

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НОТАРІАТУ

Ткачова В. С.

*студентка III курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
вул. Пушкінська, 106, Харків, Україна
orcid.org/0000-0003-3283-8126
victoriatkacheva2003@gmail.com*

Баранкова В. В.

*кандидатка юридичних наук,
доцент кафедри цивільної юстиції та адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
orcid.org/0000-0002-1355-2897
ovenvanil@gmail.com*

Ключові слова: *Міністерство юстиції України, нотаріус, нотаріат, перевірка, адміністративний контроль, нотаріальна діяльність.*

Адміністративний контроль за діяльністю нотаріату є необхідною умовою забезпечення якості та ефективності надання послуг нотаріусами громадянам України. На нотаріуса покладена величезна відповідальність, що підтверджує велику кількість вимог до його кандидатури.

Проаналізовано положення нормативно-правових актів законодавства України та висвітлено питання, у чому полягає адміністративний контроль за діяльністю нотаріату.

Зазначається, що перевірка приватних нотаріусів ширша за перевірку державних.

Досліджено сутність адміністративного контролю, який здійснює Міністерство юстиції України, та його відмінність від інших видів контролю.

Проведено аналіз деяких проблем, які виникають при здійсненні адміністративного контролю за діяльністю нотаріату.

Перша досліджувана проблема – неточність визначення поняття «перевірка» в нормативно-правових актах. Тлумачення поняття «перевірка» як «перевірка організації роботи» і «перевірка роботи» надає цьому визначенню зовсім іншого змісту.

Друга проблема – це розширення повноважень Міністерства юстиції України у сфері судового контролю. Розрізняють судовий контроль за нотаріальною діяльністю та адміністративний контроль. Перш за все, адміністративний контроль передбачає дотримання положень законодавства щодо організації роботи нотаріусів. Зазначається, що Міністерство юстиції України не має повноважень перевіряти дотримання законності в нотаріальних документах.

По-третє, запровадження великої кількості видів перевірок діяльності нотаріусів дезорганізує органи адміністративного контролю та нотаріату, а також дає можливість через відсутність належного регулювання зловживати наданими повноваженнями, що створює корупційні ризики.

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE CONTROL OF ACTIVITY NOTARY OFFICE

Tkacheva V. S.

*3rd Year Student at the Faculty of Prosecutor's Office
Yaroslav Mudryi National Law University
Pushkinska str., 106, Kharkiv, Ukraine
orcid.org/0000-0003-3283-8126
victoriatkacheva2003@gmail.com*

Barankova V. V.

*Candidate of Law,
Associate Professor at the Department of Civil Justice and Advocacy
Yaroslav Mudryi National Law University
Pushkinska str., 77, Kharkiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-1355-2897
ovenvanil@gmail.com*

Key words: *notary, inspection, control, Ministry of Justice of Ukraine, administrative control.*

Administrative control over the activities of the notary is a necessary condition for ensuring the quality and efficiency of services provided by notaries to citizens of Ukraine. A notary is entrusted with a huge responsibility, which confirms the large number of requirements for his candidacy.

The provisions of normative legal acts of Ukrainian legislation were analyzed and the issue of what administrative control over the activities of the notary consists of.

It is noted that the verification of private notaries is wider than the verification of state ones.

The essence of administrative control carried out by the Ministry of Justice of Ukraine and its difference from other types of control are studied.

An analysis of some problems that arise in the implementation of administrative control over the activities of the notary has been made.

The first investigated problem is the inaccuracy of the definition of "inspection" in regulatory legal acts. The interpretation of the concept of "verification" as "verification of work organization" and "verification of work" gives this definition a completely different content.

The second problem is the empowerment of the Ministry of Justice of Ukraine in the field of judicial control. A distinction has been drawn between judicial control over notary activities and administrative control. First of all, administrative control involves compliance with the provisions of the Shodo legislation on the organization of the work of notaries. It is noted that the Ministry of Justice of Ukraine does not have the authority to check compliance with legality in notarial documents.

Thirdly, the introduction of a large number of types of checks on the activities of notaries, disorganizes administrative control bodies and notaries, and makes it possible, due to the lack of proper regulation, to abuse the powers granted, which creates corruption risks.

Постановка проблеми: адміністративний контроль за діяльністю нотаріату є необхідним для забезпечення довіри фізичних та юридичних осіб до реалізації нотаріальних повноважень, і ефективність функціонування нотаріальної системи. Перевірка діяльності нотаріату здійснюється Міністерством юстиції, яке покликане забезпечити контроль за організацією роботи нотаріусів. Проте, на сьогоднішній день існують певні проблеми та виклики, пов'язані зі здійсненням контролю за діяльністю нотаріальної системи. Вирішення та дослідження даного питання допоможе зробити контроль, здійснюваний в особі Міністерства юстиції, більш належним, запобігти створенню прогалин в законодавстві, що допускають недобросовісні дії нотаріусів і Міністерства юстиції, та попередити виникнення корупційних ризиків під час здійснення перевірок.

Аналіз попередніх досліджень та публікацій. В будь-який час, особливо в умовах збройної агресії, адміністративний контроль за діяльністю нотаріату є предметом дослідницького пошуку багатьох науковців. Зазначена проблема досліджується з метою покращення чинного українського законодавства.

У своїх наукових працях, Баранкова В. В. [4, с. 2] зазначала про важливість розмежування судового контролю за нотаріальною діяльністю від адміністративного, як фактору, який в подальшому виступає основним чинником розподілення компетенції між судовими органами та органами юстиції. Також величезну увагу приділено окремо як судовому контролю, так і адміністративному, що стало підґрунтям для подальшого розмежування цих видів контролю та їх дослідженню в окремому порядку один від одного.

Коломієць Я. Л. [3, с. 74–77] досліджувала в своїх наукових роботах деякі аспекти діяльності нотаріусів, в тому числі види контролю за нотаріальною діяльністю.

Серед українських науковців, що займалися дослідженням загальної характеристики державного контролю за нотаріальною діяльністю, варто згадати Тищенко В. [5, с. 64], яка визначила державний контроль, як цілеспрямований вплив компетентних державних органів на організацію роботи діяльності нотаріату.

Постановка завдання: виявленні деяких проблем адміністративного контролю, здійснюваного Міністерством юстиції України, і формулювання пропозиції задля визначення шляхів поліпшення ефективності та якості проведення перевірок за діяльністю нотаріату.

Виклад основного матеріалу. Розгляд питання про порядок проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріаль-

ної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства варто починати із визначення характеристики нотаріату як правової інституції та ознайомлення із сутністю державних організаційних перевірок. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про нотаріат»: «Нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності» [1].

Нотаріус, який є правозастосовником та забезпечує існування «профілактичного правосуддя», метою якого є попередження виникнення судового спору, сприяє справедливому, надійному і мирному врегулюванню цивільних правовідносин, тобто він діє в тих правовідносинах, які відносяться до добровільної, договірної юрисдикції [2].

На нотаріуса покладається велика відповідальність, і це обґрунтовує високі вимоги до професійних здібностей то моральних якостей такої особи. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про нотаріат»: «Нотаріусом може бути громадянин України, якому присуджено ступінь вищої юридичної освіти не нижче магістра, який володіє державною мовою відповідно до рівня, визначеного Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», має стаж роботи у сфері права не менш як шість років, з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менш як три роки, склав кваліфікаційний іспит і отримав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю. Не може бути нотаріусом особа, яка має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку (крім реабілітованої особи), особа, дієздатність якої обмежена, або особа, визнана недієздатною» [1].

Тут треба посилання за Закон Нотаріус здійснює свою діяльність від імені держави, проте така особа не є залежною від державної влади. Тобто нотаріуса потрібно сприймати як суб'єкт владних, але не управлінських повноважень.

Діяльність нотаріату підлягає державному регулюванню, що не можна ототожнювати з функцією державного управління. Згідно з ч. 1 ст. 2-1 Закону України «Про нотаріат»: «державне регулювання нотаріальної діяльності полягає у встановленні умов допуску громадян до здійснення нотаріальної діяльності, порядку зупинення і припинення приватної нотаріальної діяльності, анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; здійсненні контролю за організацією нотаріату, проведенням перевірок організації

нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства; визначенні органів та осіб, які вчиняють нотаріальні дії, здійснюють контроль за організацією нотаріату, проводять перевірки організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства; визначенні ставок державного мита, яке справляється державними нотаріусами; встановленні переліку додаткових послуг правового і технічного характеру, які не пов'язані із вчинюваними нотаріальними діями, та встановленні розмірів плати за їх надання державними нотаріусами; встановленні правил професійної етики нотаріусів» [1].

Діяльність нотаріусів у адміністративному порядку перевіряється відповідно до Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства» від 17.02.2014 року № 357/5 (далі – Порядок), що є підзаконним нормативно-правовим актом і має відповідати положенням Закону України «Про нотаріат». У Порядку визначено процедурні правила перевірки Міністерством юстиції України перевірки діяльності нотаріусів.

Коломієць Я. Л. зазначала, що: «Слід звернути увагу на те, що в Законі межі адміністративного контролю за діяльністю приватних нотаріусів значно ширші ніж за діяльністю державних контор та державних нотаріальних архівів. Так відповідно до ст. 18 та ст. 33 Закону Міністерство юстиції України, його територіальні органи проводять перевірку державного нотаріату лише в межах організації роботи державних нотаріальних контор та державних нотаріальних архівів. Щодо приватних нотаріусів, то Міністерство юстиції України, його територіальні органи мають значно ширші повноваження: проводять перевірку як організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів так і дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій й виконання правил нотаріального діловодства» [3, с. 74–77].

На нашу думку, основним проблемним аспектом застосування цього Порядку є безпідставне розширення повноважень Міністерства юстиції України при перевірці роботи нотаріусів. Вочевидь, підґрунтям таких дискусійних моментів є плутанина в тексті нормативно-правових актів з приводу визначення сутності перевірки роботи державних нотаріальних контор, державних нота-

римальних архівів, приватних нотаріальних контор тощо. З найменування ст. 18 Закону України «Про нотаріат» випливає, що у її положеннях має бути врегульовано перевірку саме організації роботи нотаріальної діяльності. При цьому у тексті Порядку, закріплено одночасно два поняття перевірки, перше з яких випливає з повної назви Порядку, а друге з дефініції поняття «перевірка», закріпленого в п. 2 Порядку. У першому випадку, перевірку визначають як перевірку організації роботи, а в другому – як перевірку роботи державної нотаріальної контори, архіву. Незважаючи на ніби несуттєвий характер такої понятійної плутанини, правила Порядок прописані у такий спосіб, що дає змогу наділити Міністерство юстиції ширшими повноваженнями, ніж передбачені для нього в Законі України «Про нотаріат».

Контроль за нотаріальною діяльністю може здійснюватись у таких формах, як адміністративний та судовий. Судовий контроль передбачає розгляд трьох категорій цивільних справ, пов'язаних із попереднім вчиненням нотаріальної діяльності: розгляд скарг на неправильно вчинену нотаріальну дію або відмову у її вчиненні, розгляд позовних заяв у справах про визнання недійсними нотаріально посвідчених правочинів, заповітів, виконавчих написів, розгляд позовних заяв до нотаріусів про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконних чи недбалих дій нотаріусів [4, с. 2].

Тищенко В. вказала, що Міністерство юстиції України є центральним органом, що здійснює державний адміністративний контроль за діяльністю нотаріату і займає одну з головних позицій, порівняно з іншими органами, наприклад, з фіскальною службою України. Тільки належна взаємодія органів адміністративного та судового контролю, та розмежування їх діяльності дасть змогу реалізувати потенціал державного контролю в повній мірі [5, с. 64].

Відповідно до положень ч. 2 ст. 2-1 Закону України «Про нотаріат» адміністративний контроль полягає в тому, що «...перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України та його територіальними органами» [1].

Судовий та адміністративний контроль є різними способами державного нагляду за діяльністю нотаріусу, які здійснюються судовою та виконавчою гілками влади. Під судовим контролем розуміють здійснення судами заходів реагування через порушення нотаріусами прав та інтересів громадян України та законодавства, що пов'язані з нотаріальною діяльністю та вчиненими нотаріальними діями. Адміністративний контроль, своєю чергою, передбачає дотримання

положень законодавства щодо організації роботи нотаріусів.

Розширення компетенції Законом України «Про нотаріат» та Порядком призвело до невірного визначення обсягу повноважень Міністерства юстиції, що перетинаються з повноваженнями судової гілки влади.

Відповідно до п. 3 Порядку основними завданнями Міністерства юстиції є перевірка відповідності вимогам законодавства документів. По-перше, така перевірка суперечить компетенції, оскільки Міністерство юстиції зобов'язане здійснювати контроль тільки роботи державної, приватної нотаріальної контори, державного нотаріального архіву, а не перебирати на себе компетенцію суду та оцінювати офіційний документ на відповідність до вимог законодавства. Контроль за відповідністю документа законодавству України означає, що дія, вчинена нотаріусом, внаслідок такої перевірки, можна визнати незаконною, що повністю суперечить повноваженням Міністерства юстиції. По-друге, Міністерство юстиції не є суб'єктом, що може оскаржити вчинені нотаріусом нотаріальні дії.

З самої назви Порядку зрозумілим є завдання адміністративного контролю – це перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів державної та приватної форми. Своєю чергою судовий контроль покликаний здійснювати перевірку відповідності нотаріальних дій до законодавства, забезпечити виправлення зроблених помилок. Можна зробити висновок, що судовий контроль – це контроль за вже вчиненими діями нотаріуса (або відмови у їх вчиненні), що підлягають перевірці судами, а адміністративний контроль – це перевірка організації діяльності нотаріальних контор під час вчинення ними нотаріальних дій і за тим, як вони вчиняють нотаріальні дії. Тільки після вчинення дій нотаріусом можна під час судового контролю визначити вплив нотаріально посвідченого документа на права та обов'язки особи. Тобто, можливо співвідносити адміністративний та судовий контроль, як перевірку діяльності нотаріуса в справжньому часі, та в майбутньому, вже після вчинення певних дій.

Ще однією проблемою за здійсненням адміністративного контролю за діяльністю нотаріату є встановлення Порядком великої кількості різновидів перевірок. Відповідно, якщо порівняти зміст Порядку та Закону України «Про нотаріат», виявляється, що на сьогоднішній день наявними є 6 видів перевірок. Це планова комплексна, позапланова комплексна, позапланова контрольна, позапланова цільова, позапланова перевірка в загальному порядку та повторна перевірка. Наявність такої кількості окремих перевірок, з одного боку, є ефективним механізмом здійснення контролю за організацією діяльності

нотаріату, з іншого боку, таке різноманіття видів перевірок може створювати великий дисонанс в роботі Міністерства юстиції, що може утворити підґрунтя для можливого виникнення зловживань та корупційних ризиків.

Наступною проблемою є обов'язковість координації та узгодження між собою різних видів перевірок, щоб уникнути випадкової подвійності проведення перевірок з одних і тих самих питань, що прямо заборонене в Законі України «Про нотаріат». Проведення повторних перевірок передбачається тільки у випадках, прямо передбачених цим Законом.

Слід зауважити, що в порядку взагалі не визначено, які організаційні моменти в роботі нотаріуса можуть стати об'єктом цільової, комплексної та контрольної позапланових перевірок. Порядок не окреслює, що означає проведення кожної з цих дій, у тексті пункту 2 Порядку встановлюється лише загальна мета позапланових перевірок – «перевірка організації роботи державної нотаріальної контори, державного нотаріального архіву, організації нотаріальної діяльності приватного нотаріуса, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання ними правил нотаріального діловодства, а також перевірка за зверненнями фізичних і юридичних осіб» [4]. Тож, методом самостійного тлумачення можна припустити, що позапланова цільова перевірка має на меті оцінку будь-якого окремого аспекту діяльності нотаріуса; позапланова комплексна – оцінку всіх сфер діяльності нотаріату, перевірка яких передбачена Порядком; контрольна позапланова – контроль здійснення попередніх рекомендацій Міністерства юстиції, чи інших розпоряджень; позапланова в загальному порядку – має на меті попередити можливість виникнення порушень та недодержання вимог законодавства.

Висновок. Адміністративний контроль за діяльністю нотаріусів, що здійснюється в особі Міністерства юстиції, є надзвичайно важливою процедурою, яка забезпечує перевірку організації роботи нотаріату. Перевірка має на меті забезпечення надійності, об'єктивності нотаріальних дій та допомагає зберегти довіру заінтересованих осіб до нотаріусів як незалежних суб'єктів владних повноважень. Такий контроль є необхідним для попередження можливих корупційних правопорушень, зловживань з боку нотаріуса та організаційних порушень під час нотаріальної діяльності.

При цьому для покращення ефективності адміністративного контролю за діяльністю нотаріату, необхідним є звернення уваги на проблематику штучного розширення компетенції Міністерства юстиції України у сфері адміністративного контролю, а також встановлення занадто широ-

кого переліку спеціальних перевірок в Порядку Наділення Міністерства юстиції України повноваженнями судової гілки влади призводить до неправильного функціонування системи контролю за нотаріальною діяльністю. Своєю чергою, введення великої кількості видів перевірок за діяльністю нотаріату, дезорганізує органи адміністративного контролю і нотаріат, та дає змогу, через відсутність належної врегульованості, злов-

живати наданими повноваженнями, що створює корупційні ризики. Удосконалення законодавства в цій сфері стане вагомим кроком для належного забезпечення надійності та якості нотаріальної діяльності, і подальші дослідження в даному напрямку допоможуть покращити і вдосконалити зміст та сутність адміністративного контролю за нотаріальною діяльністю, здійснюваний в особі Міністерства юстиції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII : станом на 22 трав. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (дата звернення: 21.05.2023).
2. Круквес Н. В. Сучасні тенденції розвитку нотаріату в Україні. Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2331 (дата звернення: 25.05.2023).
3. Леонідівна К. Я. Види контролю за нотаріальною діяльністю. Матеріали круглого столу, присвяченого 105-й річниці від дня народження видатного вченого у галузі цивільного процесуального права, доктора юридичних наук, професора Семена Юлійовича Каца : Матеріали круглого столу, м. Харків, 15 груд. 2020 р. Харків, 2020. С. 74–77 URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/Kac_105.pdf#page=74 (дата звернення: 28.05.2023).
4. Баранкова В. Проблеми законодавчого унормування системи контролю за нотаріальною діяльністю. Мала енциклопедія нотаріуса. 2008. № 1(37). С. 2
5. Тищенко В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 64. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/04/12.pdf> (дата звернення: 26.05.2023).
6. Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства : Наказ М-ва юстиції України від 17.02.2014 р. № 357/5 : станом на 20 листоп. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0298-14#Text> (дата звернення: 30.05.2023).

REFERENCES

1. Pro notariat : Zakon Ukrainy vid 02.09.1993 r. № 3425-XII : stanom na 22 trav. 2023 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> [in Ukrainian].
2. Krukoves N. V. Suchasni tendentsii rozvytku notariatu v Ukraini. Ministerstvo yustytysii Ukrainy. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2331 [in Ukrainian].
3. Leonidivna K. Ya. (2020) Vydy kontroliu za notarialnoiu diialnistiu. Materialy kruhloho stolu, prysviachenoho 105-y richnytsi vid dnia narodzhennia vydatnoho vchenoho u haluzi tsyvilnoho protsesualnoho prava, doktora yurydychnykh nauk, profesora Semena Yuliiovycha Katsa : Materialy kruhloho stolu, m. Kharkiv, 15 hrud. 2020 r. Kharkiv, 2020. S. 74–77. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/Kac_105.pdf#page=74 [in Ukrainian].
4. Barankova V. (2008) Problemy zakonodavchoho unormuvannia systemy kontroliu za notarialnoiu diialnistiu. *Mala entsyklopediia notariusa*. 2008. № 1(37). S. 44–48 [in Ukrainian].
5. Tyshchenko V. (2016) Derzhavnyi kontrol za notarialnoiu diialnistiu v Ukraini. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2016. № 4. S. 64. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/04/12.pdf> [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia perevirky orhanizatsii roboty derzhavnykh notarialnykh kontor, derzhavnykh notarialnykh arkhiviv, orhanizatsii notarialnoi diialnosti pryvatnykh notariusiv, dotrymannia derzhavnymy i pryvatnymy notariusamy poriadku vchynennia notarialnykh dii ta vykonannia pravyl notarialnoho dilovodstva : Nakaz M-va yustytysii Ukrainy vid 17.02.2014 r. № 357/5 : stanom na 20 lystop. 2020 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0298-14#Text> [in Ukrainian].