**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

**ГРИЦІВ НАТАЛІЯ ВАСИЛІВНА**

УДК 351.9(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЮ**

**ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Н. В. Гриців

Науковий керівник: **Чижмарь Катерина Іванівна,** доктор юридичних наук,

доцент

**Київ – 2018**

**ЗМІСТ**

[ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ 12](#_TOC_250011)

[ВСТУП 13](#_TOC_250010)

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНТРОЛЮ

ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ 25

* + 1. Поняття, мета й цільова спрямованість контролю

за нотаріальною діяльністю в Україні 25

* + 1. [Класифікація контролю за нотаріальною діяльністю 55](#_TOC_250009)

[Висновки до розділу 1 93](#_TOC_250008)

РОЗДІЛ 2 ФОРМИ КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ 97

* 1. Поняття, ознаки, сутність і призначення форм контролю

за нотаріальною діяльністю 97

* 1. Система форм контролю за нотаріальною діяльністю

та їх класифікація 114

* 1. Перевірка як основна форма контролю за нотаріальною

діяльністю: проблеми адміністративно-правового забезпечення 145

[Висновки до розділу 2 173](#_TOC_250007)

РОЗДІЛ 3 МЕТОДИ КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ 178

* 1. [Поняття та ознаки методів контролю за нотаріальною діяльністю 178](#_TOC_250006)
	2. [Класифікація методів контролю за нотаріальною діяльністю 192](#_TOC_250005)
	3. [Забезпечення законності здійснення контролю за нотаріальною діяльністю під час застосовування адміністративних методів впливу 209](#_TOC_250004)

[Висновки до розділу 3 237](#_TOC_250003)

[ВИСНОВКИ 242](#_TOC_250002)

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 255](#_TOC_250001)

[ДОДАТКИ 283](#_TOC_250000)

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

АРК – Автономна Республіка Крим;

ВККН – Вища кваліфікаційна комісія нотаріату; ВРУ – Верховна Рада України;

ВРЮ – Вища рада юстиції;

ЗМІ – засоби масової інформації; КМУ – Кабінет Міністрів України;

Мін’юст – Міністерство юстиції України; НПУ – Нотаріальна палата України;

ПКУ – Податковий кодекс України; ПФУ – Пенсійний фонд України;

ЦК України – Цивільний кодекс України;

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України.

**ВСТУП**

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Стабільний і прогресивний розвиток нашої держави, зміцнення її позицій на світовій арені здебільшого залежать від належного функціонування правоохоронної системи, чільне місце в якій на сьогодні належить нотаріату – одному з важливих інститутів захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Водночас активні процеси євроінтеграції, які зумовили реформування більшості складових вітчизняної правоохоронної системи та приведення їх у відповідність до загальновизнаних міжнародних стандартів, не оминули й інститут нотаріату, який нині по праву вважають основним превентивним позасудовим органом безспірної цивільної юрисдикції.

Нотаріат є особливим правозахисним інститутом, що покликаний здійснювати захист інтересів особи, суспільства та держави шляхом посвідчення прав і фактів, які мають юридичне значення, а також учинення інших юридичних дій з метою надання їм юридичної вірогідності. Нотаріат створює передумови для розвитку ринкової економіки; забезпечує ефективний цивільний обіг у країні; гарантує захист майнових прав і законних інтересів його учасників; зміцнює інститут приватної власності. Такий функціональний спектр нотаріату як гаранта забезпечення найбільш важливих прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері цивільного обігу особливого значення набуває в умовах проведення докорінних соціально-економічних реформ і прискорення темпів економічного розвитку нашої країни. У зазначених умовах нотаріат фактично здійснює делеговану йому державою функцію контролю у сфері цивільно-правових відносин, забезпечуючи баланс приватних, суспільних і державних інтересів.

Здійснюючи низку контрольних повноважень, зазначений публічно- правовий інститут власне й сам є безпосереднім об’єктом державного регулювання, невід’ємною складовою якого традиційно вважають контроль. Без організації та здійснення контролю складно уявити ефективне й злагоджене функціонування нотаріальної системи. Він дає змогу забезпечувати своєчасне та якісне виконання нотаріусами покладених на них повноважень; попереджувати, виявляти й припиняти такі негативні явища, як корупція, протекціонізм, тяганина й бюрократія; своєчасно встановлювати недоліки в діяльності нотаріусів; визначати прогалини в нормативно-правовому регулюванні й організації нотаріальної діяльності; окреслювати найбільш перспективні напрями розвитку нотаріату.

Водночас можна констатувати, що з кожним роком наявний організаційно

-правовий механізм здійснення контролю за нотаріальною діяльністю втрачає свою ефективність. Це зумовлено стрімким розвитком економічних відносин, активізацією євроінтеграційних процесів і суттєвим розширенням компетенції нотаріальних органів. Застосування традиційних форм і методів контролю вже не забезпечує вирішення всіх завдань, які сьогодні ставить держава перед суб’єктами, наділеними контрольними повноваженнями у сфері нотаріату.

Дедалі більша кількість важливих напрямів роботи нотаріуса залишається поза їх увагою, що негативно впливає на якість наданих нотаріальних послуг, збільшує кількість зловживань та порушень прав і законних інтересів громадян.

Ще однією причиною, яка обумовлює низький рівень ефективності форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю, є неналежна якість адміністративно-правового регулювання механізму здійснення такого контролю. Закон України «Про нотаріат», який було прийнято більш як 25 років тому, об’єктивно не спроможний задовольнити стрімкий розвиток інституту нотаріату, а прийняті на його розвиток підзаконні нормативно-правові акти є здебільшого фрагментарними, розрізненими, часто суперечать один одному та загальній концепції реформування нотаріату.

Такий незадовільний стан адміністративно-правового забезпечення можна пояснити тим, що ухвалення нових і внесення змін до чинних нормативно- правових актів відбувається за відсутності чіткого й уніфікованого теоретичного підґрунтя.

Теоретичну базу дослідження становлять праці в галузі адміністративного, цивільного права, а також державного управління таких науковців: В.

Б Авер’янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Л. В. Борець, В. М. Гаращука, М

. С. Долинської, Ю. П. Ільїної, Н. В. Каpнаpук, О. М. Куракіна, Д. М. Реви, Л. А. Савченко, М. М. Тищенка, К. І. Федорової, С. Я. Фурси, С. І. Хом’яченка, П. М. Чистякова, Л. Е. Ясінської та інших.

*Зв’язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Проблематику, пов’язану з державним регулюванням нотаріальної діяльності, зокрема здійсненням контролю у сфері нотаріату, безпосередньо досліджували такі науковці, як В. В. Баранкова, Г. Ю. Гулєвська, Н. В. Ільєва, Т. О. Коломоєць, В. В. Комаров, О. А. Мартинюк, Ю. П. Сосіменко, К. І. Чижмарь, В. О. Шевчук та інші.

Проте, попри значну кількість теоретичних напрацювань, наукові розробки контролю за нотаріальною діяльністю як одного з напрямів державного контролю перебувають лише на початковому етапі. У юридичній літературі донині практично не дослідженими залишаються питання про сутність і правову природу контролю за нотаріальною діяльністю, його мету, цільову спрямованість, принципи, функції, різновиди. Дискусійним також залишається питання про основні форми й методи здійснення такого контролю, доцільність та обсяг їх нормативно-правового закріплення. Недостатня наукова розробка зазначених питань негативно позначається на правозастосовній діяльності, спричиняє прийняття невиважених і необґрунтованих рішень, застосування таких форм і методів контролю, які не забезпечують належної якості виконання нотаріусами покладених на них завдань. Ці та інші прогалини в адміністративно-правовому забезпеченні контролю за нотаріальною діяльністю обумовлюють вибір теми дисертаційного дослідження, а також підтверджують її актуальність і практичну значущість.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.**

Тема дисертації належить до пріоритетних у галузі вдосконалення адміністративного права та процесу, відповідає Переліку пріоритетних

тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р.

№ 942) та Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016–2020 роки ( постанова загальних зборів НАПрН України 3 березня 2016 р.), включена до плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб’єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), а також затверджена вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права (протокол № 4 від 2 жовтня 2015 р.). Зміст та основні положення роботи спрямовані на реалізацію основних завдань судово-правової реформи в Україні, а також Концепції реформування органів нотаріату (наказ Міністерства юстиції України від 24 грудня 2010 р. № 3290/5).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає в тому, щоб на підставі аналізу фундаментально-доктринальних здобутків та узагальнення практики діяльності нотаріальних органів комплексно дослідити форми й методи здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, з’ясувати їх змістове наповнення, відповідність Конституції, чинному законодавству та загальновизнаним міжнародним стандартам у зазначеній сфері, а також визначити проблеми, що виникають під час їх практичного застосування в сучасних умовах, на основі чого виробити теоретико-прикладні рекомендації з удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату.

Для досягнення мети дослідження поставлено такі *завдання:*

* визначити сутність, мету, цільову спрямованість контролю за нотаріальною діяльністю, а також сформулювати його авторську дефініцію;
* здійснити класифікацію контролю за нотаріальною діяльністю на підставі різноманітних критеріїв;
* з’ясувати ознаки, сутність і призначення форм контролю за нотаріальною діяльністю, обґрунтувати їх авторську дефініцію;
* розкрити систему форм контролю за нотаріальною діяльністю та здійснити їх класифікацію;
* визначити проблеми адміністративно-правового забезпечення проведення перевірки як основної форми контролю за нотаріальною діяльністю;
* висвітлити ознаки, сутність і призначення методів контролю за нотаріальною діяльністю, сформулювати їх авторську дефініцію;
* здійснити класифікацію методів контролю за нотаріальною діяльністю на підставі різноманітних критеріїв;
* розкрити особливості застосування адміністративних методів впливу під час здійснення контролю за нотаріальною діяльністю;
* обґрунтувати пропозиції з удосконалення адміністративно-правового регулювання застосування форм і методів здійснення державного контролю за нотаріальною діяльністю.

*Об’єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

*Предмет дослідження* – форми та методи контролю за нотаріальною діяльністю.

**Методи дослідження.** Для досягнення визначеної мети й завдань у роботі використано такі методи та прийоми наукового пізнання: *діалектичний метод,* що дав змогу з’ясувати правову природу контролю за нотаріальною діяльністю, розкрити його сутність з різних позицій (підрозділ 1.1); *системний підхід,* що забезпечив принципову єдність теоретико-пізнавальної основи розуміння структурно-функціональної характеристики контролю за нотаріальною діяльністю як цілісної системи соціального порядку (розділ 1); *аналіз і синтез,* завдяки яким з’ясовано місце форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю в контрольному механізмі, розкрито їх сутність і призначення ( розділи 1, 2); *формально-логічний метод,* що уможливив поглиблення понятійного апарату, з’ясування логіко-методологічних засад побудови ключових дефініцій (підрозділи 1.1, 2.1, 2.3, розділ 3); *формально-юридичний метод*, що в комплексі з *методом логічного аналізу* дав змогу всебічно вивчити наявну систему правових норм, які регулюють підстави та порядок проведення перевірок нотаріальної діяльності, а також окреслити напрями вдосконалення законодавства в цій сфері (підрозділ 1.3); *методи класифікації та групування,* що сприяли комплексному дослідженню наукових підходів до розуміння сутності контролю за нотаріальною діяльністю (підрозділ 1.1), здійсненню диференціації на види за різноманітними критеріями контролю за нотаріальною діяльністю (підрозділ 1.2), форм такого контролю (підрозділ 2.2) і його методів ( підрозділи 3.2, 3.3); *методи аналізу документів,* завдяки яким досліджено нормативні акти, які регулюють діяльність суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату, здійснено їх зіставлення, на підставі чого виявлено прогалини й суперечності, а також розроблено шляхи їх усунення ( підрозділи 2.3, 3.3); *соціологічні методи,* що дали змогу з’ясувати наявні в досліджуваній сфері проблеми на основі проведення анкетувань (розділи 2, 3).

*Емпіричну базу дослідження* становлять Конституція України, Закон України «Про нотаріат», законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють підстави та порядок здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, визначають завдання, функції та сферу повноважень суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату, узагальнення практичної діяльності таких суб’єктів, а також статистичні дані та результати проведеного анкетування 400 представників нотаріального корпусу.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших в українській адміністративно-правовій науці комплексних монографічних досліджень, присвячених аналізу адміністративно-правових засад реалізації форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю в умовах реформування інституту нотаріату та приведення його у відповідність до загальновизнаних міжнародних стандартів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій, що означені науковою новизною, а саме:

*вперше:*

* доведено, що контроль за нотаріальною діяльністю є комплексною науковою категорією, яку доцільно розглядати з таких позицій: як діяльність спеціально уповноважених суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату; як стадію (етап) управлінської діяльності у сфері надання нотаріальних послуг; як один з основних засобів забезпечення законності та дисципліни в нотаріальному корпусі; як одну із функцій управління нотаріатом. Сформульовано авторські дефініції контролю за нотаріальною діяльністю, які відображають специфіку зазначених підходів;
* у контексті вдосконалення організаційно-правових засад контролю за нотаріальною діяльністю обґрунтовано нагальність прийняття єдиного уніфікованого акта, спрямованого на нормативно-правове регулювання підстав і процедурного порядку звітування нотаріусів. Аргументовано доцільність і практичну необхідність переходу до виключно електронної форми звітування;
* обґрунтовано необхідність внесення змін до Закону України «Про нотаріат», зокрема щодо законодавчого закріплення уніфікованого та систематизованого переліку форм контролю за нотаріальною діяльністю, доповнення Закону окремим розділом, який визначатиме загальні засади здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, права й обов’язки контролюючих і підконтрольних суб’єктів, а також основні правові форми контролю. Розроблено відповідний законодавчий проект;
* визначено потребу в детальному врегулюванні на підзаконному рівні адміністративно-правового механізму здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, що потребує прийняття відповідного комплексного нормативно- правового акта – Положення про організацію і здійснення контролю у сфері нотаріату;
* у контексті забезпечення єдиного законодавчого регулювання порядку проведення перевірок організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів обґрунтовано доцільність доповнення першого розділу Закону України «Про нотаріат» статтею, у якій має бути деталізовано загальні засади організації та проведення перевірок, з огляду на що запропоновано відповідне формулювання;
* задля вдосконалення нормативно-правового регулювання проведення перевірок нотаріальної діяльності доведено необхідність: поширення права анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльності за результатами перевірки також і на державних нотаріусів; закріплення на законодавчому рівні право нотаріуса оскаржувати результати проведеної перевірки, зокрема в судовому порядку; детального правового регулювання підстав і порядку зупинення, припинення нотаріальної діяльності нотаріуса, анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльності за результатами проведеної перевірки;

*удосконалено*

* класифікацію цілей контролю за нотаріальною діяльністю, які, залежно від їхнього характеру та спрямованості, запропоновано розподілити на три групи: стратегічні, тактичні й оперативні;
* класифікацію контролю за нотаріальною діяльністю за такими критеріями: суб’єкт здійснення контролю; організаційні взаємозв’язки між суб’єктами контролю та підконтрольними об’єктами; підпорядкованість суб’єктів контролю та підконтрольних об’єктів; об’єкт контролю; час здійснення контролю; періодичність здійснення контролю; характер впливу на підконтрольні об’єкти; зміст контролю; обсяг контролю; предметна сфера контролю; фактичні підстави здійснення контролю; джерело надходження інформації до контролюючих суб’єктів; місце безпосереднього вчинення контрольних дій;
* визначення форм контролю за нотаріальною діяльністю, їх систему та класифікацію за такими критеріями: характер наслідків; характер діяльності контролюючих суб’єктів; зміст; спрямованість; обсяг контрольно-перевірочних заходів;
* тлумачення поняття перевірки як основної форми контролю за нотаріальною діяльністю, розуміння її мети, основних завдань і характерних ознак, а також визначення планової та позапланової перевірок нотаріальної діяльності;
* класифікацію перевірок за такими критеріями, як спосіб призначення, обсяг і цільова спрямованість, спосіб проведення;
* визначення категорії «методи контролю за нотаріальною діяльністю», зокрема конкретизовано мету цих методів, їхні завдання, загальні та специфічні ознаки, а також класифікацію за такими критеріями: зміст; механізм впливу на підконтрольні об’єкти; характер впливу на підконтрольні об’єкти; стадія контролю, на якій передбачається їх застосування; джерело інформації, на якому ґрунтується їх застосування; спосіб впливу на підконтрольні об’єкти;
* класифікацію адміністративних методів впливу на нотаріальну діяльність, які запропоновано поділяти на три групи: методи заохочення; методи переконання; методи примусу, що охоплюють заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та відповідальності;
* визначення таких понять, як «методи заохочення», «методи переконання», «методи примусу». Розглянуто систему таких методів у контексті здійснення нотаріальної діяльності;

*дістали подальшого розвитку:*

* дослідження цільової спрямованості контролю за нотаріальною діяльністю, що полягає у своєчасному отриманні повної, об’єктивної та достовірної інформації про діяльність нотаріусів та інших суб’єктів, які уповноважені надавати нотаріальні послуги, виявленні фактів порушення ними вимог законності, прав та інтересів споживачів нотаріальних послуг і коригування на цій підставі такої діяльності з метою недопущення відхилень від заданих параметрів, відновлення порушених прав та законних інтересів, притягнення винних осіб до відповідальності, а також створення умов для добросовісного та якісного виконання нотаріусами покладених на них обов’язків

, підвищення якості, ефективності й доступності наданих нотаріальних послуг;

* дослідження наукових підходів до співвідношення форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю, а також до встановлення їх первинного та

похідного характеру;

* визначення основних ознак форм контролю за нотаріальною діяльністю, серед яких: похідний характер; урегульованість нормами права; спрямованість на настання юридично значущих наслідків; здійснення їх спеціально уповноваженими суб’єктами; однорідність за природою, характером і цільовою спрямованістю; пов’язаність з обмеженням прав і свобод підконтрольних суб’єктів;
* обґрунтування доцільності розмежування перевірки, огляду й обстеження як різних форм контролю за нотаріальною діяльністю, що різняться між собою за метою, обсягом, предметом, тривалістю проведення, суб’єктним складом учасників й іншими критеріями;
* положення про необхідність нормативного закріплення тотожних засад і порядку проведення перевірок організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, що зумовлено покладанням на них однакових за обсягом і змістом повноважень щодо вчинення нотаріальних дій, а також виконанням ними спільних завдань і функцій у сфері нотаріату;
* дослідження характерних ознак, цільової спрямованості, мети й завдань застосування адміністративно-примусових заходів під час здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, узагальнення, висновки й рекомендації мають як теоретичне, так і прикладне значення та використовуються у:

* *науково-дослідній сфері* – задля подальшого розвитку теоретичних засад науки адміністративного права і процесу, цивільного права й державного управління, проведення комплексних досліджень проблем удосконалення контрольно-наглядової діяльності державних органів управління, розроблення теоретико-методологічних засад реформування інституту нотаріату

(акт впровадження Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України);

* *правозастосовній діяльності* – під час розроблення заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату;
* *освітньому процесі* – у контексті вдосконалення наявних та розроблення нових методичних рекомендацій для нотаріусів і суб’єктів, які здійснюють контроль за нотаріальною діяльністю, під час підготовки підручників, навчальних посібників, а також викладання навчальних дисциплін «Нотаріат України», «Нотаріальна діяльність», «Адміністративне право України»,

«Державне управління», «Контроль та нагляд у державному управлінні» (акт впровадження Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України);

* *правотворчій діяльності* – у межах розроблення проекту нового Закону України «Про нотаріат», підготовки змін і доповнень до нормативно-правових актів, що регулюють нотаріальну діяльність, а також визначають підстави й

порядок здійснення контролю в цій сфері.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки дослідження проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на таких міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 11–12 грудня 2015 р.), «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 11–12 грудня 2015 р.), «Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства» (м. Київ, 8–9 квітня 2016 р.), «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м.

Запоріжжя, 27–28 травня 2016 р.), «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 17–18 березня 2017 р.), «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпро, 2–3 червня 2017 р.),

«Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 2–3 лютого 2018 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (316 найменувань на 28 сторінках) і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 309 сторінок.

**ВИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється у розробленні проблеми адміністративно-правового регулювання реалізації форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю в умовах реформування інституту нотаріату та приведення його у відповідність із загальновизнаними міжнародними стандартами, визначенні проблем, що виникають під час їх практичного застосування в сучасних умовах, а також обґрунтуванні теоретико-прикладних рекомендацій з удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату. Відповідно до поставлених завдань, в дисертації зроблено такі **висновки:**

1. **Визначено сутність, мету, цільову спрямованість контролю за нотаріальною діяльністю, а також обґрунтовано його авторську дефініцію.**

Контроль за нотаріальною діяльністю, як наукову категорію, необхідно розглядати з кількох позицій:

1. Як діяльність спеціально уповноважених суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату, контроль являє собою цілеспрямовану діяльність спеціально-уповноважених суб’єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері нотаріату, яка протікає у межах визначених законом форм із використанням спеціальних методів, і спрямована на забезпечення законності діяльності нотаріусів та інших підконтрольних об’єктів, підвищення якості надання нотаріальних послуг, їх доступності, а також визначення найбільш оптимальних шляхів розвитку інституту нотаріату в цілому.
2. Як стадія, або ж певний етап управлінської діяльності у сфері надання нотаріальних послуг, з одного боку (в рамках виконання окремо взятого управлінського рішення, розв’язання конкретного завдання, реалізації якоїсь функції), контроль є завершальним етапом, самостійною стадією процесу управління, що спрямована на перевірку та оцінку якості, ефективності, доцільності прийнятого рішення чи діяльності підконтрольних об’єктів; з другого боку (в рамках розгляду управління нотаріальною діяльністю як цілісної системи чи багатопланового процесу), контроль має місце на всіх етапах (стадіях

) процесу управління, здійснюється систематично, безперервно, супроводжує весь процес виконання поставлених завдань, передбачає як прогнозування майбутніх результатів, так і корегування поточної роботи підконтрольних об’єктів та вжиття відповідних заходів реагування за підсумками їх роботи.

1. Як один із основних засобів забезпечення законності та дисципліни в нотаріальному корпусі, контроль являє собою діяльність спеціально уповноважених суб’єктів, спрямовану на забезпечення виконання підконтрольними об’єктами вимог законодавчих і підзаконних актів, що регулюють підстави і порядок надання нотаріальних послуг; визначення якості, ефективності та доступності таких послуг для споживачів; виявлення фактів порушення підконтрольними об’єктами вимог законності, прав та інтересів

фізичних і юридичних осіб; відновлення порушеного правопорядку та притягнення винних осіб до відповідальності; встановлення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень та їх усунення; вжиття заходів щодо підвищення ефективності нотаріальної діяльності тощо.

1. Як одна із функцій управління нотаріатом, контроль є однією із основних функцій управління нотаріатом, яка спрямована на своєчасне отримання повної, об’єктивної та достовірної інформації про діяльність підконтрольних об’єктів, недопущення відхилень підконтрольних об’єктів від заданих параметрів їх діяльності, коригування відхиляючої поведінки підконтрольних об’єктів, а також відновлення порушених прав і законних інтересів споживачів нотаріальних послуг з метою підвищення ефективності нотаріальної діяльності, забезпечення якості наданих нотаріальних послуг, створення умов для добросовісного та якісного виконання нотаріусами покладених на них обов’язків.

Цільова спрямованість контролю за нотаріальною діяльністю полягає у своєчасному отриманні повної, об’єктивної та достовірної інформації про діяльність нотаріусів та інших суб’єктів, які уповноважені надавати нотаріальні послуги, виявлення фактів порушення ними вимог законності, прав та інтересів споживачів нотаріальних послуг і проведення на цій основі корегування такої діяльності з метою недопущення відхилень від заданих параметрів, відновлення порушених прав і законних інтересів, притягнення винних осіб до відповідальності, а також створення умов для добросовісного та якісного виконання нотаріусами покладених на них обов’язків, підвищення якості, ефективності та доступності наданих нотаріальних послуг. Усі цілі контролю за нотаріальною діяльністю, в залежності від їх характеру та спрямованості, найбільш доцільно поділяти на три групи: стратегічні, тактичні та оперативні.

1. **Проведено класифікацію контролю за нотаріальною діяльністю**

**на підставі різноманітних критеріїв.**

Контроль за нотаріальною діяльністю може бути класифікований за такими критеріями: 1) За суб’єктом здійснення – президентський, контроль органів законодавчої влади, контроль органів виконавчої влади, судовий контроль, контроль органів місцевого самоврядування, контроль органів професійного самоврядування нотаріусів та громадський контроль. 2) В залежності від організаційних взаємозв’язків між суб’єктами контролю та підконтрольними об’єктами –зовнішній і внутрішній. 3) В залежності від підпорядкованості суб’єктів контролю та підконтрольних об’єктів – внутрішньовідомчий, міжвідомчий, надвідомчий, позавідомчий. 4) В залежності від об’єкта контролю – по-перше, контроль за діяльністю державних нотаріальних контор; за діяльністю державних нотаріальних архівів; за приватною нотаріальною діяльністю; за нотаріальною діяльністю уповноважених на вчинення нотаріальних дій посадових осіб органів місцевого самоврядування; за нотаріальною діяльністю консульських установ та дипломатичних представництв України; за нотаріальною діяльністю посадових осіб, яким, згідно Закону, надано право посвідчувати заповіти та доручення; по- друге, контроль за діяльністю завідувачів державних нотаріальних контор та

державних нотаріальних архівів (в частині здійснення ними управлінських функцій); за діяльністю помічників нотаріусів; за діяльністю осіб, які перебувають у трудових відносинах із державною нотаріальною конторою, державним нотаріальним архівом, приватним нотаріусом; за кандидатами на посаду нотаріуса тощо. 5) В залежності від часу здійснення контролю – попередній, поточний та наступний. 6) В залежності від періодичності здійснення – разовий, періодичний та постійний. 7) В залежності від характеру впливу на підконтрольні об’єкти – прямий та опосередкований. 8) В залежності від змісту – загальний і спеціальний. 9) В залежності від обсягу – комплексний, тематичний або вибірковий. 10) В залежності від предметної сфери контролю – контроль за організацією нотаріату; за організацією нотаріальної діяльності; за дотриманням нотаріусами встановленого порядку вчинення нотаріальних дій; за дотриманням нотаріусами встановленого порядку надання додаткових послуг правового та технічного характеру, які не пов’язані із вчинюваними нотаріальними діями; за виконанням нотаріусами правил нотаріального діловодства, обліку та звітності; за законністю, доцільністю та ефективністю фінансово-господарської діяльності, достовірності обліку і звітності нотаріусів; за дотриманням законодавства у сфері страхування цивільно-правової відповідальності приватного нотаріуса; за діяльністю помічників нотаріусів; за дотриманням трудового законодавства у взаємовідносинах з особами, які працюють на умовах цивільно-правових чи трудових договорів; за дотриманням встановлених умов допуску громадян до здійснення нотаріальної діяльності; за процесом навчання та підвищення кваліфікації нотаріусів; за збереженням нотаріальної таємниці; за дотриманням нотаріусами правил професійної етики; за дотриманням нотаріусами антикорупційного законодавства тощо. 11) В залежності від фактичних підстав здійснення – ініціативний та нормативно визначений. 12) В залежності від джерел надходження інформації до контролюючих суб’єктів – фактичний і документальний. 13) В залежності від місця безпосереднього вчинення контрольних дій – виїзний і камеральний.

1. **Визначено ознаки, сутність і призначення форм контролю за нотаріальною діяльністю, обґрунтовано їх авторську дефініцію.**

У найбільш загальному розумінні форми контролю за нотаріальною діяльністю являють собою зовнішнє вираження конкретних контрольних дій, а їх основне призначення полягає у забезпеченні найбільш повного, ефективного та своєчасного виконання завдань і функцій суб’єктами, наділеними контрольними повноваженнями у сфері нотаріату.

Форми контролю за нотаріальною діяльністю характеризуються такими ознаками: 1) за своєю сутністю вони завжди мають похідний характер, оскільки всі вони підпорядковані цілям контрольно-наглядової діяльності, а їх зміст і спрямованість залежить від специфіки завдань і функцій, які стоять перед суб’єктами, наділеними контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері нотаріату; 2) вони завжди врегульовані нормами права, якими встановлюються підстави та порядок здійснення контролю, регулюється процедура його здійснення, визначаються права та обов’язки контролюючих і підконтрольних суб’єктів; 3) вони передбачають настання юридично значимих наслідків; 4) вони

здійснюються спеціально-уповноваженими суб’єктами; 5) контрольні дії, які у своїй сукупності характеризуються як форма контролю, однорідні за своєю природою, характером та цільовою спрямованістю; 6) їх застосування завжди пов’язане з обмеженням прав і свобод підконтрольних суб’єктів, а тому вони завжди передбачають додаткові гарантії захисту їх професійних прав та законних інтересів.

Форми контролю за нотаріальною діяльністю являють собою зовнішнє вираження однорідних за своєю природою, характером та цільовою спрямованістю груп контрольних дій, які здійснюються спеціальними суб’єктами, наділеними контрольно-наглядовими повноваженнями, на підставах, у межах та в порядку, суворо регламентованому чинним законодавством, і спрямовані на забезпечення найбільш повного, ефективного та своєчасного виконання покладених на них завдань і функцій у сфері здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

1. **Розкрито систему форм контролю за нотаріальною діяльністю та проведено їх класифікацію.**

До основних форм контролю у сфері здійснення нотаріальної діяльності необхідно відносити: перевірку, ревізію, розгляд (заслуховування) звітів, огляд та обстеження, сертифікацію, інспектування та спостереження.

Організаційно-правові форми контролю за нотаріальною діяльністю можуть бути класифіковані за такими критеріями: 1) за характером наслідків – правові та неправові; 2) за характером діяльності контролюючих суб’єктів – форми, що передбачають пасивну поведінку контролюючих суб’єктів, форми, що передбачають активну поведінку контролюючих суб’єктів, змішані форми контролю; 3) за змістом – регулятивні та правоохоронні; 4) за спрямованістю – здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю підконтрольних об’єктів, за організацією роботи підконтрольних об’єктів, за виконанням правил нотаріального діловодства, за організацією робочого місця нотаріуса тощо; 5) за обсягом контрольно-перевірочних заходів – комплексні та тематичні.

1. **Визначено проблеми адміністративно-правового забезпечення проведення перевірки, як основної форми контролю за нотаріальною діяльністю.**

Основною метою перевірки, як форми контролю за нотаріальною діяльністю, є встановлення фактичного стану дотримання законодавства, яке регулює діяльність державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, приватну нотаріальну діяльність, а також оцінка рівня та якості нотаріального обслуговування населення.

Основними завданнями перевірки нотаріальної діяльності є: 1) оцінка рівня нотаріального обслуговування фізичних та юридичних осіб та якості надання нотаріальних послуг; 2) виявлення порушень законодавства, яке регулює організацію роботи державної нотаріальної контори, державного нотаріального архіву, організацію нотаріальної діяльності приватного нотаріуса, порядок вчинення нотаріальних дій та ведення нотаріального діловодства; 3) визначення рівня матеріально-технічного та ресурсного забезпечення діяльності державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, приватних

нотаріусів; 4) виявлення порушень законодавства у сфері страхування цивільно- правової відповідальності приватного нотаріуса; 5) встановлення наявності осіб, які працюють на умовах цивільно-правових чи трудових договорів, а також виявлення порушень законодавства у взаємовідносинах з такими особами.

Під перевіркою необхідно розуміти форму контролю за нотаріальною діяльністю, яка проводиться уповноваженими представниками Мін’юсту України, Головного управління юстиції Мін’юсту України в АРК, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі шляхом витребування необхідних документів та відомостей, письмових пояснень або з виїздом за місцезнаходженням державної нотаріальної контори, державного нотаріального архіву, робочого місця приватного нотаріуса, з метою визначення рівня нотаріального обслуговування фізичних та юридичних осіб та якості надання нотаріальних послуг, а також встановлення фактичного стану дотримання законодавства, яке регулює організацію роботи державної нотаріальної контори, державного нотаріального архіву, організацію нотаріальної діяльності приватного нотаріуса, порядок вчинення нотаріальних дій та ведення нотаріального діловодства за відповідний період.

Перевірки нотаріальної діяльністю можуть бути класифіковані за різноманітними критеріями, а саме: 1) за способом призначення – планові та позапланові; 2) за обсягом та цільовою спрямованістю – комплексні, контрольні та цільові; 3) за способом проведення – виїзні та камеральні.

1. **Визначено ознаки, сутність і призначення методів контролю за нотаріальною діяльністю, обґрунтовано їх авторську дефініцію.**

У найбільш загальному розумінні метод контролю за нотаріальною діяльністю – це сукупність (система) способів, засобів, прийомів здійснення цілеспрямованого впливу на підконтрольні об’єкти з метою практичної реалізації завдань і функцій, які стоять перед суб’єктами, наділеними контрольно

-наглядовими повноваженнями.

Основною метою (призначенням) методів контролю за нотаріальною діяльністю є забезпечення найбільш ефективної реалізації завдань і функцій, які стоять перед суб’єктами, наділеними контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері нотаріату, для досягнення загальної мети контролю.

Реалізація зазначеної мети передбачає постановку та розв’язання цілої низки конкретних завдань, основними з яких є такі: 1) забезпечення практичної реалізації форм контролю з урахуванням їх змісту, конкретних завдань і цільової спрямованості, специфічних характеристик підконтрольних об’єктів та інших особливостей; 2) встановлення відповідності діяльності державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, приватних нотаріусів вимогам чинного законодавства, своєчасне виявлення допущених порушень та їх усунення; 3) збір

, аналіз та обробка інформації і на цій основі формування всебічного уявлення про діяльність державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, приватних нотаріусів з метою забезпечення оперативного вирішення управлінських завдань; 4) здійснення цілеспрямованого впливу суб’єктів контролю на підконтрольні об’єкти, координація їх діяльності; 5) застосування заходів реагування у випадку виявлення відхилень від заданих параметрів в

діяльності підконтрольних об’єктів; 6) активізація, стимулювання, підвищення ефективності забезпечення результативності діяльності державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, приватних нотаріусів.

Окрім призначення та специфічних завдань, методам контролю за нотаріальною діяльністю характерні такі ознаки: 1) реалізуються спеціально уповноваженими суб’єктами в межах їх компетенції; 2) використовуються спеціально уповноваженими суб’єктами як засоби, способи, прийоми практичного здійснення їх завдань, функцій та повноважень; 3) мають державно- владний характер; 4) мають обов’язкове юридичне закріплення; 5) мають організаційний характер; 6) обумовлені відповідним типом, видом і характером суспільних відносин, які складаються між суб’єктом та об’єктом контролю; 7) мають динамічний характер.

Під методами контролю за нотаріальною діяльністю необхідно розуміти систему передбачених в чинному законодавстві способів, засобів, прийомів практичного здійснення завдань, функцій та повноважень суб’єктами, наділеними контрольними повноваженнями у сфері нотаріату, які спрямовані на встановлення відповідності діяльності державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, приватних нотаріусів вимогам чинного законодавства, своєчасне виявлення допущених порушень та їх усунення, з метою забезпечення ефективності нотаріальної діяльності, а також стабільності нотаріальної системи.

1. **Проведено класифікацію методів контролю за нотаріальною діяльністю на підставі різноманітних критеріїв.**

Методи контролю за нотаріальною діяльністю можуть бути класифіковані за кількома основними критеріями, а саме: 1) залежно від змісту – загальні та спеціальні; 2) залежно від механізму впливу на підконтрольні об’єкти – методи прямого та непрямого впливу; 3) залежно від характеру впливу на підконтрольні об’єкти – адміністративні та економічні; 4) залежно від стадії контролю, на якій передбачається їх застосування – методи, що застосовуються на початковій стадії, на виконавчій стадії та на заключній стадії контролю; 5) за джерелом інформації, що лежить в основі їх застосування – методи фактичного та документального контролю; 6) за способом впливу на підконтрольні об’єкти – методи активного і пасивного впливу.

1. **Розкрито особливості застосування адміністративних методів впливу під час здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.**

Адміністративні методи контролю за нотаріальною діяльністю можуть бути класифіковані на три великі групи: 1) методи заохочення; 2) методи переконання; 3) методи примусу.

Методи заохочення – це сукупність способів і прийомів впливу на волю та поведінку нотаріусів з метою стимулювання їх правомірної поведінки, ініціативності в роботі, розширення можливостей застосування творчих та інноваційних підходів до виконання своїх службових повноважень та організації нотаріальної діяльності, а також підвищення якості та оперативності надання нотаріальних послуг. До основних методів даної групи слід відносити: премії чи будь-які інші грошові виплати; нагородження цінними подарунками;

нагородження державними нагородами, пам’ятними відзнаками, почесними грамотами, подяками; присвоєння почесних звань; занесення на дошку пошани; здійснення публікацій в ЗМІ, розміщення інформації на офіційних веб-сторінках відомства тощо.

Методи переконання – є базовими, основоположними засобами впливу на волю та поведінку нотаріусів що спрямовані на формування у них правомірної, соціально-спрямованої орієнтації, розуміння необхідності свідомого, добровільного та сумлінного виконання законодавчо закріплених вимог, правил і стандартів у сфері здійснення нотаріальної діяльності, дотримання дисципліни та законності, поваги до прав та законних інтересів осіб, які звернулись за наданням нотаріальних послуг. До основних методів даної групи слід відносити: правове виховання нотаріусів; інформаційно-роз’яснювальна робота серед нотаріусів з актуальних та найбільш проблемних питань, які виникають в процесі реалізації ними своїх повноважень; періодичне інформування про загальний стан законності та дисципліни у сфері надання нотаріальних послуг, найбільш типові порушення, які допускають нотаріуси, а також про заходи заохочення та відповідальності, які до них були застосовані; узагальнення та розповсюдження передового досвіду здійснення нотаріальної діяльності, а також підвищення якості надання нотаріальних послуг; правова пропаганда серед нотаріусів тощо.

Методи примусу – це сукупність заходів психологічного або фізичного впливу на поведінку, волю і свідомість нотаріусів, що застосовуються спеціально уповноваженими суб’єктами, наділеними контрольними повноваженнями у сфері нотаріату, на підставі, в порядку та у спосіб, визначений в чинному законодавстві, з метою примушування їх до виконання своїх обов’язків, припинення протиправної поведінки або притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Адміністративно-примусові заходи впливу мають багатоцільову спрямованість і під час здійснення контролю за нотаріальною діяльністю здійснюються з метою: 1) охорони суспільних відносин, що виникають під час організації та здійснення нотаріальної діяльності, а також безпосереднього надання нотаріальних послуг населенню; 2) забезпечення нормального функціонування нотаріальної системи, дотримання вимог законності та дисципліни представниками нотаріального корпусу; 3) попередження, недопущення порушень чинного законодавства, що регулює порядок здійснення нотаріальної діяльності; 4) забезпечення точного та неухильного виконання вимог нормативних приписів та своїх обов’язків як самими нотаріусами, так і споживачами нотаріальних послуг; 5) припинення порушень чинного законодавства, що регулює порядок здійснення нотаріальної діяльності; 6) створення умов для притягнення до відповідальності порушників встановленого порядку здійснення нотаріальної діяльності; 7) застосування до нотаріусів, які вчинили правопорушення, відповідних заходів реагування, що проявляються в обмеженні його особистих благ, матеріальних та інших правових інтересів; 8) попередження, мінімізація та усунення негативних наслідків допущених порушень чинного законодавства, що регулює порядок здійснення нотаріальної

діяльності, прав та законних інтересів споживачів нотаріальних послуг, а також відновлення попереднього правомірного стану; 9) здійснення впливу на учасників нотаріального провадження з метою виховання у них поваги до встановленого порядку організації та здійснення нотаріальної діяльності тощо.

Широка цільова спрямованість адміністративно-примусових заходів впливу обумовлює їх різноманітність і дозволяє класифікувати на три основні групи: 1) заходи адміністративного попередження; 2) заходи адміністративного припинення; 3) заходи відповідальності.

1. **Обґрунтовано пропозиції з удосконалення адміністративно- правового регулювання застосування форм і методів здійснення державного контролю за нотаріальною діяльністю.**

З метою підвищення ефективності контролю у сфері нотаріату, зміцнення та розширення юридичних гарантій забезпечення прав і законних інтересів нотаріусів, необхідно: 1) внести зміни до ст. 2-1 Закону, в якій закріпити уніфікований та систематизований перелік форм контролю за нотаріальною діяльністю; 2) доповнити Закон України «Про нотаріат» окремим розділом, в якому визначити загальні засади здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, права та обов’язки контролюючих і підконтрольних суб’єктів, а також основні правові форми контролю; 3) детально врегулювати на підзаконному рівні адміністративно-правовий механізм реалізації законодавчих положень для чого доцільно прийняти комплексний нормативно-правовий акт – Положення про організацію і здійснення контролю у сфері нотаріату.

З метою удосконалення нормативно-правового регулювання проведення перевірок нотаріальної діяльності, необхідно: 1) поширити право анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльності за результатами перевірки також і на державних нотаріусів; 2) в Порядку детально прописати підстави і порядок зупинення, припинення нотаріальної діяльності приватного нотаріуса, анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльності за результатами проведеної перевірки; 3) передбачити в Законі право нотаріуса оскаржити результати проведеної перевірки, в тому числі, в судовому порядку; 4

) удосконалити нормативно-правове закріплене визначення планової та позапланової перевірки; 5) нормативно закріпити тотожні засади та порядок проведення перевірок організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, що обумовлено покладанням на них однакових за обсягом і змістом повноважень по вчиненню нотаріальних дій, а також виконанням ними єдиних завдань і функцій у сфері нотаріату; 6) з метою забезпечення єдиного законодавчого регулювання порядку проведення перевірок організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, замість двох окремих статей доцільно доповнити перший розділ Закону єдиною статтею, в якій максимально деталізовано прописати загальні засади організації та проведення перевірок; 7) розбити і затвердити новий Порядок проведення перевірок 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, який би відповідав вимогам сьогодення.