

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 347.9:342.7:35.077.3(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.2.10>**БАБЕНКО В.М.****ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОРГАНІЗАЦІЮ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯМ
ІНСТИТУТУ НОТАРІАТУ В УКРАЇНІ З ПОЗИЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА****STATE CONTROL OVER THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING
OF THE INSTITUTE OF NOTARIALITY IN UKRAINE FROM THE POSITION
OF ADMINISTRATIVE LAW**

У статті розкрито державний контроль за організацією та функціонуванням інституту нотаріату в Україні з позиції адміністративного права як врегульовану нормами адміністративного законодавства системну діяльність уповноважених органів публічної влади, що спрямована на превентивне, поточне та підсумкове спостереження, оцінювання та вплив на дотримання нотаріусами законодавчих, кваліфікаційних, процедурних та етичних вимог, з метою забезпечення правомірності, прозорості, професійної відповідності та ефективного виконання ними публічних функцій у сфері охорони приватних і публічних інтересів в адміністративно-правовому механізмі публічного управління. Сформульовано особливості державного контролю за організацією та функціонуванням інституту нотаріату в Україні: 1) функціональна природа контролю як механізму забезпечення законності та дисципліни в діяльності суб'єктів нотаріату, та як інструменту аналітико-прогностичного характеру, що дозволяє виявляти проблеми правозастосування; 2) адміністративно-правова обмеженість контрольної юрисдикції на питання організації нотаріальної діяльності та дотримання процедури вчинення нотаріальних дій; 3) поєднання централізованої моделі з делегованими елементами для здійснення перевірок контрольного процесу; 4) підзаконна урегульованість процедури контролю; 5) стадійність контрольних заходів; 6) зв'язок контролю із публічною функцією нотаріату; 7) зворотний адміністративний зв'язок у системі публічного адміністрування нотаріальної практики; 8) інтеграція контролю в загальний механізм правозабезпечення. Розкрито, що контрольна діяльність Міністерства юстиції України за організацією та функціонуванням інституту нотаріату реалізується в через визначені види перевірок, процедурною частиною яких може бути інкорпорація професійної експертизи. Зазначено, що контрольна процедура Міністерства юстиції України передбачає: збір, аналіз та верифікацію матеріалів; підготовку об'єктивного висновку; оформлення результатів у формі наказу, в якому встановлюються конкретні строки та вимоги щодо усунення порушень; можливість застосування заходів реагування, передбачених законом.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий механізм, взаємодія, контроль, нотаріат, нотаріус, охорона, права людини, статус.

The article reveals state control over the organization and functioning of the notary institution in Ukraine from the position of administrative law as a systemic activity of authorized public authorities regulated by the norms of administrative legislation, which is aimed at preventive, current and final observation, assessment and influence on the compliance of notaries with legislative, qualification, procedural and ethical requirements, in order to ensure legality, transparency, professional compliance and effective performance

by them of public functions in the field of protection of private and public interests in the administrative and legal mechanism of public administration. The features of state control over the organization and functioning of the notary institution in Ukraine are formulated: 1) the functional nature of control as a mechanism for ensuring legality and discipline in the activities of notary entities, and as an analytical and predictive tool that allows identifying problems of law enforcement; 2) the administrative and legal limitation of control jurisdiction on issues of organization of notary activities and compliance with the procedure for performing notarial acts; 3) combination of a centralized model with delegated elements for carrying out inspections of the control process; 4) regulatory regulation of the control procedure; 5) stage-based control measures; 6) connection of control with the public function of the notary; 7) administrative feedback in the system of public administration of notarial practice; 8) integration of control into the general mechanism of law enforcement. It is revealed that the control activities of the Ministry of Justice of Ukraine over the organization and functioning of the notary institution are implemented through certain types of inspections, the procedural part of which may include the incorporation of professional expertise. It is noted that the control procedure of the Ministry of Justice of Ukraine provides for: collection, analysis and verification of materials; preparation of an objective conclusion; registration of results in the form of an order, which establishes specific deadlines and requirements for eliminating violations; the possibility of applying response measures provided for by law.

Key words: *administrative and legal regulation, administrative and legal mechanism, interaction, control, notary, notary, protection, human rights, status.*

Актуальність теми. Українське суспільство знаходиться на новому етапі свого розвитку, який ґрунтується на основах Конституції України. Цей етап пов'язаний з реформуванням національної правової системи та окремих інститутів. До таких інститутів належить нотаріат. Активне реформування національного законодавства в різних галузях суспільного життя, розбудова правової держави й розвинутого 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 [4, с. 124].

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 [4, с. 124].

Огляд останніх досліджень. Інститут нотаріату в адміністративно-правовому механізмі охорони прав людини в Україні комплексно аналізувати такі вчені як: Н. Армаш, О. Бандурка, К. Білько, Р. Будецький, М. Бурбика, Є. Гетьман, Н. Горбань, А. Гулєдза, Г. Гулевська, Л. Данюк, Ю. Желіховська, Д. Журавльов, О. Золотухіна, Н. Ільєва, О. Красногор, Ю. Нікітін, У. Палієнко, С. Розсоха, В. Тищенко, С. Фурса, К. Чижмарь, В. Юрченко та ін.

Однак, в умовах новітньої трансформації інструментів захисту та охорони прав людини, новітню роль інституту нотаріату слід переглянути, що обумовлює актуальність наукових викликів у цій площині.

Мета статті полягає у тому, щоб розкрити державний контроль за організацією та функціонуванням інституту нотаріату в Україні з позиції адміністративного права.

Виклад основних положень. У загальному сенсі під «контролем» розуміють перевірку, спостереження з метою перевірки [8, с. 256; 9, 62–66]. Якщо ж розглядати державний контроль, то відповідна перевірка і спостереження здійснюються саме з боку держави в особі уповноважених органів та осіб [9, 62–66].

Поняттю контролю властива багатозначність, що певною мірою пояснюється виокремленням науковцями різних аспектів досліджуваного явища. Нечіткість у науковому тлумаченні поняття контроль фактично розвиває правову природу контролю як терміна, створюючи поняттєву плутанину, внаслідок чого зменшується ефективність нормативно-правового регулювання суспільних відносин, чим ускладнюється механізм державно-го управління. При цьому, домінуючим в адміністративно-правовій доктрині залишається сприйняття контролю як самостійної

й одночасно функціонально специфічної функції державної діяльності, зокрема державного управління, яка, враховуючи її вагому роль, не може вважатися несуттєвою, другорядною [6, с. 37–39].

Державний контроль визначається нормами права, виступаючи різновидом соціального контролю, яким забезпечується певна організація суспільного життя, адекватна поведінка членів суспільства. Саме через такий контроль реалізується принцип зворотного зв'язку в управлінні суспільними процесами чи системами [6, с. 37–39]. В. Шестак вважає, що державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [7, с. 119].

З позиції вчених адміністративного права, контроль як інструмент публічного адміністрування – це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права. Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб. Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є таке: мета полягає у здійсненні перевірки суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об'єктами публічного адміністрування визначених законодавством положень адміністративно-правових режимів; органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України; у ході перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм приписи; виявляє осіб та усуває обставини, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [5, с. 255–256].

В. Тищенко вважає, 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 вчена поділяє 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 виділяє: дотримання законності під час процедури вчинення нотаріальних дій; підготовку якісного кадрового складу для нотаріальних контрол; забезпечення фінансової дисципліни у сфері оподаткування нотаріальної діяльності [9, 62–66].

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, А. Денисова відносить: визначення відповідності нотаріусів кваліфікаційним вимогам, дотримання яких дає змогу набути відповідного статусу, вимог щодо робочого місця, правил вчинення нотаріальних дій і документообігу [3, с. 105–107].

На наш погляд, державний контроль за організацією та функціонуванням інституту нотаріату в Україні з позиції адміністративного права – це врегульована нормами адміністративного законодавства системна діяльність уповноважених органів публічної влади, спрямована на превентивне, поточне та підсумкове спостереження, оцінювання та вплив на дотримання нотаріусами законодавчих, кваліфікаційних, процедурних та етичних вимог, з метою забезпечення правомірності, прозорості, професійної відповідності та ефективного виконання ними публічних функцій у сфері охорони приватних і публічних інтересів в адміністративно-правовому механізмі публічного управління.

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. Це істотно ускладнює практичну реалізацію державного контролю у цій сфері. Необхідність контролю за організацією нотаріальної діяльності та здійсненням нотаріальних дій зумовлюється важливістю функцій нотаріату щодо захисту прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб [9, 62–66].

Контроль за організацією нотаріату, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України та його територіальними органами. Контроль за організацією нотаріальної діяльності уповноважених на це посадових осіб органів місцевого самоврядування, дотриманням ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконанням правил нотаріального діловодства здійснюється Міністерством юстиції України [1].

Проведення перевірки 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 здійснюється уповноваженими представниками Міністерства юстиції, територіального органу Міністерства юстиції, діяльність яких безпосередньо пов'язана з контролем за організацією нотаріату і нотаріальної діяльності в Україні. До перевірки можуть залучатись працівники територіальних органів юстиції, діяльність яких безпосередньо пов'язана з контролем за організацією нотаріату і нотаріальної діяльності в Україні, а також нотаріуси, які мають високий професійний рівень та достатній досвід практичної роботи не менше 10 років, та працівники державного нотаріального архіву. Представники Міністерства юстиції можуть брати участь у будь-якій перевірці, що проводиться територіальним органом Міністерства юстиції [2].

Строк проведення перевірки (комплексної, цільової, контрольної перевірки) визначається, виходячи з необхідності всебічного, повного вивчення матеріалів, документів та підготовки об'єктивного висновку. За результатами перевірки державної нотаріальної контори, державного нотаріального архіву, приватного нотаріуса, на підставі висновків комісії Міністерство юстиції, територіальний орган Міністерства юстиції видає наказ, у якому встановлюється строк для усунення виявлених порушень та помилок. Якщо порушення, виявлені під час проведеної перевірки, не усунути у наданий для цього строк чи не можуть бути усунути або якщо державною нотаріальною конторою, державним нотаріальним архівом, державним чи приватним нотаріусом ігноруються висновки за результатами перевірки чи не виконуються рішення, прийняті за її наслідками, Міністерство юстиції, територіальний орган Міністерства юстиції приймають рішення про застосування до цих осіб заходів реагування, передбачених чинним законодавством [2].

З аналізу процедури, слід сформулювати особливості державного контролю за організацією та функціонуванням інституту нотаріату в Україні:

- 1) функціональна природа контролю як механізму забезпечення законності та дисципліни в діяльності суб'єктів нотаріату, та як інструменту аналітико-прогностичного характеру, що дозволяє виявляти проблеми правозастосування;
- 2) адміністративно-правова обмеженість контрольної юрисдикції на питання організації нотаріальної діяльності та дотримання процедури вчинення нотаріальних дій;
- 3) поєднання централізованої моделі з делегованими елементами для здійснення перевірок контрольного процесу;
- 4) підзаконна урегульованість процедури контролю;
- 5) стадійність контрольних заходів;
- 6) зв'язок контролю із публічною функцією нотаріату;
- 7) зворотний адміністративний зв'язок у системі публічного адміністрування нотаріальної практики;
- 8) інтеграція контролю в загальний механізм правозабезпечення;

Контрольна діяльність Міністерства юстиції України за організацією та функціонуванням інституту нотаріату реалізується в через визначені види перевірок, процедурною частиною яких може бути інкорпорація професійної експертизи. Контрольна процедура Міністерства юстиції України передбачає: збір, аналіз та верифікацію матеріалів; підготовку об'єктивного висновку; оформлення результатів у формі наказу, в якому встановлюються конкретні строки та вимоги щодо усунення порушень; можливість застосування заходів реагування, передбачених законом.

До інших суб'єктів державного контролю інституту нотаріату в Україні, окрім Міністерства юстиції України, належать органи Національної поліції, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державна податкова служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, Служба безпеки України, судові органи, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.
2. Порядок проведення перевірки організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства : наказ Міністерства юстиції України від 17.02.2014 № 357/5. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0298-14#n15>
3. Денисова А. В. Проблемні питання контролю за організацією нотаріальної діяльності. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 2. С. 105-107.
4. Чудний О. В. Особливості правового статусу та повноважень суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 1. С. 124–127.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломєць, В. Курило, С. Степенко та ін.; за ред. В. Галуцька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
6. Дудик І. М. Поняття державного контролю узгоджених дій суб'єктів господарювання. *Адвокат*. 2012. № 7. С. 37–39.
7. Шестак В. С. Поняття державного контролю та його основні види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 16. С. 119–122.
8. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ: Головна редакція УРЕ, 1974. 775 с.
9. Тищенко В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 62–66.