

УДК 342.9: 347.961

Розсоха С. С.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ НОТАРІАТУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОЇ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті визначено, що адміністративний контроль за діяльністю органів нотаріату як інструмент забезпечення належної нотаріальної діяльності в Україні використовується загальними та спеціальними суб'єктами публічної адміністрації для реалізації бінарного (адміністративного та внутрішньонотаріального) контролюючого впливу на нотаріальні відносини задля дотримання норм нотаріального законодавства та приписів, належної організації нотаріальної діяльності, захисту прав учасників нотаріальної діяльності та виявлення стану дотримання правил здійснення нотаріальної діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, Міністерство юстиції України, нормативне забезпечення, нормативно-правовий акт, нотаріат, право на зайняття нотаріальною діяльністю в Україні.

The article stipulates that administrative control over the activities of notary bodies as a tool to ensure proper notarial activity in Ukraine is used by general and special subjects of public administration to implement binary (administrative and internal notarial) controlling influence on notarial relations in order to comply with notarial legislation and regulations, proper organization of notarial activities, protection of the rights of participants in notarial activities, and identification of compliance with the rules of notarial activities.

Key words: administrative-legal regulation, Ministry of Justice of Ukraine, normative support, legal acts, notary, right to engage in notarial activity in Ukraine.

Вступ. Нині в умовах демократичних перетворень суспільно-політичного життя в Україні виникає гостра потреба трансформації основних інститутів захисту прав, свобод і законних інтересів осіб (фізичних і юридичних), одним із яких і є нотаріат. Діяльність нотаріату по суті набуває превентивного змісту, тобто стає такою, що в позасудовому порядку запобігає виникненню спорів про право і тим самим сприяє досягненню завдань правосуддя. Разом із тим сама діяльність нотаріусів потребує належного контролю, що зумовлено важливістю виконання ними функцій, покладених чинним законодавством щодо посвідчення правочинів, здійснення інших нотаріальних дій, завдяки яким відбувається легітимація окремих видів діяльності громадян, підприємств, установ, організацій. При цьому слід урахувати необхідність визначення теоретико-правової моделі оптимального контрольного впливу на діяльність нотаріусів, оскільки такий правовий статус набувають особи, які відповідають високим вимогам до фаховості, що визначено насамперед роллю нотаріату в суспільному житті як інституту гарантування законності при реалізації публічних і приватних інтересів [3, с. 61–64].

Нотаріальну діяльність з позиції адміністративного права системно вивчали у своїх наукових роботах такі вчені, як Т. Білоус, М. Глобінець, А. Гуледза, Г. Гулевська, Н. Гриців, Л. Данюк, А. Денисова, М. Долинська, К. Досінчук, Н. Ільєва, Е. Женеску, Д. Журавльов, Н. Карнарук, У. Кінаш, С. Ковальчук, І. Когутич, В. Колпаков, О. Красногор, Т. Курило, О. Мартинюк, І. Орловська, У. Палієнко, В. Тищенко, К. Чижмарь, В. Черниш, О. Чудний, К. Федорова та інші. Однак проблема належного забезпечення нотаріату в Україні й донині вимагає нових наукових досліджень та практичних узагальнень.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб внаслідок розкриття особливостей застосування норм права, аналізу позицій вчених-юристів та практики нотаріату розкрити адміністративний контроль за діяльністю органів нотаріату як інструмент забезпечення належної нотаріальної діяльності в Україні.

Результати дослідження. Сутність державного контролю полягає в отриманні інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві, застосуванні визначених і закріплених нормативно-правовими актами засобів для запобігання, припинення неправомірних рішень, порушень і чітких правових норм [5, с. 50]. Р. Калюжний та В. Шкарупа вказують, що сутність контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; одержанні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності та дисципліни; вживанні заходів щодо запобігання й усунення порушень законності та дисципліни; виявленні причин та умов, що сприяють правопорушенню; вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності та дисципліни [7, с. 95-96].

В. Гаращук вказує, що контроль є сукупністю дій щодо спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень (із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності й дисципліни; установлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; ухвалення заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. Учений підкреслює відсутність персоніфікації змісту контролю, що означає притаманність такого змісту будь-якому суб'єкту контрольної діяльності [6, с. 54].

Н. Карнарук державний контроль на докринальному рівні розглядається з різних позицій – як вид державної діяльності, як принцип державного управління, як спосіб забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні, як форма державної діяльності, метод державного управління тощо. Учена визначає державний контроль як сукупність дій уповноважених державних органів та службових осіб по спостереженню за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю; надання

допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; установлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; ухвалення заходів щодо притягнення винних осіб до правової відповідальності [2, с. 3, 8].

Державний контроль за нотаріальною діяльністю, як уважає Н. Карнарук, має багатоаспектний, самостійний, поліструктурний характер, що дозволяє розглядати його як окремий правовий інститут із суттєвим превалюванням адміністративно-правової складової та визначити і закріпити на законодавчому рівні його поняття як «сукупність дій уповноважених державних органів (Міністерства юстиції України, судів тощо) по спостереженню за нотаріальною діяльністю, що здійснюється державними нотаріальними конторами, державними нотаріальними архівами, приватними нотаріусами, “квазінотаріальними” органами з метою отримання об’єктивної та достовірної інформації про стан справ у відповідній діяльності, надання допомоги суб’єктам нотаріальної діяльності, усунення прогалин, помилок у їх діяльності, виявлення причин та умов, що сприяють порушенню ними вимог правових норм, а у разі систематичних порушень з їх боку – притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, щодо яких здійснюється нотаріальна діяльність» [2, с. 3, 8].

Державний контроль за нотаріальною діяльністю В. Тищенко визначає як цілеспрямований вплив органів державної влади на суспільні відносини у сфері організації та функціонування суб’єктів здійснення нотаріальних дій, межі якого зумовлені адміністративно-правовою сутністю нотаріату. Державний контроль за нотаріальною діяльністю поєднує як ознаки загального характеру (оперативність, повсякденність, спрощеність), так і специфічні властивості (публічно-правова природа, змішаний характер діяльності). Регламентація правових засад контролю у численних нормативно-правових актах різної юридичної сили, переважно підзаконного характеру, положення яких інколи мають дещо узагальнений характер, істотно ускладнює практичну реалізацію державного контролю у сфері нотаріальної діяльності [8, с. 22–28]. В. Колпаков уважає, що

контроль у відповідній сфері доцільно визначити як сукупність цілеспрямованих дій із визначення фактичного стану справ щодо формування системи органів нотаріату, реалізації посадовими особами нотаріату свого статусу нормативно встановленим приписам. Логічним продовженням цього визначення є виділення двох складових контролю у сфері нотаріату: а) контроль організації системи нотаріату; б) контроль за законністю вчинення суб'єктами нотаріальної діяльності нотаріальних дій [3, с. 61–64].

Отже, контроль за нотаріальною діяльністю – це інструмент адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності, що використовується загальними та спеціальними суб'єктами публічної адміністрації для реалізації бінарного (адміністративного та внутрішньо-нотаріального) контролюючого впливу на нотаріальні відносини задля дотримання норм нотаріального законодавства та приписів, належної організації нотаріальної діяльності, захисту прав учасників нотаріальної діяльності та виявлення стану дотримання правил здійснення нотаріальної діяльності.

Безпосередньо ж об'єктом державного контролю є конкретні дії підконтрольних суб'єктів, пов'язані з їхньою нотаріальною діяльністю. Такими суб'єктами є державні нотаріальні контори, приватні нотаріуси, державні нотаріальні архіви та так звані квазінотаріальні органи (консульські установи України, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад та інші посадові особи, які посвідчують дії, дорівняні до нотаріальних, лише в певних випадках виключного характеру та встановлених законом; особи, які мають намір зайнятися нотаріальною діяльністю (яких можна розподілити на осіб, що мають намір пройти стажування; стажистів державних та приватних нотаріусів; осіб, які мають намір отримати свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю; осіб, що мають намір зареєструвати приватну нотаріальну діяльність) [8, с. 22–28].

Законом України «Про нотаріат» 2 вересня 1993 року № 3425-ХІІ визначено, що контроль за організацією нотаріальної діяльності уповноважених на це посадових осіб органів місцевого самоврядування,

дотриманням ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконанням правил нотаріального діловодства здійснюється Міністерством юстиції України [1].

Також відповідно до Закону до повноважень Нотаріальної палати України належать: представлення інтересів нотаріальних палат і нотаріусів у державних та інших установах; забезпечення захисту соціальних та професійних прав нотаріусів; участь у проведенні експертиз законопроектів із питань, пов'язаних із нотаріальною діяльністю; забезпечення підвищення кваліфікації нотаріусів та їхніх помічників; контроль за дотриманням нотаріусами правил професійної етики та інші повноваження [1].

Суб'єкти державного контролю за нотаріальною діяльністю не існують ізольовано один від одного, а взаємодоповнюють контрольні повноваження кожного за рахунок внутрішніх горизонтальних і вертикальних, а також зовнішніх зв'язків. Отже, сукупність суб'єктів, що діють у сфері державного регулювання нотаріальної діяльності, – певна система учасників, яка на підставі критерію наявності владних повноважень розподіляється на суб'єктів, які наділені владними повноваженнями, і суб'єктів, що позбавлені їх. До суб'єктів державного контролю нотаріальної діяльності, які наділені владними повноваженнями, належить перш за все держава, зокрема створюючи систему нотаріату шляхом ухвалення відповідних нормативно-правових актів. За нормативною функцією, до системи означених суб'єктів належать Президент України та Кабінет Міністрів України, безпосередньо ж реалізація функції організації нотаріату покладена на Міністерство юстиції України й підпорядковані йому місцеві органи юстиції [8, с. 22–28].

Висновки. На наш погляд, адміністративний контроль за діяльністю органів нотаріату як інструмент забезпечення належної нотаріальної діяльності в Україні використовується загальними та спеціальними суб'єктами публічної адміністрації для реалізації бінарного (адміністративного та внутрішньонотаріального) контролюючого впливу на нотаріальні відносини задля дотримання норм нотаріального законодавства та приписів, належної організації нотаріальної діяльності,

захисту прав учасників нотаріальної діяльності та виявлення стану дотримання правил здійснення нотаріальної діяльності.

Адміністративний контроль за діяльністю органів нотаріату як інструмент забезпечення належної нотаріальної діяльності в Україні здійснюють більшою мірою Міністерство юстиції України (адміністративний вплив) та Нотаріальна палата України (внутрішньо-нотаріальний контролюючий вплив).

Список використаних джерел:

1. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.
2. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 21 с.
3. Колпаков В. К. Поняття контрольного провадження у сфері нотаріату. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2013. № 1. С. 61-64.
5. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. д.ю.н. за спец. 12.00.07. Київ, 1999. 378 с.
6. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
7. Забарний Г. Г., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навчальний посібник. К., 2003. 212 с.
8. Тищенко В. Г. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 3. С. 22–28.