

УДК 321.47

Чудний О.В., здобувач Дніпропетровського
державного університету внутрішніх справ

Особливості державного контролю Міністерства юстиції за нотаріатом в Україні

Стаття присвячена особливостям правового регулювання статусу Міністерства юстиції України в сфері нотаріальної діяльності. Автор звертає увагу на позитивний досвід зарубіжних країн у сфері контролю за діяльністю нотаріусів. Запропоновано внесення змін до чинного законодавства України про нотаріат щодо контролю за діяльністю нотаріусів в Україні.

Ключові слова: нотаріат, нотаріальна діяльність, контролюючі функції, Міністерство юстиції України.

Статья посвящена особенностям правового регулирования статуса Министерства юстиции Украины в сфере нотариальной деятельности. Автор обращает внимание на положительный опыт зарубежных стран в сфере контроля за деятельностью нотариусов. Предложено внесения изменений к действующему законодательству Украины о нотариате относительно контроля за деятельностью нотариусов в Украине.

Ключевые слова: нотариат, нотариальная деятельность, контролирующие функции, Министерство юстиции Украины.

This article is devoted to the peculiarities of legal regulation of the status of the Ministry of Justice of Ukraine in the sphere of notarial activities. By paying attention to the positive experience of other countries in controlling the activities of notaries. Proposed amendments to the current legislation of Ukraine on notaries to control the activities of notaries in Ukraine.

Keywords: notaries, notary activities, control functions, Ministry of Justice of Ukraine.

Актуальність теми. Нотаріальна діяльність — це публічна діяльність. Нотаріат забезпечує захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, виконує функції з реалізації конституційного права на отримання кваліфікованої юридичної допомоги та здійснює правоохоронну діяльність за допомогою закріплених законодавством нотаріальних дій, що входять у правоохоронну систему держави. Слід зазначити, нотаріальна діяльність, як і будь-яка інша, потребує контролю. Необхідність контролю пояснюється, принаймні, двома причинами: 1) поява в реальній юридичній практиці нових проблем, які за допомогою контролю повинні виявлятися та ефективно вирішуватися; 2) попередження та вирішення конфліктних ситуацій. Контроль приділяється значне місце як в юридичній практиці так і в науці. Загальна теорія розуміє його як «... процес забезпечення того, щоб організація дійсно досягала своїх цілей» [1, с. 75]. В той же час, сьогодні, Міністерство юстиції України має намір реформувати систему контролю та нагляду за нотаріальною діяльністю в нашій державі.

Стан дослідження. Наукові дослідження у даній сфері здійснювали відомі українські вчені-юристи В.В. Комаров, В.В. Баранкова [2], С.Я. Фурса [3], Н.В. Карнарук [4] та ін. Питання нотаріату в цілому й безпосередньо реформування нотаріальної діяльності в різних аспектах розглядалися зокрема в роботах Жуйкова В., Мурадьян Е., Селянина А., Шарафетдінова Н. та ін.. Метою даної статті є дослідження основних засад контролю та нагляду за нотаріальною діяльністю в Україні Міністерством юстиції України і практики його реалізації.

Контроль (від англ. „control”, нім. „kontrolle”, однак найбільш вживаним вважається походження від франц. „controle”) у довідковій літературі традиційно визначається

як перевірка, спостереження з метою перевірки [5, с.256]. Французьке „controle” (від старофранц. „controle “role” “ список, що має дублювання [6, с.6]), у свою чергу, утворилося від латинського „contra” “ приставки, що означає „протицію”, „протилежність” тому, що виражено у другій частині, наприклад „контрреволюція”, „контрманевр”. У другій частині слова „контроль” міститься слово „роль” (від лат. „role”) – „міра впливу, значення, ступінь участі у чомусь”. У цьому значенні, як зазначає Г. Бондаренко, означає „протицію”, протицію чомусь небажаному. Тому більшість сучасних вчених контроль тлумачиться як перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого.

Виклад основного матеріалу: державний контроль на сьогодні розглядається у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні поняття державного контролю охоплює спостереження, аналіз, зіставлення, перевірку, масштаб та обсяг, у вузькому – певну діяльність уповноважених органів, які за допомогою притаманних їм форм, методів і визначених процедур здійснюють перевірку та нагляд [7, с.42].

Юридична природа контролю проявляється у тому, що він здійснюється уповноваженими суб'єктами чітко окресленим колом державних органів і посадових осіб. Конкретний склад та обсяг компетенції кожного з уповноважених учасників контрольного процесу закріплено у відповідному законодавстві, фіксує, хто може бути суб'єктом процесу, що він повинен робити, і як чином він повинен виконувати свої посадові (службові) функції.

Отже, наявність суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю, які формуються державою (або діють за дорученням держави) та наділені необхідними владними контрольними повноваженнями в межах, встановлених відповідними нормативними правовими актами, є прямим свідченням державно-правового характеру контролю за нотаріальною діяльністю.

Державна контрольна діяльність за нотаріальною діяльністю специфічна різноплановістю суб'єктів, які її здійснюють. Щодо визначення самих суб'єктів контрольної діяльності, за О. Лукашовим, це „визнані державою носії контрольних повноважень” [7, с.102], а на думку О. Петришина, система контрольних органів – це сукупність діючих функціональних органів управління та громадськості, структурних підрозділів міністерств і відомств, апарату громадських організацій, призначених лише для здійснення контролю за діяльністю органів державного управління, підпорядкованих ним об'єктів господарського, соціально-культурного та іншого призначення.

Можна сказати, що сукупність суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю, з одного боку, становить певну організаційно-правову систему, з іншого боку “ ця система є важливим структурним елементом всього механізму державного контролю за нотаріальною діяльністю, і поряд із об'єктом, є основною, визначальною ланкою у зазначеному механізмі. Саме особливості діяльності контролюючих суб'єктів у сфері нотаріальної діяльності, їх основні функції, компетенція та правовий статус стануть предметом розгляду цього підрозділу.

Державний контроль за нотаріальною діяльністю можна визначати як функцію відповідних органів виконавчої влади – опосередковану (наприклад, для органів податкової служби, органів суду тощо) або профільну, одну з основних для Міністерства юстиції та органів юстиції на місцях. Як відомо, контроль може бути зовнішнім,

коли він здійснюється органом, що не входить у систему відомства, що перевіряється, і внутрішнім, коли перевірка здійснюється власними силами міністерства, відомства, установи.

Спираючись на положення Закону України "Про нотаріат" від 02.09.1993р., (редакція від 11.08.2013) можна виділити такі повноваження Міністерства юстиції та його управління: керівництво нотаріальними конторами (ст. 18 Закону); видача і анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю (ст.12 Закону); затвердження Правил ведення нотаріального діловодства (ст.14 Закону); організація роботи нотаріальних контор (ст. 17 Закону); відкриття і ліквідація державних нотаріальних контор та питання їхніх штатів (ст.17 Закону); утворення кваліфікаційних комісій нотаріату (ст.10 Закону); реєстрація приватної нотаріальної діяльності (ст. 24 Закону); контроль за діяльністю приватних нотаріусів (ст. 33 Закону) і анулювання реєстраційного посвідчення приватних нотаріусів (ст. 30 Закону); затвердження Положення про державний нотаріальний архів (ст. 23 Закону) [8].

У свою чергу, Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Указом президента України від 6 квітня 2011 року за № 395/2011 визначає, що "... Основним завданням Мін'юсту України є...організація роботи нотаріату...", "... Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, зокрема встановлює умови допуску громадян до її провадження, здійснює контроль за організацією нотаріату, керівництво державними нотаріальними конторами, перевіряє організацію нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, видає та анулює в установленому законом порядку свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, встановлює порядок виготовлення та знищення печатки приватного нотаріуса, вимоги до робочого місця (контори) приватного нотаріуса, затверджує порядок проведення перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства, порядок підвищення кваліфікації працівників органів нотаріату, нотаріусів та помічників нотаріусів, установлює правила професійної етики нотаріусів, здійснює аналітично-методичне забезпечення нотаріальної діяльності, узагальнює та регулює нотаріальну практику, готує для нотаріусів роз'яснення з питань, що належать до компетенції Міністерства, забезпечує надання нотаріусам методичної допомоги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Міністерство юстиції України здійснює свої контрольні повноваження щодо організації та забезпечення діяльності нотаріату безпосередньо та через утворені у встановленому порядку Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, м.м. Києві та Севастополі.

Здійснюючи класифікацію повноважень органів юстиції щодо впорядкування діяльності нотаріату, науковці О. Петришин та Ж. Сульженко виділяють такі три групи: 1) повноваження з приводу юридичного забезпечення діяльності нотаріусів (наприклад, визначення порядку проходження стажування осіб, які мають намір у майбутньому зайнятися нотаріальною діяльністю; затвердження правил нотаріального діловодства тощо); 2)повноваження з приводу організаційного забезпечення нотаріальної діяльності (ведення реєстру державних нотаріальних контор та приватно

практикуючих нотаріусів, створення кваліфікаційної комісії для складання іспиту у осіб, які пройшли стажування та мають намір зайнятися нотаріальною діяльністю, створення та скасування державних нотаріальних контор, визначення кількості посад нотаріусів у нотаріальному окрузі). Особливу групу повноважень складають повноваження, які пов'язані із здійсненням функції контролю.

Класифікацію повноважень, якими наділені Міністерство юстиції та відповідні управління юстиції щодо реалізації функцій управління нотаріатом, наводить у своїй дисертації також Г. Гулевська, а саме: повноваження, які становлять організаційну групу (керівництво державними нотаріальними конторами, забезпечення допуску до професії, а саме: організація стажування осіб, що мають намір зайнятися нотаріальною діяльністю, проведення кваліфікаційних іспитів, видачі та анулювання свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю, реєстраційних посвідчень приватних нотаріусів, встановлення вимог щодо робочого місця приватного нотаріуса, визначення нотаріальних округів, квотування посад приватних нотаріусів тощо), по-друге, це повноваження щодо здійснення нормативних функцій (видання різноманітних наказів, інструкцій, правил та інших правових актів, що стосуються нотаріальної діяльності), по-третє, повноваження щодо здійснення методичних функцій (узагальнення нотаріальної практики, проведення методичних семінарів, нарад, здійснення відповідної видавничої діяльності, тощо), по-четверте, повноваження в галузі контролю (зокрема, це контроль за виконанням професійних обов'язків і контроль за дотриманням правил нотаріального діловодства) [9, с.65].

Не заперечуючи доцільності виділення повноважень щодо контролю в сфері нотаріату в окрему групу, потрібно враховувати, що функція контролю притаманна будь-якій стадії та виду управлінської діяльності (наприклад, при проведенні кваліфікаційних іспитів здійснюється контроль за рівнем підготовки кандидатів на отримання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю, при організації стажування здійснюється контроль за його проходженням тощо).

Безпосередньо суб'єктом державного контролю за нотаріальною діяльністю на загальнодержавному рівні є відповідний спеціалізований структурний підрозділ Міністерства юстиції України – Департамент нотаріату, банкрутства та функціонування центрального засвідчувального органу, який, згідно з покладеними на нього завданнями: 1) організовує та перевіряє роботу органів державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів і приватних нотаріусів, а також Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, м. Києві та Севастополі щодо здійснення ними керівництва та контролю за діяльністю державних та приватних нотаріусів, надає їм необхідну методичну та практичну допомогу і дає вказівки щодо усунення виявлених недоліків, здійснює контроль за дотриманням вимог чинного законодавства, виконанням наказів, інструкцій, вказівок Міністерства юстиції України з цих питань; 2) здійснює підготовку матеріалів на розгляд Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, організовує проведення її засідань та оформлення рішень; 3) здійснює підготовку матеріалів на розгляд Комісії з розгляду питань щодо анулювання свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю, організовує проведення її засідань та оформлення рішень.

Отже, спектр контрольних повноважень Міністерства юстиції України в сфері нотаріату охоплює всі стадії контрольного циклу – від планування, організації та проведення контрольних заходів до вирішення питання про усунення виявлених

порушень, притягнення винних до відповідальності. Наприклад, у разі виявлення при здійсненні професійної діяльності нотаріусами систематичних порушень законодавства або одноразового грубого порушення — це може бути анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю. Крім Департамент нотаріату, банкрутства та функціонування центрального засвідчувального органу, при Міністерстві юстиції функціонує Вища кваліфікаційна комісія нотаріату.

У літературі висловлюється пропозиція для підвищення ефективності виконання функцій державного регулювання нотаріальною діяльністю посилити спеціалізацію відповідних структурних підрозділів Міністерства юстиції України, створити відділ, який назвати “Департамент з питань регулювання нотаріальної діяльності” (Гулевська Г.) [9, с.65], і з цим можна погодитися, враховуючи положення внесених до Верховної Ради законопроектів, які передбачають реформування системи нотаріату (у разі їхнього прийняття, на Міністерство юстиції буде покладено значна за обсягом кількість практичних завдань організаційно-правового характеру) та зростання кількості питань, що виникають у нотаріальній процесуальній діяльності на тлі кардинальних змін у національному законодавстві. Наступним суб’єктом державного контролю в галузі нотаріальної діяльності, що потребує характеристики, є Вища кваліфікаційна комісія нотаріату яка утворюється при Міністерстві юстиції України та діє на підставі Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від від 31 серпня 2011 р. № 923. До повноважень Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату входить: розглядає подання Головного управління юстиції Мін’юсту в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, м. Києві та Севастополі (далі - головні управління юстиції) про допуск осіб, які мають намір скласти кваліфікаційний іспит на право на зайняття нотаріальною діяльністю, до його складення; забезпечує проведення кваліфікаційного іспиту на право на зайняття нотаріальною діяльністю; розглядає подання головних управлінь юстиції або Нотаріальної палати України про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю

До складу комісії входять чотири представники Мін’юсту, чотири нотаріуси та три представники легалізованих в установленому порядку об’єднань нотаріусів із всеукраїнським статусом, персональний склад Комісії затверджується наказом Мін’юсту, головою Комісії є Міністр юстиції

Комісія вирішує питання про допуск або відмову в допуску до складення кваліфікаційного іспиту на право на зайняття нотаріальною діяльністю; видачу або відмову у видачі Мін’юстом свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; допуск або відмову в допуску до складення нового кваліфікаційного іспиту особою, яка протягом трьох років після отримання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю не провадила приватну нотаріальну діяльність і не працювала нотаріусом, консультантом державної нотаріальної контори чи помічником (консультантом) приватного нотаріуса, не була посадовою особою, яка здійснює керівництво та контроль за діяльністю нотаріату; підтвердження або непідтвердження кваліфікації особою, зазначеною у підпункті 3 цього пункту; анулювання або відмову в анулюванні свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю [10].

Відповідні контрольні повноваження на місцях реалізуються обласними управліннями юстиції та їхніми структурними підрозділами — відділами нотаріату, та кваліфікаційними комісіями нотаріату.

Висновки. Таким чином, для здійснення Міністерством юстиції України державного контролю за нотаріальною діяльністю та реалізації компетенції застосовуються відповідні методи, як окремий елемент юридичного механізму державного контролю у зазначеній галузі, які саме на рівні правозастосування відображають специфіку та особливості такого контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Маскон М., Альберн М., Хедоури Ф. Основи менеджменту / М.Маскон, М.Альберн, Ф.Хедоури. - М., 1992. -211 с.
2. Комаров В. В. Нотариат и нотариальный процесс / В. В. Комаров, В. В. Баранкова. – Х. : Консум, – 1999. – 240 с.
3. Фурса С. Я. Нотаріальний процес: Теоретичні основи / С. Я. Фурса – К. : Істина, – 2002. – 320 с.
4. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Карнарук Наталія Віленівна. – Ірпінь, 2007. – 190 с.
5. Ясінська Л.Е. Виникнення та розвиток інституту нотаріату // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали ІХ регіональної науково-практичної конференції (13–14 лютого 2010 р.). – Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2010. – С. 113 – 114.
6. Фурса Є. Розвиток законодавства України про нотаріат // Юридичний журнал.– 2008.– № 3.– С. 25.
7. Фурса С. Правова концепція нотаріальної діяльності щодо охорони прав громадян // Право України.– 2009. – № 6.– С. 100– 104.
8. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993.– № 39.– Ст. 383 (з наступними змінами та доповненнями).
9. Гулевська Ганна Юріївна. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державна податкова адміністрація України ; Національна академія держ. податкової служби України. - Ірпінь, 2004.
10. Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 923. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/923-2011-p>

