

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ОРГАНІЗАЦІЄЮ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Денисова А.В.
Проданчук І.В.*

У 2012 році до Закону України “Про нотаріат” [1] було внесено ряд змін, які стосувались практично всіх аспектів нотаріальної діяльності, у тому числі й контролю за її організацією. Зокрема, було встановлено, що контроль за дією нотаріату України покладено на Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головне управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, що, безумовно, є позитивним. Однак удосконалення управління нотаріальною діяльністю, однією зі складових якого є контроль, передбачає опрацювання на рівні теоретичного аналізу змістовних характеристик контролю, що відповідають сучасним реаліям нотаріальної діяльності, а також стратегічним пріоритетам реформування нотаріату в напрямку запровадження єдиного нотаріату. У науці адміністративного права проблема контролю нотаріальної діяльності не була докладно проаналізована. У працях Г.Ю. Гулевської були піддані аналізу загальні питання державного регулювання нотаріальної діяльності [2], а К.І. Федорова вивчала особливості адміністративно-правового регулювання приватної нотаріальної діяльності, не акцентуючи увагу на контролі за її здійсненні [3]. Увага науковців, які вивчали проблеми розвитку науки адміністративного права (В.Б. Авер’янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова та інших), до проблеми контролю нотаріальної діяльності також була вкрай недостатньою. Разом з тим, їх здобутки покладені в основу вивчення проблеми контролю зазначеної діяльності.

Отже, мета статті - дослідити контрольні функції органів виконавчої влади за здійсненні нотаріальної діяльності державними та приватними нотаріусами; проаналізувати законодавче закріплення відповідних питань.

Згідно з частиною 2 ст. 2-1 Закону України “Про нотаріат” суб’єктами контролю за організацією нотаріату України, перевірок організації нотаріальної діяльності та дотриманням нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій і виконання правил діловодства здійснює Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головне управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі. Виходячи зі ст. 33 вказаного Закону, контроль за організацією нотаріальної діяльності та виконанням правил нотаріального діловодства проводиться у формі перевірок, які відповідно до законодавства бувають двох видів - планові та повторні. Планові можуть здійснюватися не частіше одного разу на два роки, а повторні, у свою чергу, проводяться, якщо надійшло відповідне звернення громадянина чи юридичної особи.

Важливим є те, що в Законі зазначено обов’язкове повідомлення нотаріуса про проведення перевірки, а місцем перевірки є приміщення, де знаходиться робоче місце (контора) нотаріуса.

Якщо були виявлені порушення під час перевірки в установі нотаріальної діяльності приватного нотаріуса або порушення ним правил нотаріального діловодства, Міністерство юстиції України, Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці

Крим, головні управління юстиції в областях, містах Київ та Севастополь, які проводили перевірку, можуть зупинити або припинити нотаріальну діяльність приватного нотаріуса. Хотілось би зазначити, що зупинення або припинення нотаріальної діяльності приватного нотаріуса за висновками перевірок можливі, але не є обов’язковими.

Згідно зі ст. 50 Закону України “Про нотаріат” нотаріальна дія або відмова у вчиненні такої дії, або нотаріальний акт можуть бути оскаржені в суді. Право на оскарження нотаріальної дії або відмови в її вчиненні, нотаріального акта має та особа, права та інтереси якої стосуються такі дії чи акти.

Зважаючи на вказане, можна зазначити, якщо відбувається перевірка судом скарги, то ми можемо говорити про існування судового контролю за нотаріальною діяльністю.

Отже, можна визначити два види контролю організації нотаріальної діяльності: державний (або адміністративний) і судовий. Державний (адміністративний) контроль є складовою процесу управління нотаріатом і здійснюється для забезпечення ефективності управлінського впливу та якості надання нотаріальних послуг. На відміну від державного контролю, судовий контроль виступає гарантом законності нотаріальної діяльності.

Частина 2 ст. 2-1 Закону України “Про нотаріат” визначає межі контрольних повноважень Міністерства юстиції України, Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Київ та Севастополь. Такі повноваження стосуються нотаріату й організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів і виконання ними правил нотаріального діловодства. Якщо ж говорити про контроль правочинів, які посвідчені нотаріусами, такий контроль здійснюється виключно в порядку судового провадження, і тільки в тому разі, якщо виник спір про право.

Наказом Міністерства юстиції України “Про затвердження Порядку перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства” № 2260/5 від 24.12.2008 р. [4] були зазначені та конкретизовані межі й процедури перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства.

Слід відзначити, що цим наказом Міністерства юстиції України було розширено, порівняно з відповідними нормами Закону України “Про нотаріат”, перелік посадових осіб, які залучаються до перевірок. Крім того, потребує додаткового опрацювання питання про межі здійснення перевірок. Так, пунктом 1.1 вказаного наказу Міністерства юстиції України № 2260/51 від 24.12.2008 р. визначено, що перевірку підлягає страхування цивільно-правової відповідальності, вимоги до організації прийому громадян і режиму роботи контори, архіву, нотаріуса, правильності оформлення трудових відносин з працівниками нотаріуса тощо. Визначено, що перевірку підлягають: стан нотаріального обслуговування фізичних і юридичних осіб; професійний рівень нотаріуса

© А.В. Денисова, І.В. Проданчук 2013

(підвищення кваліфікації, наявність публікацій, участь у конференціях і семінарах з питань права тощо). Наведений у вказаному підзаконному акті перелік завдань, які виконуються при перевірці, залишений відкритим.

Законом України “Про нотаріат” встановлено, що контролю підлягає організація нотаріату. У вказаному наказі Міністерства юстиції України до організації нотаріату як об’єкта та предмета контрольної діяльності включено й дотримання вимог до робочого місця приватного нотаріуса. Такі вимоги випливають з норми ст. 25 Закону України “Про нотаріат”, де визначено умови, яким має відповідати робоче місце (контора) приватного нотаріуса:

- 1) забезпечувати дотримання нотаріальної таємниці;
- 2) давати можливість кожному приватному нотаріусу, який здійснює нотаріальну діяльність, одночасно й незалежно від іншого приватного нотаріуса здійснювати нотаріальну діяльність;
- 3) бути захищеним від несанкціонованого проникнення;
- 4) бути забезпеченим сейфом для зберігання печаток, штампів, металевою шафою для зберігання архіву нотаріуса;
- 5) кількість кімнат у приміщенні, де знаходиться робоче місце (контора) приватного нотаріуса, не може бути меншою, ніж кількість приватних нотаріусів, які здійснюють нотаріальну діяльність у його межах;
- 6) бути пристосованим для роботи технічного персоналу з документами у відокремленій від нотаріуса кімнаті. А отже, виникає питання про те, чи можуть ці умови бути віднесені до організації нотаріату як об’єкта та предмета контролю взагалі.

Гарантією режиму законності в процесі здійснення контролю організації нотаріальної діяльності може бути саме обґрунтування такого поняття, як контроль організації нотаріальної діяльності та закріплення його в Законі України “Про нотаріат”, та закріплення межі контрольної діяльності.

Поняття організації нотаріальної діяльності не наведено не лише в законодавстві, а й у навчальних посібниках, саме тому можна зробити спробу й надати дефініцію поняттю організації нотаріальної діяльності.

Проаналізувавши праці науковців з адміністративного права, можна визначити, що поняття “організація” ширше, ніж поняття “управління” та “регулювання”. Останні є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, які розкривають суть цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об’єкти. Такий організаційний вплив спрямований на впорядкування певних суспільних явищ та інтересів [5, 82]. Вказується, що термін “організація” має декілька значень. Якщо розглядати організацію з позицій діяльності, то під нею розуміють стан впорядкування, порядку тієї або іншої сукупності предметів, явищ: внутрішня форма, структура, структура системи. Організація - це діяльність органу, людини (організаційна робота) щодо створення стану упорядкування або цілісної системи. Організаційна діяльність передбачає створення соціальної організації. У процесі організаційної діяльності суб’єкти управління й соціальні організації вступають до особливих відносин - організаційних, завдяки чому відбувається прийняття й реалізація управлінських рішень. Організаційні відносини поділяють на субординаційні, координаційні, контрольні. Ці відносини, а також рівень професіоналізму управлінських кадрів допомагає реалізувати важливу функцію організації - збереження

та підтримання стану впорядкування системи управління [6].

Підсумовуючи зазначене, можна визначити організацію нотаріальної діяльності як певний упорядкований вплив з боку органів управління нотаріатом. Такий вплив спрямований на встановлення певних правил здійснення нотаріальної діяльності та контроль за виконанням цих правил, і впорядкування системи нотаріату, під якою слід розуміти саме формування системи, визначення складових нотаріату, стратегії його реформування, межі діяльності нотаріату тощо.

Серед зазначених видів контролю, які закріплені в Законі України “Про нотаріат”, проаналізувавши доктрину адміністративного права, можна говорити про те, що право на існування має громадський контроль нотаріальної діяльності, адже в нашій країні діє Українська нотаріальна палата як добровільне громадське об’єднання нотаріусів. Серед її повноважень не зазначена контрольна діяльність. Але можна говорити про те, що нотаріальна палата як орган громадського управління здійснює громадський контроль. Такий висновок можна зробити зважаючи на те, що в її структурі є Ревізійна комісія й Комісія з питань професійної етики. Саме Ревізійна комісія контролює виконання Статуту нотаріальної палати та рішення Конференції Української нотаріальної палати; перевіряє правильність виконання бюджету нотаріальної палати, контролює фінансово-господарську діяльність нотаріальної палати; контролює своєчасність і правильність проходження документів і розгляду пропозицій, скарг і заяв, які надходять в органи нотаріальної палати. Про результати такої перевірки складається відповідний документ, який, у свою чергу, вноситься на обговорення Ради й має бути затверджений Конференцією. Розглядаючи контрольні повноваження Комісії з питань професійної етики Української нотаріальної палати, можна визначити: розгляд заяв і скарг членів нотаріальної палати та, у разі потреби, повідомлення про свої рішення або пропозиції керівників відповідних установ і організацій; організація перевірки опублікованих у пресі або повідомлених по радіо й телебаченню фактів, що ганьблять честь і гідність нотаріусів, за заявами заінтересованих членів нотаріальної палати, підготовка інформації про результати такого розгляду й направлення її відповідним засобом масової інформації. Контрольні повноваження має Конференція членів нотаріальної палати, адже Конференція заслуховує звіти Президента, Ради нотаріальної палати, Ревізійної комісії й Комісії з питань професійної етики, приймає за ними постанови. Палата здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю, перевіряє правильність виконання бюджету [7].

Отже, було виділено два види контролю організації нотаріальної діяльності: державний і громадський. Останній здійснюється Української нотаріальною палатою в межах, які визначені її статутом. Визначено напрямки вирішення проблеми контролю організації нотаріальної діяльності, а саме:

- закріплення в законодавстві поняття “державний контроль організації нотаріальної діяльності”;
- зазначення вичерпного переліку завдань, які вирішуються в процесі здійсненню такого контролю;
- визначення процедур контролю, їх складові та систематизація.

Під організацією нотаріальної діяльності слід розуміти упорядкований вплив з боку органів управління нотарі-

атом на нотаріальну діяльність. Державний контроль організації нотаріальної діяльності стосується визначення уповноваженими органами виконавчої влади міри дотримання особами, які здійснюють таку діяльність, правил її здійснення. До завдань, які вирішуються в процесі здійснення такого контролю, можна віднести: визначення відповідності нотаріусів кваліфікаційним вимогам, дотримання яких дає змогу набути відповідного статусу, вимог щодо робочого місця, правил вчинення нотаріальних дій і документообігу.

Література

1. Закон України "Про нотаріат" № 3425-XII від 02.09.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 39. - Ст. 383
2. Гулевська Г.Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Ганна Юрївна Гулевська. - Ірпінь, 2004. - 19 с
3. Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 [Електронний ресурс] / Ксенія Іванівна Федорова; Національний аграрний ун-т. - К., 2008. - 20 с
4. Наказ Міністерства юстиції України "Про затвер-

дження Порядку перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства" № 2260/5 від 24.12.2008 р. // Офіційний вісник України. - 2009. - № 100. - Ст. 3367

5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у 2 т / [ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. -К.: Юридична думка, 2007. - Т. 1: загальна частина. - 592 с

6. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А.О. Селіванов. - К.: ІнЮре, 2000.

7. Статут Української нотаріальної палати. - [Електронний ресурс]: <http://palata.notariat.org.ua/aboutunp/about/doc/118.html>

Денисова А.В.

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу ОДУВС*

Проданчук І.В.

студент ОДУВС

Надійшла до редакції: 01.04.2013

УДК 351.755

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВИЛ ПАСПОРТНО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ ТА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

Загородній А. Ф.

Незважаючи на прийняті заходи з розробки, прийняття та реалізації відповідного законодавства, створення спеціального органу з реалізації державної політики в паспортно-реєстраційній сфері - Державної міграційної служби України (далі - ДМС), доводиться визнавати, що наявна система здійснення нагляду за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції в Україні є недостатньо ефективною й потребує вдосконалення.

Метою цієї статті є з'ясування на основі аналізу існуючої нормативно-правової бази й проблем її реалізації основних шляхів удосконалення адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення дотримання правил паспортно-реєстраційної системи в Україні та протидії нелегальній міграції.

З огляду на сучасний стан державної політики в зазначеній сфері можна виокремити два основні напрями її вдосконалення: правовий і організаційний.

Правовий напрям спрямований на удосконалення нормативно-правової бази адміністративно-наглядової діяльності щодо забезпечення дотримання правил паспортно-реєстраційної системи в Україні та протидії нелегальній міграції, а також розробку чіткого механізму нагляду за його дотриманням.

Насамперед необхідно привести чинні нормативно-правові акти у відповідність один до одного, ліквідувати існуючі в них прогалини та колізії, зокрема, слід привести у відповідність одна одній внутрішні інструкції та накази суб'єктів нагляду за дотриманням

правил паспортно-реєстраційної системи та протидії нелегальній міграції.

Враховуючи, що найбільший резонанс і стурбованість громадян України викликає такий напрям паспортно-реєстраційної системи, як видача паспортів для виїзду за кордон, приділимо більше уваги саме цьому питанню.

Так, наприклад, відповідно до ст. 22 ЗУ "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" паспорт громадянина України для виїзду за кордон є документом, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України особи, на яку він оформлений, за кордоном і дає право цій особі на виїзд з України та в'їзд в Україну. Кожен громадянин України має право на отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [1].

Такий порядок на сьогодні визначений Постановою КМУ "Про затвердження Правил оформлення й видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення" № 231 від 31 березня 1995 року [2]. Слід звернути увагу, що наразі й досі в Постанові Кабінету Міністрів України № 231 від 31 березня 1995 року фігурують управління (відділи) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі,

© А.Ф. Загородній, 2013