

УДК 342.9

Вікторія Тищенко,*здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом*

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

У статті здійснено загальну характеристику державного контролю за нотаріальною діяльністю як цілеспрямованого впливу органів державної влади на суспільні відносини у сфері організації та функціонування суб'єктів здійснення нотаріальних дій, межі якого зумовлені адміністративно-правовою сутністю нотаріату. Вказано види даного контролю за різними критеріями: попередній та поточний контроль; загальний та спеціальний контроль; прямий та непрямий контроль; адміністративний та судовий контроль. Визначено, що регламентація правових засад контролю міститься у численних нормативно-правових актах різної юридичної сили, переважно підзаконного характеру (накази Міністерства юстиції України), положення яких інколи мають дещо узагальнений характер. На підставі цього констатовано, що зазначене істотно ускладнює практичну реалізацію державного контролю у цій сфері. За результатами розгляду зроблено висновок, що необхідність контролю за організацією нотаріальної діяльності та здійсненням нотаріальних дій зумовлюється важливістю функцій нотаріату щодо захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Ключові слова: державний контроль, нотаріус, нотаріальна діяльність, суб'єкти державного контролю.

Актуальність теми. Останніми роками у системі захисту прав і свобод громадян зростає роль нотаріату. Це, своєю чергою, дало поштовх до його активного розвитку та перетворення в напрям високої професійності та фінансової незалежності, оскільки нотаріат є одним із правозахисних інститутів державної гарантії дотримання законності.

Розпочався процес реформування інституту нотаріату та законодавчої бази, яка регулює його діяльність, що поступово наближає нашу державу до стандартів правового суспільства. У світовій спільноті відбуваються постійні зміни правового характеру, які так чи інакше стосуються й вітчизняного інституту нотаріату, а тому деякі його елементи постійно потребуватимуть уточнення їхньої правової природи, змісту та взаємозв'язку з державною владою і громадянським суспільством.

З огляду на вищезазначене, постає проблема вдосконалення напрямів і форм державного контролю за нотаріальною діяльністю в Україні. Тільки науково-обґрунтований підхід на основі системи критеріїв оцінки державного впливу на нотаріат сприятиме проведенню ефективної державної політики з питань існування, функціонування і розвитку даного правового інституту.

Останні дослідження. До проблем функціонування та організації нотаріату зверталось

низка вітчизняних вчених, зокрема Г. Ю. Гулевська, Н. В. Льєва, Н. В. Карнарук, Г. Б. Романовський, О. В. Романовська, В. В. Комаров, Ю. В. Нікітін, К. І. Федорова, С. Я. Фурса.

Разом із тим у їхніх та інших наукових дослідженнях зазначена проблема аналізувалася фрагментарно або в межах цивільно-правової науки. Тому багато питань щодо адміністративно-правового регулювання, зокрема, державного контролю за цією діяльністю залишаються не з'ясованими й досі.

Метою статті є здійснення загальної характеристики державного контролю за нотаріальною діяльністю в Україні.

Виклад основного матеріалу. У загальному сенсі під «контролем» розуміють перевірку, спостереження з метою перевірки [1, с. 256]. Якщо ж розглядати державний контроль, то відповідна перевірка і спостереження здійснюються саме з боку держави в особі уповноважених органів та осіб.

У вітчизняному законодавстві відсутнє загальноприйняте визначення державного контролю, що й зумовлює неузгодженість, а інколи навіть і суперечливість положень чинного законодавства та ускладнює практику його застосування.

На думку Н. В. Карнарук, контроль – система спостереження та перевірки процесу

функціонування відповідного об'єкта з метою усунути його відхилення від заданих параметрів. Він спрямовує процес управління відповідно до встановлених ідеальних моделей, коригуючи поведінку підконтрольного об'єкта. Теорія управління розглядає основну мету функції контролю як блокування відхилень діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а у разі виявлення аномалії – приведення системи до стабільного стану за допомогою соціальних регуляторів [2, с. 70-71].

Р. А. Калюжний та В. К. Шкарупа зазначають, 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 [3, с. 95-96].

Мета державного контролю полягає у забезпеченні законності і дисципліни у державному управлінні; єдиній формі реалізації. Водночас контроль істотно відрізняється від нагляду тим, що він повсякденний та безперервний, здійснюється як органами законодавчої та виконавчої влади, судами, так і численними спеціально створеними для цього державними органами.

Щодо державного контролю за нотаріальною діяльністю, то він 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.

На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, що державний контроль нотаріальної діяльності в Україні це – 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.

Законом України «Про нотаріат» [4] встановлено, що державний контроль за нотаріальною діяльністю полягає у встановленні порядку допуску громадян до здійснення нотаріальної діяльності, порядку зупинення і припинення приватної нотаріальної діяль-

ності, порядку вчинення нотаріальних дій; визначенні органів та осіб, які вчиняють нотаріальні дії та які здійснюють контроль за організацією нотаріату і нотаріальною діяльністю в Україні, перевірки організації нотаріальної діяльності нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства; визначенні ставок державного мита, яке сплачується державними нотаріусами; встановленні розмірів плати за надання додаткових інформаційно-технічних послуг та порядку її справляння.

Загальним об'єктом державного контролю за нотаріальною діяльністю потрібно вважати безпосередньо нотаріальну діяльність як публічно-правовий інститут, особливості якої як об'єкта державного контролю проявляються в тому, що вона за своєю правовою природою є:

- публічно-правовою, оскільки виконує делеговану від держави функцію контролю у сфері цивільно-правових відносин та забезпечення ефективних умов для розвитку товарообігу;

- правозахисною та правоохоронною;
- процесуальною, із чітко регламентованою процедурою, недотримання якої призводить до недійсності нотаріального акта;
- здійснюється у формі державної та приватної діяльності [5, с. 213].

Безпосередньо ж об'єктом державного контролю є конкретні дії підконтрольних суб'єктів, пов'язані з їхньою нотаріальною діяльністю. Такими суб'єктами можна визнати: державні нотаріальні контори, приватних нотаріусів, 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, прирівняні 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).

Нотаріат організується і функціонує за правилами, встановленими державою, оскільки здійснює публічну функцію держави. Передаючи нотаріату повноваження з виконання цієї функції, держава зберігає за собою право контролю над відповідністю діяльності нотаріату з виконання покладених на нього повноважень. Таким чином, держава обґрунтовано і законно має право

контролювати організацію і діяльність нотаріату [6, с. 58].

Специфіка державного контролю за нотаріальною діяльністю полягає у досить тривалому часі настання наслідків неналежного виконання нотаріусами професійних обов'язків (наприклад, не роз'яснивши при посвідченні угоди сторонам угоди змісту їхніх дій та правові наслідки, нотаріус сприяє укладенню угоди, виконання якої буде важко або взагалі неможливо здійснити, провокує тривалий і коштовний судовий розгляд між сторонами угоди).

Фундаментальним елементом організаційно-правового механізму державного контролю за нотаріальною діяльністю постають принципи його здійснення, серед яких: законність, об'єктивність, дотримання професійної етики, гласність, плановість, систематичність і регулярність, дієвість та оперативність, компетентність, методологічна спрямованість, результативність та ефективність.

Державний контроль у сфері організації нотаріату та здійснення нотаріальної діяльності можна поділити на види за різними підставами та критеріями. Залежно від моменту контролю на конкретній стадії організації нотаріату або здійснення нотаріальних дій можна виділити такі види контролю:

- попередній (превентивний) контроль (проведення кваліфікаційного іспиту, страхування нотаріальної діяльності);

- поточний контроль відповідності організації та діяльності нотаріату вимогам законності щодо виявлення правопорушень і допущених помилок [1, с. 93].

За обсягом повноважень контролюючих органів можна поділити державний контроль у сфері нотаріальної діяльності на:

- загальний контроль організації нотаріату та нотаріальної діяльності в цілому (наприклад, Міністерством юстиції України);

- спеціальний контроль організації та функціонування нотаріату (наприклад, контролювання податковими органами дотримання нотаріусами податкового законодавства) [7, с. 439].

Будь-яка з наведених класифікацій має право на існування, оскільки акцентує увагу на різних аспектах державного контролю у сфері нотаріату. Більш того, на практиці окремі види контролю часто складно відмежувати один від одного.

Розглядаючи державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні, можна зазначити, що він здійснюється різноманітними державними органами, які доповнюють один одного й утворюють цілу систему. Серед таких – Міністерство юстиції України

та його органи на місцях, органи державної фіскальної служби України, судові установи та інші державні органи.

Одні з них займають домінуючі позиції (Міністерство юстиції України та його органи на місцях), інші наділені меншим обсягом контрольних повноважень лише щодо вузького кола питань (наприклад, органи державної фіскальної служби України – щодо дотримання нотаріусами вимог чинного податкового законодавства, суди – щодо розгляду конкретних справ стосовно законності вчиненої нотаріальної дії або правомірності відмови у її вчиненні суб'єктами нотаріальної діяльності). Однак лише діяльність усіх державних органів, наділених контрольними повноваженнями за нотаріальною діяльністю, дає змогу з'ясувати реальний потенціал відповідного різновиду державного контролю.

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 саму систему нотаріату шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. За нормативною функцією до системи означених суб'єктів належить Президент України та Кабінет Міністрів України, безпосередньо ж реалізація функції організації нотаріату покладена на Міністерство юстиції України й підпорядковані йому місцеві органи юстиції.

До інших суб'єктів відносин у сфері державного контролю за нотаріальною діяльністю, позбавлених владних повноважень, але наділених повноваженнями щодо вчинення нотаріальних дій, належать: власне нотаріальні органи (державні нотаріальні контори, приватні нотаріуси та державні нотаріальні архіви) та квазінотаріальні органи, особливості статусу яких зумовлені тим, що надання нотаріальних послуг не є визначальною функцією та призначенням цих органів (консульські установи, посадові особи виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад та інші посадові особи, що посвідчують лише у певних (як правило, виняткових) випадках дії, прирівняні до нотаріальних [8, с. 146].

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.

Державний контроль за нотаріальною діяльністю характеризується різноплановістю суб'єктів, які його здійснюють. Щодо визначення самих суб'єктів контрольної діяльності, то їх визначають як сукупність діючих функціональних органів управління та громадськості, структурних підрозділів міністерств та відомств, апарату громадських організацій, призначених лише для здійснення контролю діяльності органів державного управління, підпорядкованих їм об'єктів господарського, соціально-культурного та іншого призначення [1, с. 93]. 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 усього механізму державного контролю за нотаріальною діяльністю і, поряд із об'єктом, є основною, визначальною ланкою у зазначеному механізмі [9, с. 225-226].

Враховуючи стійку тенденцію до запровадження професійного самоврядування, виділено ще одну групу учасників у сфері державного регулювання нотаріальної діяльності, а саме професійні об'єднання нотаріусів – спілки, асоціації.

Відповідно до ст. 16 Закону «Про нотаріат» нотаріуси можуть об'єднуватись у регіональні, загальнодержавні, міжнародні спілки та асоціації. Ці об'єднання репрезентують інтереси нотаріусів у державних та інших органах, захищають їхні соціальні та професійні інтереси, здійснюють видавничу та методичну діяльність, можуть створювати спеціальні фонди і діють відповідно до статутів.

Особливістю державного контролю за нотаріальною діяльністю є його спрямованість, а саме: діяльність контролюючих органів держави зорієнтована не тільки на нотаріуса як особу, уповноважену здійснювати нотаріальні функції, а й на інших учасників нотаріальних правовідносин, на забезпечення захисту їхніх прав, свобод і законних інтересів. Можна вести мову про специфічну методологічну спрямованість державного контролю за нотаріальною діяльністю в Україні, яка передбачає: по-перше, надання допомоги нотаріусам у разі потреби, усунення прогалин, помилок у їхній роботі, у разі ж систематичних грубих порушень ними

законодавства – притягнення до юридичної, зокрема дисциплінарної, відповідальності, а також, по-друге, захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, щодо яких нотаріуси здійснюють свою діяльність.

Не потрібно забувати і про те, що правові засади здійснення державного контролю за нотаріальною діяльністю в Україні регламентуються численними нормативно-правовими актами підзаконного характеру, положення яких інколи мають дещо узагальнений, а інколи й суперечливий характер, що істотно ускладнює практичну реалізацію вищезазначеного різновиду державного контролю. Аналіз перспективного законодавства свідчить, що відповідна тенденція збережеться протягом, щонайменше, найближчого часу.

Висновки

Виходячи з вищевикладеного слід зробити висновок, що державний контроль за нотаріальною діяльністю – це 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 у сфері здійснення нотаріальної діяльності можна поділити на види за різними підставами та критеріями: попередній та поточний контроль; загальний та спеціальний контроль; прямий та непрямий контроль; адміністративний та судовий контроль.

Серед напрямів державного контролю можна виділити: дотримання законності під час процедури вчинення нотаріальних дій; підготовку якісного кадрового складу для нотаріальних контор; забезпечення фінансової дисципліни у сфері оподаткування нотаріальної діяльності.

Регламентация правових засад контролю міститься у численних нормативно-правових актах різної юридичної сили, переважно підзаконного характеру (накази Міністерства юстиції України), положення яких інколи мають дещо узагальнений характер. Це істотно ускладнює практичну реалізацію державного контролю у цій сфері.

Необхідність контролю за організацією нотаріальної діяльності та здійсненням нотаріальних дій зумовлюється важливістю функції нотаріату щодо захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ, 1974. – 775 с.
2. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : дис....канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фі-

нансове право; інформаційне право» / Н. В. Карнарук. – Ірпінь, 2007. – 190 с.

3. Забарний Г. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Г. Г. Забарний, Р. А. Калужний, В. К. Шкарупа. – К., 2003. – 212 с.

4. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383 (з наступними змінами та доповненнями).

5. Черемных Г. Г. Нотариальное право Российской Федерации : учебное пособие / Г. Г. Черемных, И. Г. Черемных. – М. : Юрид. лит., 2005. – 432 с.

6. Сміян Л. С. Нотаріат в Україні. Загальна частина : підручник / Л. С. Сміян, Ю. В. Нікітін, П. Г. Хоменко. – К. : КНТ, 2009. – 632 с.

7. Ільєва Н. В. Контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: питання сьогодення / Н. В. Ільєва // Теорія і практика сучасного права : зб. матеріалів конф. – Херсон : Айлант, 2010. – Т. 2. – С. 439–440.

8. Фурса С. Я. Теоретичні основи нотаріального процесу в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Фурса Світлана Ярославівна. – К., 2003. – 426 с.

9. Карнарук Н. В. Організаційно-правові принципи державного контролю за нотаріальною діяльністю в Україні / Н. В. Карнарук // Науковий вісник Національної академії Державної податкової служби України. – 2005. – № 3(30). – С. 225–230.

В статтє осуцествлена обцая характеристика госуларственнoгo кoнтрoля нoтариальной дeятельнoсти как целeнаправленнoгo вoздeйствиa органoв госуларственнoй власти на общeственнeе oтнoшeния в сфeрe oрганизации и функциoнирoвания субъектoв сoвершeния нoтариальных дeйствиi, границы кoтoрoгo обуслoвлены административнo-правoвoй сущeствoнoстью нoтариата. Указаны виды даннoгo кoнтрoля пo различным критериям: пpeдварительный и текущий кoнтрoль; обцый и специальный кoнтрoль; пpямoй и косвенный кoнтрoль; административный и судeбный кoнтрoль. Oпpeдeлeнo, что регламентация пpавoвых oснoв кoнтрoля сoдержится в мнoгoчисленных нoрмативнo-пpавoвых актах различной юридической силы, пpeимущeствeннo пoдзакoннoгo характера (приказы Министepства юстиции Украины), пoлoжeния кoтoрых иногда имеют несколько обoбщeнный характер. На oснoвании этoгo кoнстатировано, что указаннoe сущeствeннo усложняет пpактическую реализацию госуларственнoгo кoнтрoля в этoй сфeрe. По результатам рассмoтpeния сделан вьeвoд o том, что нeобхoдимoсть кoнтрoля oрганизации нoтариальной дeятельнoсти и осуцествления нoтариальных дeйствиi обуслoвлена важнoстью функции нoтариата пo защите пpав и законных интeрeсoв гpаждан и юридическx лиц.

Ключевые слова: государственный контроль, нотариус, нотариальная деятельность, субъекты государственного контроля.

This article provides a general description of the state control over notary as the focused government impact on public relations in the organization and functioning of the implementation of notary's acts, whose boundaries are stipulated by administrative and legal essence of notaries. Specified types of control for various reasons and criteria: previous and current control; general and special control; direct and indirect control; administrative and judicial control. It is determined that the regulation of controlling legal principles contained in numerous legal acts of different legal force, preferably subordinate acts (orders of the Ministry of Justice of Ukraine), the provisions of which sometimes have rather generalized character. On this grounds stated that indicated above complicates practical implementation of state control in this area. Based on the review concluded that the control need over the organization and implementation of notaries acts is predetermined by importance of notarial function of the protection of rights and legal interests of citizens and legal entities.

Key words: state control, notary, notarial activities, subjects of state control.

