріату» є, по-перше, певна система структурних елементів — суб'єктів, діяльність яких пов'язана із виконанням основних завдань, які покладено на нотаріат, при чому йдеться не лише про тих суб'єктів, які можуть вчиняти нотаріальні дії, а й про ті органи і посадові особи, які забезпечують належне функціонування нотаріату загалом. По-друге, зміст поняття «організація нотаріату» доречно розглядати не лише у статичній, як певний упорядкований його стан, а й у динамічній, як певний процес. Йдеться про розгляд нотаріату як сукупності елементів, які потребують цілеспрямованого впливу організаційного характеру для їх належного та якісного функціонування.

Таким чином, організацію нотаріату слід розглядати у двох аспектах, а саме:

- як певним чином упорядковану систему суб'єктів (тобто його внутрішня структура), основною метою якої є захист та охорона власності, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, сприяння у зміцненні законності та правопорядку, попередження правопорушень;
- як процес, пов'язаний зі створенням, функціонуванням та упорядкуванням діяльності органів та посадових осіб, на які покладено обов'язок вчиняти нотаріальні дії, а також самих нотаріусів; основною метою якого є забезпечення належного рівня їх функціонування, захисту та охорони власності, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, сприяння у зміцненні законності та правопорядку, попередження правопорушень.

Організації нотаріату як певному процесу приділено багато уваги науковцями-правниками, в тому числі й адміністративістами, тоді як дослідження статичного аспекту цього поняття майже відсутні. Тому ми приділимо увагу аналізу організації нотаріату у статичній упорядкованій системі. Як зазначалося, відповідно до Закону України «Про нотаріат» «нотаріат в Україні — це система органів і посадових осіб». Тому важливим питанням є з'ясування системних зв'язків між цими суб'єктами, адже деякі дослідники ставлять під сумнів розгляд нотаріату як системи, а визначають його як сукупність певних органів та осіб [7].

У цьому контексті необхідно визначити зміст категорій «система», «структура» та «елемент». Незважаючи на величезний теоретичний доробок, спостерігається неоднозначне розуміння категорії «система». Грунтовне дослідження сутності поняття «система» представлено у працях В. Садовського «Основи загальної теорії систем» та А. Уйомова «Системний підхід і загальна теорія систем». Окрім згаданих, слід звернути увагу і на праці таких вчених, як В. Тютін, В. Афанасьєв, Н. Абрамов, В. Авер'янов, С. Щерба та ін. Зокрема, С. Щерба розглядав систему як впорядковану множину взаємопов'язаних елементів, якій притаманні певні структура, організація, єдність і цілісність. Л. Берталанфі розглядав систему як комплекс взаємодіючих елементів. При цьому властивості цілого визначаються взаємодією його частин. В. Садовський і Е. Юдін серед ознак системи називають: взаємопов'язаність елементів; єдність із середовищем; входження у ролі елемента до системи вищого порядку; елементи будь-якої системи зазвичай виступають елементами нижчого порядку.

Таким чином, система — це не лише ціле, складене з певних взаємодіючих елементів, явище, а сукупність елементів, які мають тісні зв'язки між собою та володіють певними ознаками у складі іншої, більш складної системи — зовнішнього середовища.

Слід зауважити, що незважаючи на різні погляди щодо визначення поняття «система», все ж таки виокремлюють загальні характеристики цієї категорії. Зокрема, основними ознаками системи є:

- наявність структури, тобто виділення елементів систем і зв'язків між ними;
- виділення сукупності функцій (цілеспрямованих дій) систем та її компонентів, спрямованих на досягнення певної мети;
- система є нероздільним цілим, що взаємодіє із зовнішнім середовищем;
- наявність підсистеми, одержуваної при розкладанні (декомпозиції) системи, яка наділена системними властивостями, які слід відрізняти від її елемента — неподільного на більш дрібні частини;
- системний об'єкт розглядається як динамічний об'єкт, що характеризується послідовністю його станів у часі [8].

Для системних об'єктів характерною є ієрархічна будова (системи нижчого рівня входять до системи вищого рівня). При цьому системою називають не будь-яку сукупність елементів і зв'язків між ними, а упорядковану певним чином цілісну структуру (складний об'єкт).

Класифікація зв'язків між елементами, системами і підсистемами проводиться за такими ознаками: спрямованістю (односторонні, взаємозалежні); ресурсами (трудові, матеріальні, фінансові тощо); тривалістю (короткострокові, довгострокові, періодичні або епізодичні); циклічністю виконання функцій (планування, організація, контроль тощо); характером формування (лінійні, функціональні).

Якщо ж розглядати нотаріат як систему, то вона утворюється із сукупності взаємодіючих та взаємопов'язаних елементів, які забезпечують виконання покладених на нотаріат функцій. Елементами структури системи нотаріату є: нотаріуси (державні і приватні), які працюють на території України; державні нотаріальні архіви, що засновуються в обласних центрах, містах Києві, Сімферополі та Севастополі; Вища кваліфікаційна комісія нотаріату, що утворюється при Міністерстві юстиції України; відповідні відділи і управління нотаріату Головних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в областях, містах Києві та Севастополі; Департамент нотаріату та банкрутства, який є структурним підрозділом Міністерства юстиції України; Нотаріальна палата України як професійна самоврядна організація нотаріусів.

Всі елементи структури системи нотаріату мають тісні зв'язки, пов'язанні із виконанням як їх професійних обов'язків, так і з виконанням основних завдань нотаріату загалом. Системні зв'язки забезпечують цілісність та стабільність системи нотаріату. Характер зв'язків між структурними елементами системи нотаріату визначає ступінь її організованості. Стійкі, оптимальні, узгоджені зв'язки визначаються, насамперед, їх постійністю. У разі послаблення системних зв'язків між суб'єктами нотаріату, останній втрачає якість цілісності. Стійкі зв'язки між елементами системи нотаріату створюють структуру системи нотаріату, тобто забезпечують її впорядкованість. Окрім того, слід зауважити, що системі нотаріату притаманні різні типи зв'язків, зокрема, функціональні, субординаційні, ієрархічні тощо. У цьому контексті слід проаналізувати наявні зв'язки між елементами системи нотаріату.

Загалом системі нотаріату притаманна наявність як горизонтальних, так і вертикальних зв'язків. Вертикальна побудова системи нотаріату характеризується наявністю відносин субординації, підпорядкування. Передусім ці відносини проявляються у багаторівневій структурі органів управління нотаріатом — Міністерства юстиції України та його структурних підрозділів. Саме Міністерство юстиції України забезпечує формування всієї системи нотаріату та виконання його структурними елементами покладених на них завдань. Тому характеризуючи зв'язки між елементами системи нотаріату, слід розпочати саме з Міністерства юстиції України як органу управління нотаріату, який здійснює свої повноваження через свої структурні підрозділи.

Зокрема, до центрального апарату Міністерства юстиції України належить Департамент нотаріату та банкрутства, який забезпечує виконання завдань, покладених на Міністерство щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері нотаріату. Департамент, зокрема, організовує та перевіряє роботу головних управлінь юстиції в областях, містах

Києві та Севастополі по здійсненню ними керівництва та контролю за діяльністю державних і приватних нотаріусів, надає їм необхідну методичну та практичну допомогу і дає вказівки щодо усунення виявлених недоліків, здійснює контроль за дотриманням вимог чинного законодавства, виконання наказів, інструкцій, вказівок Міністерства юстиції України з цих питань.

Наступними структурними підрозділами Міністерства юстиції України, які йому підпорядковуються та здійснюють управлінські функції щодо організації нотаріату, є його територіальні органи: 1) головні управління юстиції Міністерства юстиції України в областях, містах Києві та Севастополі; 2) районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції.

Відповідно до ч. 2 ст. 2-1 Закону України «Про нотаріат» головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі здійснюється контроль за організацією нотаріату, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства.

При головних управліннях юстиції Міністерства юстиції України в областях, містах Києві та Севастополі діють відповідні управління та відділи нотаріату, які беруть участь у забезпеченні реалізації державної правової політики з питань діяльності нотаріату. Зокрема, останні, відповідно до Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, організовують роботу установ нотаріату, перевіряють їх діяльність і вживають заходів до її поліпшення та ін. Районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції діють згідно з відповідним положенням, підпорядковуються Міністерству юстиції України та безпосередньо Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в областях, містах Києві та Севастополі. Сприяють організації роботи державних нотаріальних контор, які працюють на території району (міста), організації надання приватними та державними нотаріусами правової допомоги населенню відповідного району (міста) з питань вчинення нотаріальних дій.

Окрім того, при Міністерстві юстиції України створено Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату, головою якої є Міністр юстиції України. Основним завданням зазначеної комісії є визначення рівня професійної підготовленості осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю та вирішення питання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Заклучним та основоположним елементом системи нотаріату є нотаріуси. Відповідно до чинного законодавства України вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси). Призначення на посаду державного нотаріуса, завідуючого державною нотаріальною конторою та звільнення з посади, реєстрація приватної нотаріальної діяльності провадиться Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в областях, містах Києві та Севастополі.

Слід зазначити, що всі елементи структури системи нотаріату, здійснюючи свої функції, прагнуть єдиного результату — виконання покладених відповідно до законодавства на нотаріат завдань щодо забезпечення захисту та охорони власності, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громадських організацій та держави, сприяння у зміцненні законності та правопорядку, попередження правопорушень.

Структура системи нотаріату характеризується наявністю як прямих зв'язків, які призначені для заданої функціональної передачі інформації від одного елемента системи нотаріату до іншого для виконання покладених на нього завдань, так і зворотними зв'язками, які переважно виконують інформаційну функцію, відображаючи зміну стану системи нотаріату в

результаті керуючого впливу на неї. За допомогою зворотного зв'язку інформація від об'єкта управління (державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, приватних нотаріусів) передається до органу управління (Міністерства юстиції України, Головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі). У цьому випадку йдеться, наприклад, про подачу звітності нотаріусами до відповідних управлінь юстиції про виконану ними роботу.

Отже, на підставі наведеного вище, нотаріат слід розглядати саме як систему, яка має складну багаторівневу структуру. Структура складається із взаємозв'язаних елементів, починаючи від Міністерством юстиції України, і закінчуючи нотаріусами. Усі елементи системи нотаріату перебувають між собою у різних відносинах координації та субординації. Наявність таких відносин підтверджує існування багатоструктурного утворення.

Окрім того, Законом України «Про нотаріат» надається право вчинення деяких нотаріальних дій у разі відсутності нотаріуса на посадових осіб. Зокрема, посадові особи органів місцевого самоврядування, які вчиняють нотаріальні дії у тих населених пунктах, де немає державних нотаріальних контор, приватних нотаріусів, головні лікарі, начальники медичних частин, командири військових частин, начальники місць позбавлення волі, капітани морських суден та інші посадові особи, які вчиняють нотаріальні дії, передбачені ст. 40 Закону України «Про нотаріат». Але, на нашу думку, зазначені вище особи можуть бути віднесені до системи нотаріату лише функціонально, а не структурно, оскільки вчинення певних дій, прирівняних до нотаріальних, є лише частиною їх загальної компетенції.

Таким чином, узагальнивши, можна дійти висновку, що система нотаріату є ієрархічною будовою, яка характеризується як структурно організована багаторівнева система, між рівнями якої, від вищого до нижчого, існує взаємодія і взаємовплив. У цій системі спостерігається структурна і функціональна диференціація елементів. Зокрема, кожний рівень системи нотаріату спеціалізується на виконанні певних функцій, при цьому вищі рівні здійснюють функцію організації, інтеграції та гармонізації відносин між всіма елементами системи нотаріату.

Отже, система нотаріату — це цілісна сукупність суб'єктів, взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою з метою забезпечення захисту та охорони власності, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громадських організацій та держави, сприяння у зміцненні законності та правопорядку, попередження правопорушень згідно з законом. Саме завдяки злагодженій роботі всіх елементів системи нотаріату, навіть тих, що не входять до неї структурно, взаємній співпраці з іншими системами, зв'язку з навколишнім середовищем, нотаріат зможе виконати покладені на нього завдання на високому професійному рівні.

Список використаних джерел

1. Кудрявцев А. В. Теоретический аспект организации розыскной работы в уголовно-исполнительной системе / А. В. Кудрявцев, Б. В. Васильчиков // Вестник Владимирского юридического института. — 2008. — № 2 (7). — С. 66–68.
2. Організація управління в органах внутрішніх справ : монографія / Ю. Л. Титаренко, В. П. Філонов, В. Д. Сущенко, О. І. Коваленко ; за ред. Ю. Л. Титаренка. — Донецьк : ДІВС при Донецькому державному університеті, 1999. — 364 с.
3. Українська радянська енциклопедія : в 12 т. — 2-е вид. — К. : Головна редакція УРЕ, 1982. — Т. 8 : Олефіни—Поплін. — 528 с.
4. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. — К. : НАВСУ, 1999. — 702 с.
5. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / Н. И. Буденко, Г. П. Герт, В. Р. Кисин [и др.] ; под. ред. А. П. Корнеева. — М. : Щит-М, 1996. — 343 с.
6. Ільєва Н. В. Правове регулювання нотаріальної діяльності в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. В. Ільєва ; Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова. — Х., 2011. — 196 с.
7. Фурса С. Я. Нотаріат в Україні / С. Я. Фурса, Е. І. Фурса. — К. : Вентурі, 1999 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.vse-znaniya.com/notariat-uchebnik/notariat-ukrajini-venturi.html>.

8. Родионов И. Б. Теория систем и системный анализ / И. Б. Родионов [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.victor-safronov.narod.ru/systems-analysis/lectures/rodionov.html>.

Досінчук К. Ф. Організація нотаріату в Україні

У статті проаналізовано основні аспекти сутності та змісту поняття «організація нотаріату» в Україні. Дано загальну характеристику поняття «організації» в його статичному та динамічному значенні. Проаналізовано статичний аспект поняття «організація нотаріату» та дано характеристику системи нотаріату.

Ключові слова: нотаріат, організація, система, структура, ієрархія, вертикальні зв'язки.

Досинчук Е. Ф. Организация нотариата в Украине

В статье проанализированы основные аспекты сущности и содержания понятия «организация нотариата» в Украине. Дана общая характеристика понятия «организации» в его статическом и динамическом смысле. Проанализирован статический аспект понятия «организация нотариата» и дана характеристика системы нотариата.

Ключевые слова: нотариат, организация, система, структура, иерархия, вертикальные связи.

Dosinchuk K. Organization of notaries in Ukraine

The article analyzes the main aspects of the nature and content of the concept of «organization of notaries» in Ukraine. Given the general characteristics of the notion of «organization» in its static and dynamic sense. Analysis of static aspect of the concept of «organization of notaries» and given a description of notaries.

Key words: notaries, organization, system, structure, hierarchy, vertical relations.

УДК 342.951:342.6

*Вікторія Вікторівна Жидецька,
аспірантка відділу
проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОДНОТИПНОСТІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВ

Виклики сьогодення ставлять перед наукою та практикою завдання щодо належного та ефективного нормопроектного забезпечення у діяльності міністерств. Нормотворча діяльність міністерств як головного (провідного) органу у системі центральних органів виконавчої влади забезпечує реалізацію державної політики у різних сферах діяльності задля досягнення мети — служіння людині, її правам, свободам, інтересам.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, головним пріоритетом діяльності якої буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, ефективною та побудованою на наукових принципах. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [1].