

Микола Миколайович СТРІЛЬЧУК*(Науково-дослідний інститут публічного права, м. Київ)*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ПРИВАТНОЮ НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правових форм нагляду і контролю за приватною нотаріальною діяльністю. Виділено та охарактеризовано наступні форми здійснення відповідної діяльності: адміністративну правотворчість; видання індивідуальних адміністративних актів; вчинення інших юридично-значимих дій. З'ясовано, що адміністративно-правові форми нагляду і контролю за приватною нотаріальною діяльністю найбільш доцільно тлумачити як регламентовані нормами чинного законодавства України моделі правомірної та цілеспрямованої діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, що реалізуються ними з метою виявлення порушень законності в роботі приватних нотаріусів, а також оперативного корегування та спрямування їх роботи відповідно до вимог нормативно-правових актів.

Аргументовано, що до адміністративно-правових форм нагляду і контролю за приватною нотаріальною діяльністю доцільно віднести наступні: адміністративну правотворчість; видання індивідуальних адміністративних актів; вчинення інших юридично-значимих дій. Зазначено, що на сьогодні вказані вище адміністративно-правові форми контролю та нагляду за приватною нотаріальною діяльністю в Україні не віднайшли свого законодавчого закріплення. А відтак, дана прогалина потребує усунення, що значно покращить як теоретичні дослідження у даному напрямку, так і правозастосовну практику.

Ключові слова: *форма, правова форма, адміністративно-правова форма, нагляд, контроль, нормотворча діяльність.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах розвитку суспільства, нотаріальна діяльність відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні правової безпеки, стабільності та передбачуваності суспільних правовідносин. Нотаріуси, будучи уповноваженими державою посадовими особами, виконують функції, які забезпечують законність та достовірність юридичних документів, сприяють запобіганню правових конфліктів та захищають права та інтереси фізичних та юридичних осіб. Зауважимо, що нотаріальна діяльність, як і будь-яка інша, потребує контролю та нагляду. Необхідність останнього, як слушно зазначає К. І. Чижмар, пояснюється, принаймні, двома причинами: 1) поява в реальній юридичній практиці нових проблем, які за допомогою контролю повинні виявлятися та

ефективно вирішуватися; 2) попередження та вирішення конфліктних ситуацій¹. При цьому варто відмітити, що нагляд та контроль у цій сфері віднаходить своє відображення у сукупності форм, які носять адміністративно-правовий характер.

Окремі проблемні питання, присвячені контролю та нагляду за приватною нотаріальною діяльністю, у своїх наукових працях розглядали: П. В. Діхтієвський, Р. А. Калюжний, Є. Б. Кубко, Д. М. Лук'янець, О. М. Музичук, В. М. Марчук, В. Ф. Опришко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, Х. П. Ярмакі та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання дослідження адміністративно-правових форм контролю та нагляду за приватною нотаріальною діяльністю в Україні.

Мета статті полягає у тому, щоб встановити коло та надати характеристику адміністративно-правовим формам контролю та нагляду за приватною нотаріальною діяльністю в Україні. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити загальнотеоретичні підходи щодо визначення понять «форма» та «правова форма»; здійснити аналіз норм чинного законодавства, на основі чого виділити коло адміністративно-правових форм контролю та нагляду за приватною нотаріальною діяльністю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що взагалі форма – це зовнішній вигляд чогось, якась модель, що може піддаватись зовнішньому дослідженню. Вона є відчутною та представляє собою явний вираз змісту предмету або явища, активного процесу, роботи механізму тощо. В правовій літературі форма це, перш за все, юридична комплексна категорія, що опосередковує правом різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує та поєднує всі правові явища та право як таке.

Коли йдеться про правові форми, то мається на увазі право як певне соціальне явище, що відрізняється від інших (політика, релігія, мораль), які разом із правом визначаються матеріальними умовами життя суспільства, його економічними умовами й слугують засобом відображення та закріплення. Іншими словами, поняття «правова форма» є загальним відображенням об'єктивного зв'язку права та явищ, на які воно впливає. Аналіз чинного законодавства дає можливість зробити висновок про непослідовність використання поняття «форма» та «правова форма» в нормативному масиві. В одному випадку законодавець говорить про форму як про організаційно-правову картину діяльності, в іншому - як про зразок або модель, процедуру, як про джерело права. Іноді використовує слово «форма», коли необхідно вжити слово «вид». Поняття «правова форма» орієнтується на право в цілому, визначення його місця серед інших форм. Поняття «форма права» розглядається як самостійне явище, що

¹ Чижмар К. І. Контроль за нотаріальною діяльністю : досвід зарубіжних країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2012. Вип. 19. Т. 3. С. 218.

виражається зовні за допомогою певних конкретних засобів. Таким чином, форма, разом зі змістом, робить право тим, чим воно є в дійсності, тобто саме правом, а не будь-яким іншим явищем¹.

Багатозначність поняття форми в праві суттєво впливає на його інтерпретації в наукових колах. Так, А. М. Шульга наголошує: «Правова форма – це організаційна форма діяльності органів держави, їх посадових осіб, яка, по-перше, передбачена правом і йому відповідає, по-друге, спричиняє юридично значущі наслідки для суб'єктів права»². Відповідно до тлумачення А. Пилипенко, правова форма – це правова конструкція нормативного впорядкування діяльності, що характерна для будь-якої юридичне значущої діяльності, в тому числі юрисдикційної. Вона являє собою сукупність вимог до дій суб'єктів юрисдикційного процесу, які спрямовані на досягнення конкретного матеріально обумовленого процесуально-правового результату. Іншими словами, правова форма являє собою особливу юридичну конструкцію, що втілює істотні принципи найбільш доцільної процедури здійснення конкретних повноважень³.

Більш чітко та зрозуміло форми розтлумачено у адміністративній галузі права, де з приводу їх змісту існує більш-менш послідовна концептуальна думка. Адміністративно-правові форми найчастіше розглядаються у якомусь окремому контексті. Наприклад, О. М. Бандурка, розглядаючи адміністративно-правову форму в правоохоронній сфері визначив її, як управлінську категорію, або ж зовнішній прояв управлінської діяльності конкретного правоохоронного органу, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах. «Іншими словами, форма – це конкретна управлінська дія, що має зовнішній вияв, за допомогою якої досягається упорядкованість, стабільність і динамізм управління правовідносинами в правоохоронній сфері», – наголошує вчений⁴. А. В. Логінов, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади, дійшов до висновку, що під адміністративно-правовою формою забезпечення інформаційної безпеки слід розуміти здійснення передбачених нормативно-правовими актами, теорією та практикою державного управління однорідної діяльності посадовими та службовими особами органів виконавчої влади, за допомогою якої реалізується їх компетенція по забезпеченню інформаційної безпеки⁵.

Розглядаючи адміністративно-правові форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері торговельної діяльності А. В. Власов констатував, що останні, з одного боку, є важливим інструментом

¹ Пархоменко Н. М. Джерела та форми права як категорії права : до постановки проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 4. С. 17–18.

² Шульга А. М. Теория государства и права. Пособие для подготовки к государственному (выпускному) экзамену. Харьков, 2000. С. 29.

³ Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії. *Право України*. 2004. № 2. С. 29.

⁴ Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / За заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. С. 1841.

⁵ Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Логінов Олександр Володимирович. К., 2005. С. 228.

ефективного функціонування їх діяльності, а з іншого – сприяють якісному виконанню владних повноважень в сучасних умовах. У той же час чітке визначення адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування, їх відповідне нормативно-правове закріплення забезпечить успішну реалізацію завдань і функцій, покладених на них державою у сфері торговельної діяльності. Зважаючи на це, під адміністративно-правовими формами діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері торговельної діяльності автор запропонував розуміти зовнішнє вираження адміністративних дій суб'єктів публічного адміністрування (їх посадових осіб), які визначені адміністративно-правовими нормами, здійснюються в межах наданих законом компетенції і повноважень, спрямовані на досягнення певних цілей і виконання покладених на них завдань, та які в процесі реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності можуть як викликати юридичні наслідки, так і не спричиняти їх. На думку науковця, вказаним адміністративно-правовим формам притаманні такі основні ознаки: 1) вони є способами зовнішнього вираження діяльності органів державного управління та їх посадових осіб; 2) регламентовані нормативно-правовими актами; 3) застосовуються з метою виконання завдань та реалізації функцій, покладених на них у сфері торговельної діяльності¹. Т. М. Тимчишин, у своєму визначенні, торкаючись питання протидії правопорушенням, пише, що під формою протидії цьому явищу слід розуміти дії органів виконавчої влади і виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, їх системних утворень і посадових осіб, громадських формувань з охорони громадського порядку з видання адміністративно-правових актів і укладення адміністративно-правових договорів, а також інші дії вказаних органів і посадових осіб, що призводять до адміністративно-правових наслідків, у яких проявляються функції і методи протидії правопорушенням². Адміністративно-правові форми діяльності Державного бюро розслідувань Я. М. Лісойван визначив, як важливий інструмент ефективного функціонування його структурних підрозділів в системі правоохоронних органів, та, одночасно, чинником який сприяє якісному виконанню владних повноважень в сучасних умовах. Далі вчений робить висновок, що адміністративно-правовим формам діяльності ДБР України притаманні такі основні ознаки: 1) вони є способами зовнішнього вираження діяльності органів ДБР України та їх посадових осіб; 2) регламентовані нормативно-правовими актами; 3) застосовуються з метою виконання завдань та реалізації функцій, покладених на ДБР України у правоохоронній сфері; 4) визначаються та застосовуються в рамках компетенції ДБР України та залежать від обсягу повноважень працівників ДБР України; 5) обираються залежно від кінцевої мети, на досягнення якої

¹ Власов А. В. Адміністративно-правові форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері торговельної діяльності. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. Вип. 15. С. 96–98.

² Тимчишин Т. М. Адміністративно-правові форми та методи протидії правопорушенням на залізничному транспорті. *Митна справа*. 2015. № 1 (22). С. 169; Марков В. В. Поняття та види форм адміністративно-правової протидії кіберзлочинності в Україні. *Європейські перспективи*. 2015. № 7. С. 44.

спрямована діяльність цього правоохоронного органу; б) здебільшого спричиняють певні юридичні наслідки¹.

Таким чином, адміністративно-правові форми нагляду і контролю за приватною нотаріальною діяльністю найбільш доцільно тлумачити як регламентовані нормами чинного законодавства України моделі правомірної та цілеспрямованої діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, що реалізуються ними з метою виявлення порушень законності в роботі приватних нотаріусів, а також оперативного корегування та спрямування їх роботи відповідно до вимог нормативно-правових актів.

Традиційно, у юридичній літературі виділяються такі адміністративно-правові форми, як: 1) видання адміністративних актів, зокрема підзаконних та індивідуальних; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій; 5) здійснення організаційно-охоронної діяльності; 6) проведення нарад і ревізій; 7) здійснення обліково-реєстраційних дій тощо².

На наш погляд, ключовими формами нагляду і контролю за приватною нотаріальною діяльністю є наступні:

– адміністративна правотворчість. Правотворчий процес визначається в літературі як специфічна діяльність уповноважених органів держави, громадських організацій, їх посадових осіб, що передбачає систему дій з підготовки, затвердження та офіційного оголошення нормативно-правових актів. Вона має на меті створення й підтримання системи права в належному стані, яка відповіла б потребам правового регулювання на тому чи іншому етапі розвитку суспільства. Кінцевим результатом правотворчої діяльності є прийняття нормативно-правового акту – офіційного документу, який містить юридичні норми. Основні ознаки нормативно-правових актів такі: 1) нормативно-правовий акт приймається компетентним державним органом або народом (у порядку референдуму). Практично кожний державний орган має право видавати в межах своїх повноважень нормативно-правові акти. Ці документи мають державно-владний характер, їх виконання в разі необхідності забезпечується заходами державного примусу. Ця ознака нормативно-правового акта виражає його зв'язок з державою. Держава може наділяти нормотворчою компетенцією також недержавні органи, установи та організації, дозволивши приймати нормативно-правові акти з визначеного кола питань. (наприклад, органи місцевого самоврядування, акціонерні товариства, профспілки і т. інші); 2) нормативно-правові акти змістовно містять нові юридичні норми або змінюють чи скасовують чинні; 3) нормативно-правові акти приймаються у визначеному процедурному

¹ Лісойван Я. М. Поняття та види адміністративно-правових форм діяльності Державного Бюро Розслідувань України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Вип. 77. Ч. 2. С. 83.

² Остапенко О. І. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. ; Вид. 2-е, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. С. 396.

порядку; 4) нормативно-правовий акт документально оформлений, має встановлену форму (закон, указ, постанова і так далі) та точно визначені реквізити; 5) нормативно-правовий акт має юридичну силу;

– юридична сила – це специфічна властивість нормативно-правового акту, яка характеризує його узгодження з іншими нормативно-правовими актами в залежності від ступеня формальної обов'язковості юридичних норм, що в них зазначені, та визначається місцем відповідного органу в апараті держави. Юридична сила виявляється в ієрархії нормативно-правових актів. Ієрархія нормативно-правових актів – це узгодження нормативно-правових актів, що полягає в підпорядкованості актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, встановленні взаємозв'язків і взаємозалежності між цими актами, визначенні місця кожного виду нормативно-правових актів у системі законодавства¹.

Отже, саме за рахунок адміністративної правотворчості суб'єкти контролю та нагляду за приватною нотаріальною діяльністю мають можливість видавати нормативні документи, які упорядковують контрольню-наглядову роботу, визначають методологію та організаційно-функціональні аспекти її здійснення. При цьому варто наголосити, що адміністративна правотворчість спрямована на видання довготривалих, системних, декларативних правових актів, які містять норми, що застосовуються постійно для регулювання суспільно-правових відносин, що виникають у досліджуваній сфері суспільного життя. Прикладом реалізації цьєз форми є наказ Міністерства юстиції «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».

Видання індивідуальних адміністративних актів. Науковці визначають, що індивідуальний адміністративний акт – це одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації². На відміну від правотворчості, видання індивідуальних адміністративних актів направлено на волевиявлення конкретного суб'єкту контролю чи нагляду за приватною нотаріальною діяльністю, яке виражене у формалізованому, локальному документі, який містить конкретизовані приписи та вимоги. За допомогою таких документів вирішуються окремі питання, які виникли в рамках контрольню-наглядової діяльності щодо відповідного приватного нотаріуса. Наприклад, згідно до Наказу Мін'юста «Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних

¹ Ющик О. І. Законотворчість у системі правової нормотворчості. *Правова держава*. 2004. № 15. С. 31.

² Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. С. 6.

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 № 357/5 за результатами перевірки приватного нотаріуса, на підставі висновків комісії Міністерство юстиції, територіальний орган Міністерства юстиції видає наказ, у якому встановлюється строк для усунення виявлених порушень та помилок¹.

Вчинення інших юридично-значимих дій. Дана адміністративно-правова форма об'єднує в собі юридичні факти породжені діями суб'єктів нагляду та контролю за приватною нотаріальною діяльністю, що не підпадають за змістом під визначення інших форм, але також зумовлюють зміну, припинення чи породження нових правовідносин. Сюди можна віднести прийняття судового рішення яким скасовується відповідна нотаріальна дія, або складання щодо приватного нотаріуса протоколу про адміністративне, пов'язане із корупцією правопорушення. Іншим прикладом є винесення припису НАЗК про порушення антикорупційного законодавства. Такий припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису Національного агентства посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису². Сюди ж можна віднести окремі дії Нотаріальної палати, яка, наприклад, розглядає висновки Комісії з питань професійної етики нотаріусів щодо порушення нотаріусами правил професійної етики та готує подання про анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю на розгляд Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату³.

Висновки. Підбиваючи підсумок представленого наукового дослідження слід узагальнити, що на сьогодні вказані вище адміністративно-правові форми контролю та нагляду за приватною нотаріальною діяльністю в Україні не віднайшли свого законодавчого закріплення. А відтак, дана прогалина потребує усунення, що значно покращить як теоретичні дослідження у даному напрямку, так і правозастосовну практику.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

¹ 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 Міністерства юстиції України від 17.02.2014 р. № 357/5. *Офіційний вісник України*. 2014. № 16. Ст. 246.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

³ Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / За заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с.
2. Власов А. В. Адміністративно-правові форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері торговельної діяльності. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. Вип. 15. С. 96–99.
3. Лісойван Я. М. Поняття та види адміністративно-правових форм діяльності Державного Бюро Розслідувань України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Вип. 77. Ч. 2. С. 80–85.
4. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Логінов Олександр Володимирович. К., 2005. 245 с.
5. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 21 с.
6. Марков В. В. Поняття та види форм адміністративно-правової протидії кіберзлочинності в Україні. *Європейські перспективи*. 2015. № 7. С. 43–47.
7. Остапенко О. І. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. ; Вид. 2-е, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.
8. Пархоменко Н. М. Джерела та форми права як категорії права : до постановки проблеми. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 4. С. 16–20.
9. Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії. *Право України*. 2004. № 2. С. 26–31.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
11. 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 Міністерства юстиції України від 17.02.2014 р. № 357/5. *Офіційний вісник України*. 2014. № 16. Ст. 246.
12. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.
13. Тимчишин Т. М. Адміністративно-правові форми та методи протидії правопорушенням на залізничному транспорті. *Митна справа*. 2015. № 1 (22). С. 164–170.
14. Чижмар К. І. Контроль за нотаріальною діяльністю : досвід зарубіжних країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2012. Вип. 19. Т. 3. С. 218–219.
15. Шульга А. М. Теория государства и права. Пособие для подготовки к государственному (выпускному) экзамену. Харьков, 2000. 132 с.

16. Ющик О. І. Законотворчість у системі правової нормотворчості. *Правова держава*. 2004. № 15. С. 31–43.

Стаття надійшла до редакції 03.03.2024

Mykola M. STRILCHUK,
Postgraduate Student
(*Research Institute of Public Law, Kyiv*)

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS OF CONTROL AND SUPERVISION OF PRIVATE NOTARY ACTIVITIES IN UKRAINE

The article is devoted to the administrative and legal forms of supervision and control over private notary activities are most expediently interpreted as models of lawful and purposeful activity of specially authorized entities regulated by the current legislation of Ukraine, which are implemented by them in order to detect violations of legality in the work of private notaries, and as well as operational correction and direction of their work in accordance with the requirements of regulatory and legal acts.

It is argued that the following should be included in the administrative-legal forms of supervision and control of private notarial activity: administrative law-making; issuance of individual administrative acts; committing other legally significant actions. It is noted that the above-mentioned administrative and legal forms of control and supervision of private notarial activity in Ukraine have not found their legislative confirmation. Therefore, this gap needs to be eliminated, which will significantly improve both theoretical research in this direction and law enforcement practice.

Key words: *form, legal form, administrative-legal form, supervision, control, rule-making activity.*