

ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>.

4. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.

5. Ухвала Вищого адміністративного суду від 23 січня 2013 року. - [Електронний ресурс]: <http://helsinki.org.ua/files/docs/1361255892.pdf>

6. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. - [Електронний ресурс]: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>.

7. Руководящие принципы по свободе мирных со-

браний. - [Електронний ресурс]: <http://www.osce.org/ru/odihr/24524>.

8. Керівні принципи зі свободи мирних зібрань. - [Електронний ресурс]: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>.

9. Куйбіда Р., Середа М. Судові заборони - обмеження свободи мирних зібрань чи втручання? - [Електронний ресурс]: <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/104>.

*Ковальова О.В.*

*кандидат юридичних наук  
доцент кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу ОДУВС  
Надійшла до редакції: 16.11.2013*

УДК 351.9:347.961

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

*Чудний О. В.*

Наукова стаття є теоретичним дослідженням правового статусу суб'єктів державного контролю у сфері нотаріальної діяльності та їх повноважень. Проведено пошук причин зниження ефективності контрольно-наглядової функції держави в галузі нотаріату. Розглядаються основні аспекти розуміння правової природи та застосування контролю за нотаріальною діяльністю. Доводиться важливість і необхідність удосконалення законодавчої бази, яка регулює здійснення державної контрольної діяльності у сфері нотаріату, визначається значення для функціонування всієї зазначеної системи.

**Ключові слова:** нотаріат, контроль, нотаріальна діяльність, механізм державного контролю, суб'єкти державного контролю, повноваження.

Научная статья является теоретическим исследованием правового статуса субъектов государственного контроля в сфере нотариальной деятельности и их полномочий. Проведен поиск причин снижения эффективности контрольно-наблюдательной функции государства в отрасли нотариата. Рассматриваются основные аспекты понимания правовой природы и применения контроля над нотариальной деятельностью. Аргументируется важность и необходимость усовершенствования законодательной базы, которая регулирует осуществление государственной контрольной деятельности в сфере нотариата, определяется значение для функционирования всей отмеченной системы.

**Ключевые слова:** нотариат, контроль, нотариальная деятельность, механизм государственного контроля, субъекты государственного контроля, полномочия.

The scientific article is theoretical research of legal status of subjects of state control in the field of notarial activity and their plenary powers. The search of reasons of decline of efficiency is conducted control-observant functions of the state in industry of notoriety. The basic aspects of understanding of legal nature and application of control are examined after notarial activity. There is importance and necessity of improvement of legislative base which regulates realization of government control

activity in the sphere of notoriety, a value is determined for functioning of all noted system.

**Keywords:** notariat, control, notarial activity, mechanism of state control, subjects of state control, plenary power.

Українське суспільство знаходиться на новому етапі свого розвитку, який ґрунтується на основах Конституції України. Цей етап пов'язаний з реформуванням національної правової системи та її окремих інститутів. До таких інститутів належить нотаріат.

Активне реформування національного законодавства в різних галузях суспільного життя, розбудова правової держави й розвиненого громадянського суспільства, одним з важливих складових якого є інститут нотаріату зумовлює потребу дослідження державного контролю за нотаріальною діяльністю. Окрім цього, таку необхідність викликає оновлення адміністративного права, збільшення потреб юридичної практики та удосконалення основних засад державного нагляду на основі взаємодії публічного та приватного права.

Сучасний нотаріат, будучи органом безспірної юрисдикції, покликаний захищати суб'єктивні права й законні інтереси фізичних та юридичних осіб, надаючи правочинам публічної довіри шляхом посвідчення юридичних фактів, прав і документів, завдяки чому нотаріальна діяльність виступає особливим видом державної діяльності. Саме тому він підлягає чіткому контролю з боку держави, що передбачений чинним законодавством.

Зокрема, Закон України "Про нотаріат" (надалі Закон) визначає правовою основою нотаріальної діяльності Конституцію України й встановлює порядок організації державного регулювання нотаріальної діяльності з метою забезпечення якості надання нотаріальних послуг і захисту законних прав та інтересів громадян.

Метою статті є аналіз організаційно-правових засад державного контролю й визначення правового статусу суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю в Україні.

Це питання протягом довгого періоду часу досліджували радянські вчені, такі як В. Горшенев,

І. Шахова, О. Шоріна, а також сучасні вітчизняні юристи-практики, зокрема Ю. Козьякова, О. Лавринович, Л. Павлова, І. Сидорова, В. Марченко, В. Черниш та інших.

Перш ніж розглядати правовий статус суб'єктів державного контролю, необхідно уточнити, що саме ми розуміємо під категорією "контроль". Це дасть можливість визначити межі та призначення діяльності суб'єктів державного контролю у сфері вчинення нотаріальних дій.

Отже, у найбільш широкому розумінні контролем слід вважати розгалужену систему державних і суспільних інститутів, сукупність соціальних механізмів, які впливають на поведінку людини, з метою запобігання порушенню встановлених норм і правил [7, 23].

Аналізуючи це визначення, розуміємо, що контроль потрібно розглядати як одну з функцій соціального управління, яка забезпечує цей процес за допомогою встановлених зразків і моделей, тим самим впливає й коректує поведінку підконтрольних об'єктів тоді, коли останні допускають певні відхилення та порушення. Тобто це певна система всіх соціальних регуляторів, а саме державних і суспільних інститутів, права та моралі, системи спостереження й перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта, з метою запобігання порушення ним встановлених і дозволених меж діяльності. Окрім цього, контроль виступає ще й функцією держави, яка передбачає діяльність певних органів і посадових осіб, які досить тісно пов'язані зі здійсненням інших функцій держави.

Визначений склад і обсяг компетенції кожного з уповноважених учасників контрольного процесу закріплено у відповідному законодавстві, фіксує, хто може бути суб'єктом процесу, що він повинен робити, і яким чином він повинен виконувати свої посадові (службові) функції [7, 49].

Такий контроль за нотаріальною діяльністю має державно-правовий характер, оскільки здійснюється виключно уповноваженими на те суб'єктами, які формуються державою та діють від її імені, і вони наділені необхідними владними контролюючими повноваженнями, чітко регламентованими відповідними нормативними актами. Це пояснюється особливістю їх діяльності, функцій і повноважень.

В. Горшеньов визначає суб'єктами контрольної діяльності визнаних державою носіїв контрольних повноважень [7, 56].

О. Шоріна характеризує суб'єкти контролю як сукупність діючих функціональних органів управління й 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 [9, 187].

Виходячи з наведеного, приходимо до висновку, що суб'єктами контролю слід вважати організаційно-правову систему, яка є складовим структурним елементом всього механізму державного контролю за нотаріальною діяльністю, основою ланкою зазначеного механізму.

Державний контроль за нотаріальною діяльністю можна визначати як функцію відповідних органів виконавчої влади - опосередковану (наприклад, 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 [10, 96].

Отже, першим безпосереднім суб'єктом державного контролю за нотаріальною діяльністю є Департамент нотаріату та реєстрації адвокатських об'єднань - спеціалізований структурний підрозділ Міністерства юстиції України (надалі Департамент). Він складається з Управління організаційного й методично-правового забезпечення діяльності органів нотаріату (включає відділ контролю за роботою органів нотаріату та аналітично-методичний відділ) і Управління реєстрації адвокатських об'єднань і правової допомоги (відділ реєстрації адвокатських об'єднань і видачі свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю та відділ правової допомоги і легалізації документів). Як і будь-який орган, Департамент діє в межах чинного законодавства, згідно з завданнями, які покладені на нього. Повноваження Департаменту відображають усі стадії контрольного циклу - від планування, організації й проведення контрольних заходів до вирішення питання про усунення виявлених порушень, притягнення винних до відповідальності.

Наступним суб'єктом державного контролю за нотаріальною діяльністю є Комісія з розгляду питань щодо анулювання свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю.

Термін повноважень комісії становить три роки. До її складу входять чотири нотаріуси, три представники від Міністерства юстиції, два представники легалізованих в установленому порядку об'єднань нотаріусів зі всеукраїнським статусом. Склад комісії затверджується наказом Міністерства юстиції [6].

До компетенції Комісії входить розгляд подань відповідних органів юстиції на місцях щодо анулювання свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю та вирішення питання про анулювання або відмову в анулюванні свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю [5].

Ще одним суб'єктом здійснення контрольних повноважень за нотаріальною діяльністю на місцях є відповідні обласні управління юстиції та їх структурні підрозділи - відділ нотаріату й кваліфікаційна комісія нотаріату. Їм притаманні різні типи повноваження щодо нотаріальної діяльності.

Важливим і специфічним суб'єктом державного контролю за нотаріальною діяльністю, який виконує досить важливі функції контролю в галузі нотаріальної діяльності є кваліфікаційні комісії нотаріату. Значення полягає в тому, що саме вказані комісії визначають рівень професійної підготовки осіб, які прагнуть займатися нотаріальною діяльністю. Комісії діють у складі семи чоловік: трьох нотаріусів, двох представників відповідно Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, Головних обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції та двох представників легалізованих у встановленому порядку територіальних об'єднань нотаріусів. До її складу входять нотаріуси, які мають стаж роботи нотаріусами не менше п'яти років. Склад кваліфікаційної комісії затверджується наказом відповідно Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, Головних

обласних, Київського та Севастопольського міських управлінь юстиції [6].

Не можна не зупинитися й на характеристиці наступного суб'єкта державного контролю за нотаріальною діяльністю - судових органів. Судовий контроль за нотаріальною діяльністю є важливою гарантією прав громадян, юридичних осіб і інтересів держави. Контроль судових органів за нотаріальною діяльністю стосується винятково нотаріальної процесуальної діяльності, зокрема питання правильності вчинення нотаріальних дій, відмови у вчиненні нотаріальної дії й реалізується за правилами позовного провадження згідно з Цивільним процесуальним кодексом України від 18 березня 2004 року, що набув чинності з 01 вересня 2005 року [3].

Останній, і один зі специфічних елементів формування контролюючих суб'єктів нотаріальної діяльності можна вважати громадський контроль. Цей особливий суб'єкт є досить спірним. Серед науковців висловлюються сумніви щодо доцільності запровадження корпоративного контролю, аргументуючи це неготовністю нашого суспільства до підвищення ролі професійного самоврядування.

Г. Гулевська вважає "неприпустимим наділення суб'єктів громадського контролю державними контрольними повноваженнями" [11, 153].

В. Черниш зазначає: "Прямуювання до бажаної моделі громадянського суспільства передбачає делегування частини державно-владних повноважень до об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, органів самоорганізації населення. Одним з ключових у процесі формування самоврядного правового громадянського суспільства в сучасній Україні має стати впровадження системи латинського, або так званого "вільного" нотаріату. Він репрезентує найхарактерніші риси громадянського суспільства. Латинський нотаріат - це нотаріат, здійснюваний у формі вільної професії, і в той же час він здійснює привселюдну соціально-правову функцію, отримавши делеговані йому державою публічні повноваження" [12, 5].

Ю. Тихоміров вважає, що останнім часом "...привертає увагу тенденція розширеного трактування контролю, який здійснюється не лише державними органами, а й іншими ланками соціального управління" [13, 411].

Враховуючи наведене, приходимо до висновку, що питання корпоративного контролю є лише перспективою, оскільки передбачена лише законопроектами. Також виникає питання щодо доцільності роздержавлення контролю у сфері нотаріальних відносин. На нашу думку, вказані аргументи є об'єктивними, оскільки ні на законодавчому, ні на науковому рівні не вирішується питання щодо того, який саме орган самоврядування може бути наділений контрольними повноваженнями, при яких умовах, який статус повинен мати ймовірний орган та багато інших питань, які на сьогодні в нашій державі залишаються на рівні розмов.

Усі без винятку суб'єкти державного контролю за нотаріальною діяльністю наділені відповідними правами та обов'язками. Права й обов'язки органів державного контролю за нотаріальною діяльністю характеризується певною різноманітністю, що дозволяє здійснити класифікацію їхніх повноважень.

Як правило, виділяють чотири групи контрольних повноважень, які повною мірою можна пристосувати й до державного контролю за нотаріальною діяльністю: 1) повноваження на здійснення контролю за своєю

ініціативою безперешкодно, у будь-який час у межах своєї компетенції; 2) повноваження видавати в разі необхідності відповідним органам і посадовим особам вказівки обов'язкового характеру, спрямовані на усунення виявлених порушень та їхніх наслідків; 3) повноваження щодо притягнення до відповідальності винних осіб; 4) повноваження щодо розробки рекомендацій превентивного характеру. Наведена класифікація має загальний характер, оскільки відображає особливості повноважень більшості органів контролю, однак поряд із загальними рисами, зумовленими єдиною сутністю функції контролю, повноваження суб'єктів контролю мають і відмінності, що походять від природи самого суб'єкта та виду контрольного провадження [7, 123].

Отже, проаналізувавши державний контроль у сфері нотаріальної діяльності, автор дійшов висновку, що центральним елементом вказаного механізму є система суб'єктів контрольних повноважень у сфері нотаріальної діяльності, через функціонування якої втілюються в життя відповідні мета, принципи, завдання й функції контролю в зазначеній сфері. Важливим є також контроль органів суду за нотаріальною діяльністю, який є суттєвою гарантією прав громадян, юридичних осіб і інтересів держави та стосується винятково нотаріальної процесуальної діяльності. Щодо повноважень суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю, враховуючи загальнотеоретичне підґрунтя контрольної діяльності взагалі, можна виділити такі групи контрольних повноважень державних органів щодо нотаріальної діяльності: імперативно-контрольні повноваження та диспозитивно-контрольні; ординарно-контрольні та екстраординарно-контрольні; методично-контрольні, карально-контрольні, профілактично-контрольні; субординаційні контрольні повноваження та територіально-контрольні повноваження, які є відображенням відповідних зв'язків між учасниками сфери контролю й відповідних видів адміністративно-правових відносин, що складаються між ними. У практичній діяльності суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату, застосовується значна кількість самих різних методів контролю. Найголовнішим слід вважати перевірку та її відповідні різновиди (комплексна, цільова й поточна, планова й позапланова тощо), якій, враховуючи її значення, необхідно надати офіційного статусу на законодавчому рівні.

Щодо законодавчої бази, яка регулює здійснення державної контрольної діяльності у сфері нотаріату, необхідно констатувати, що на сьогодні, враховуючи потреби практики та реалії, існуючий стан законодавчого врегулювання питань контролю за нотаріальною діяльністю не можна вважати задовільним, оскільки, на нашу думку, практично відсутній саме законодавчий рівень врегулювання зазначених питань, адже переважна більшість нормативно-правових актів, що регламентує здійснення державної контрольної діяльності в галузі нотаріату, є підзаконними актами Міністерства юстиції, а також рівень процедурної урегульованості методики здійснення зазначеної діяльності носить фрагментарний характер, є неповним і недостатнім, і як наслідок, потребує удосконалення.

### Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. -

С. 141 (із наступними змінами).

2. Закон України "Про нотаріат" від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 39. - С. 383 (з наступними змінами та доповненнями).

3. Цивільний процесуальний кодекс від 18 березня 2004 р. // Голос України. - 2004. - № 89.

4. Про затвердження Положення про кваліфікаційну комісію нотаріату: Наказ Міністерства юстиції України від 01.12.2006 р. № 87/5 // Офіційний вісник України. - 2006. - № 49. - С. 67.

5. Про затвердження Положення про Комісію з розгляду питань щодо анулювання свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю: Наказ Міністерства юстиції України від 19.11.1998 р. № 63/5 // Офіційний вісник України. - 1998. - № 48. - С. 62 (із наступними змінами та доповненнями).

6. Постанова Кабінету Міністрів України: Про затвердження Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату від 08.12.2006 року № 1689. - [Електронний ресурс]: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

7. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М., 1987. - С. 176.

8. Атаманчук Г.В. Государственное управление. - М.,

2000. - С. 51-55; Теория государственного управления. - М.: Юрид. лит., 1997. - С. 122-128.

9. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. - М.: Наука, 1981. - 301 с.

10. Забарний Г.Г. Калюжний Р.А. Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. - К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2003. - 212 с.

11. Гулевська Г.Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні: Дис... к.ю.н. / Запорізький державний університет. - 2003. - 216 с.

12. Черниш В. Незалежний нотаріат - необхідна умова становлення громадянського суспільства // Право України. - 2000. - № 9. - С. 4-8.

13. Тихомиров Ю. Административное право и процесс: полный курс - М.: Издательство г-на М.Ю. Тихомирова, 2004. - 652 с.

Чудний О.В.

здобувач Дніпропетровського  
державного університету  
внутрішніх справ

Надійшла до редакції: 09.11.2013

УДК 342.77:351.9

## ТАКТИЧНІ ОСНОВИ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Сягровець В. А.

*У статті розглядаються питання теорії та практики запровадження режиму надзвичайного стану в Україні, досліджується взаємодія, координація та форми взаємодії сил охорони правопорядку України при виконанні покладених на них чинним законодавством завдань та функцій. Публікація спрямована на вдосконалення діяльності системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру.*

**Ключові слова:** взаємодія, координація, форми взаємодії, службово-бойова діяльність, надзвичайні ситуації, Міністерство внутрішніх справ.

*В статье рассматриваются вопросы теории и практики введения режима чрезвычайного положения в Украине, исследуется взаимодействие, координация и формы взаимодействия сил охраны правопорядка Украины при выполнении возложенных на них действующим законодательством задач и функций. Публикация направлена на совершенствование деятельности системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации социально-политического характера.*

**Ключевые слова:** взаимодействие, координация, формы взаимодействия, служебно-боевая деятельность, чрезвычайные ситуации, Министерство внутренних дел.

*The article considers the questions of theory and practice of introduction of a state of emergency in Ukraine, investigate the interaction, coordination and forms of interaction of the forces of law enforcement of Ukraine while fulfilling their current legislation of tasks and functions. The publication is aimed at improvement of the system of prevention and response to emergencies socio-political nature.*

**Keywords:** cooperation, coordination, forms of interaction of the service and combat activity, emergency situations, Ministry of internal Affairs.

Ефективність системи попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій безпосередньо залежить від налагодженої взаємодії між рятувальними формуваннями, основні засади якої визначені в нормативно-правових актах. А це потребує побудови чітких організаційних структур управління, вдосконалення їхніх функцій у галузі профілактики й ліквідації надзвичайних ситуацій і оперативного проведення аварійно-рятувальних робіт. При всій різноманітності сучасних підходів щодо проектування структур і удосконалення механізмів управління в їх основі закладено ідеї, пов'язані зі структурно-функціональними особливостями управлінської системи. Але проблеми удосконалення системи взаємоузгоджених дій при ліквідації надзвичайної ситуації вирішуються, як правило, без науково-теоретичного забезпечення цих заходів, тобто відповідний аналіз структурно-функціональних особливостей підрозділів на основі науково обґрунтованої методики не проводиться.

На важливість дослідження взаємодії органів державного управління у сфері охорони громадського порядку наголошують у своїх працях такі провідні вчені України, як В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, І. Голосніченко, В. Грохольський, Є. Додін, О. Остапенко, В. Петков, В. Шкарупа та ін. Праці зазначених авторів слугують науковим фундаментом для дослідження взаємодії підрозділів сил охорони правопорядку України при виконанні покладених на них чинним законодавством завдань та функцій.

Узгодження дій елементів системи досягається через координацію й організацію взаємодії. Відомо, що поняття "взаємодія" і "координація", по-перше, неоднозначні; по-друге, їх тлумачення дається представниками багатьох наук і сфер практичної діяльності, які роблять акценти на різні елементи цих понять. Кожне з них ви-

© В.А. Сягровець, 2014