

В.К. Колпаков,
доктор юридичних наук, професор
І.В. Довженко,
магістрант

ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ НОТАРІАТУ

В статті обґрунтовується сутність контрольного провадження у сфері нотаріату та формулюється поняття такого провадження. Доведено доцільність виділення двох складових контролю у сфері нотаріату – контроль організації нотаріату та контроль законності вчинення нотаріальних дій. У зв'язку з цим виділено два відповідних види контрольних проваджень у вказаній сфері.

Ключові слова: нотаріат, контрольне провадження, організація нотаріату, нотаріальні дії, законність.

Актуальність даного питання полягає в тому, що проблема вдосконалення контрольної діяльності у сфері нотаріату викликана трансформацією ролі нотаріату у суспільному житті. Тому за часів радянської влади, коли було скасовано приватну власність, робота в нотаріальній конторі була пов'язана, в основному, із засвідченням вірності копій документів. Відповідні нотаріальні дії складали приблизно 70% від загальної кількості і вчинялись за фактичної відсутності необхідних технічних засобів, у недостатньо пристосованих для цього приміщеннях, невисокою була й заробітна плата нотаріуса. Для порівняння, у країнах зі сталими демократичними традиціями такий вид нотаріальних дій за обсягом складав 7 – 10% від загальної кількості дій. 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 з яких і виступає нотаріат. Діяльність нотаріату, по суті, набуває превентивного змісту, тобто стає такою, що у позасудовому порядку запобігає виникненню спорів про право і тим самим сприяє досягненню завдань правосуддя. Разом з тим, сама діяльність нотаріусів потребує належного контролю, що обумовлено 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 враховувати необхідність визначення теоретико-правової моделі оптимального кон-

трольного впливу на діяльність нотаріусів, оскільки такий правовий статус набувають особи, які відповідають високим вимогам до фаховості, що визначено, насамперед, роллю нотаріату у суспільному житті як інституту гарантування законності при реалізації публічних і приватних інтересів. У зв'язку з цим перспективним вбачається сприйняття контрольної діяльності з точки зору відповідної процесуальної форми контрольних відносин, що дозволяє упорядкувати контрольні процедури, запропонувати єдиний підхід щодо їх уніфікації.

Мета статті полягає у обґрунтуванні поняття контрольного провадження у сфері нотаріату як основи виокремлення процесуальної складової контрольних правовідносин. У сучасній науці адміністративного права проблема сутності і змісту контролю нотаріальної діяльності вивчена вкрай недостатньо.

Однією з наукових робіт, де побічно аналізувалися питання контролю, було дисертаційне дослідження Г.Ю. Гулевської "Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні" (2004 р.). Серед інших наукових робіт, виконаних на рівні кандидатських дисертацій, і присвячених проблемі вдосконалення адміністративно-правового регулювання нотаріальних відносин, можна назвати дисертаційні дослідження К.І. Федорової (2008р.). Н.В. Ільєвої (2011р.). Безпосередньо питанням контролю за нотаріальною діяльністю присвятила науковий пошук Н.В. Карнарук (2007р.). Л.В. Данюк у межах виконання дисертаційного дослідження "Управління нотаріатом в Україні" (2011р.) підготувала статтю, присвя-

чену питанням контролю за організацією нотаріальної діяльності [3, с. 14]. Проте процесуальний аспект контрольної діяльності у сфері нотаріату потребує подальшого наукового опрацювання.

Методологічну основу проблеми визначення поняття контрольного провадження у сфері нотаріату складають доктринальні положення з теорії права, адміністративного права і процесу, присвячені теоретичним засадам контролю, змісту адміністративно-правового регулювання контрольних відносин, сутності адміністративного процесу. Слід у цьому зв'язку виділити наукові напрацювання В.М. Горшенєва, Н.Г. Саліщевої, М.С. Студенікіної, В.І. Туровцева, І.Б. Шахова та інших.

Становлення і розвиток правовідносин у сфері державного управління, державного контролю досліджували В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.С. Васильєв, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко, В.В. Цветков та інші. Процесуальну форму адміністративно-правових відносин, її особливості та характерні риси вивчали І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та інші. У контексті виділеної проблеми на особливу увагу заслуговує дисертаційне дослідження Д.В. Лученка, присвячене проблемі контрольного провадження [4, с. 98].

О.Ф. Андрійко зазначає, що 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]. Таке визначення державного контролю О.Ф. Андрійко пізніше поглиблює і визначає його як одну з основних функцій державних органів. Державний контроль дає змогу отримувати достовірну об'єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті, про стан виконання законів і державної дисципліни, про хід виконання відповідних рішень і рекомендацій; вживати оперативні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам [6, с. 173].

В.М. Гаращук фактично підкреслює притаманність контролю процедурного аспекту, адже зазначає, 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 (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. Вчений підкреслює відсутність персоніфікації змісту контролю, що означає притаманність такого змісту будь-якому суб'єкту контрольної діяльності [7, с. 54].

Узагальнення наведених наукових напрацювань надає підставу виділити головну ознаку контролю – встановлення відповідності фактично існуючого стану справ нормативним приписам, які його регламентують. Зважаючи на притаманність контролю процедурного аспекту, доцільно розглядати його як сукупність певних цілеспрямованих дій.

Враховання предмету контролю надає підставу формулювання цілей відповідної сукупності дій, не змінюючи при цьому змісту контролю. Так, нотаріат являє собою систему органів і посадових осіб, на яких покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші передбачені законом нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності [6, с. 535].

Зважаючи на сутність визначення поняття нотаріату, контроль у відповідній сфері доцільно визначити як сукупність цілеспрямованих дій з 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.

Доцільність застосування наукового підходу щодо сприйняття виділених складових контролю у сфері нотаріату з позицій відповідних процесуальних форм ґрунтується на науковому підході, запропонованому А.О. Селівановим. Вчений підкреслює, що широке розуміння процесуальної форми пов'язане із реалізацією демократичних принципів державного управління [8, с. 146]. Оскільки контроль взагалі і у певній

визначеній сфері суспільних відносин щодо нотаріату – являє собою, за визначенням Андрійко, одну з основних функцій державних органів, то процесуальна форма контролю у сфері нотаріату пов'язана із реалізацією демократичних принципів управління нотаріатом, на яких ґрунтується і контрольна діяльність. Вказане визначає потребу виділення двох складових контрольних відносин у сфері нотаріату – матеріальних і процесуальних, адже останні являють собою процедури реалізації матеріальних норм, якими і визначені принципи. При цьому ці складові стосуються як контролю організації системи нотаріату, так і контролю за законністю вчинення суб'єктами нотаріальної діяльності нотаріальних дій.

Для формулювання поняття контрольного провадження у сфері нотаріату доцільно виділити риси такого провадження, у яких відтворені особливості відповідних процесуальних відносин, які дозволяють виокремити контрольні процесуальні відносини у сфері нотаріату від інших процесуальних відносин (наприклад, юрисдикційного характеру).

Тому, до рис контрольного провадження у сфері нотаріату доцільно було б віднести саме:

- початок контрольного провадження у кожному випадку, встановленому законодавством, що відповідно впливає з норми ст.6 Конституції України, якою визначено обов'язок органів державної влади діяти на підставах і в порядку, визначеному Основним Законом та законами України [1];

- предмет контрольного провадження складає організація нотаріату та дотримання суб'єктами вчинення нотаріальних дій вимог законодавства про нотаріат;

- контрольне провадження, незалежно від його предмету, здійснюється виключно на підставі закону та відповідно до закону.

Порушення вимог закону, допущене під час здійснення контрольного провадження, тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності: – контрольне провадження повинно здійснюватись у межах особливої процесуальної форми, яка потребує належного адміністративно-правового регулювання, оскільки здійснення контролю у адміністративно-правовій процесуальній формі завжди пов'язане із втручанням в діяльність підконтрольного об'єкта, правами та свободами, встановленими Конституцією Ук-

раїни; – суб'єктом контрольного провадження у сфері нотаріату є особа, наділена контрольними повноваженнями відповідно до закону. Передоручення таких повноважень не допускається; – внаслідок здійснення контрольного провадження завжди повинно бути прийняте рішення у формі індивідуального акту, який має правові наслідки; – законні та обґрунтовані рішення, прийняті під час здійснення контрольного провадження підлягають обов'язковому виконанню адресатами приписів; – всі рішення, прийняті під час та внаслідок здійснення контрольного провадження щодо нотаріату можуть бути оскаржені в судовому чи адміністративному порядку.

Отже, контрольне провадження у сфері нотаріату являє собою урегульовану нормами адміністративного процесуального права діяльність уповноважених законом суб'єктів, спрямовану на визначення факту дотримання (чи недотримання) норм, якими встановлено правовий режим організації нотаріату та правил вчинення нотаріальних дій. При цьому доцільно виділити два види контрольних проваджень, відповідно від складових контрольної діяльності у сфері нотаріату: провадження у сфері організації системи нотаріату та провадження щодо контролю за законністю вчинення нотаріальних дій.

Література

1. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996.–№30.– Ст. 141 зі змінами станом на 2012 р.

2. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. Із змінами і доповненнями станом на 2012 р. // Відомості Верховної Ради України – 2009.– № 13.– Ст.161.

3. Данюк Л.В. Контроль за організацією нотаріальної діяльності (проблемні питання) // Держава та регіони. Серія: Право. Науково-виробничий журнал.– 2010.– №2.– С. 36-40.

4. Лученко Л.В. Контрольне провадження / Дис. к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Дмитро Валентинович Лученко // Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого.– Х., 2003.– 180 с.

5. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади / Дис. д.ю.н. за спеціальністю 12.00.07 –

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Ольга Федорівна Андрійко.– К., 1999.– 378 с.

6. *Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка.– К.: ТОВ "Видавництво (Юридична думка)", 2007.– 992 с.*

7. *Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Монографія.– Х.: Фоліо, 2002.– 176 с.*

8. *Селіванов А.О. Верховенство права в Конституційному правосудді: Аналіз конституційної юрисдикції / А.О. Селіванов.– Харків : Акад. прав. наук України, 2006.– 400 с.*

В.К. Колпаков., І.В. Довженко

Понятис контрольного производства в сфере нотариата.

В статье обосновывается содержание контрольного производства в сфере нотариата и формулируется понятие такого производства. Доказана целесообразность выделения двух составляющих контроля в сфере нотариата – контроль организации нотариата и контроль совершения нотариальных действий. В связи с этим выделены два соответствующих вида контрольных производств в указанной сфере.

V. Kolpakov I. Dovzhenko

Concept of controlling the proceedings in the notary.

In the article is based the content of notaries control production and the concept of this production is formulated. Is proven the expediency of two comprising notaries control – control of the organization of notary and the control of the accomplishment of notary's actions. In connection with this are isolated two corresponding forms of control productions in the sphere indicated.