ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЮ ЯК СПОСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

СЕРВЕТНИК Анна Геннадіївна - доктор філософії

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2021.4.39

Зроблено наступні висновки стосовно сутності контролю як соціального, управлінського та правового явища: по-перше, контроль є однією із невід'ємних складових соціального управління і неодмінним атрибутом здійснення публічної влади; по-друге, контроль, залежно від контексту та кута зору на це явище, можна розглядати і як функцію, і як засіб, і як спосіб, і як принцип, і як форму управлінської діяльності; по-третє, контроль здійснюється не заради самого себе, а задля підтримання стабільності та належного функціонування відповідно системи, щодо якої або в межах якої здійснюється управління; по-четверте, у демократичній, правовій державі контроль не є привілеєм виключно держави в особі її компетентних органів і посадових осіб, і активно здійснюється громадянським суспільством (громадський контроль).

Зауважено, що сутністю контролю є робота зі здійснення впливу на суб'єкта, щодо якого здійснюється цей контроль, що передбачає перевірку та оцінку його дій (чи бездіяльності) на предмет їх законності та (або) ефективності, доцільності, коригування зазначеної поведінки за наявності у ній ознак відхилень від встановлених норм, виявлення у ній порушень, забезпечення притягнення винних у їх вчиненні осіб до відповідальності, усунення причин та наслідків цих порушень з метою мінімізації їх проявів у майбутньому.

З'ясовано, що контроль за нотаріальною діяльністю – це важлива та одна із основних форм здійснення управлінського впливу на зазначену діяльність з боку органів публічної влади та громадянського суспільства, сутнісний зміст якої полягає у систематичний та системній перевірці виконання суб'єктами нотаріальної діяльності вимог чинного законодавства й правил професійної етики, виявлення порушень вчинених цими суб'єктами, вжиття заходів щодо припинення протиправної поведінки останніх, усунення її негативних наслідків, а також умов і факторів, що сприяли її вчиненню, та притягнення винних осіб до відповідальності.

Ключові слова: контроль, нотаріус, нотаріальна діяльність, забезпечення, законність, державне регулювання.

Постановка проблеми

Забезпечення законності нотаріальної діяльності має принципове значення, оскільки нотаріат є однією з ключових інституцій, через які реалізується превентивний захист прав і законних інтересів учасників цивільних правовідносин. Нотаріус не лише фіксує волевиявлення сторін, а й зобов'язаний перевіряти його відповідність вимогам законодавства, оцінювати правові наслідки вчинюваних дій та запобігати укладенню правочинів, що суперечать закону. Від законності нотаріальної діяльності безпосередньо залежить стабільність цивільного обороту, довіра до нотаріальних актів і передбачуваність правових наслідків, які вони породжують. Будь-яке відхилення від законності у цій сфері може призвести до тривалих правових спорів, порушення прав добросовісних осіб і підриву автори-

тету держави, яка визнає нотаріальні документи офіційними. Саме тому важливим та необхідним кроком є здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

Стан дослідження

Окремі проблемні аспекти, присвячені здійсненню контролю за нотаріальною діяльністю, досліджувалось у працях: О.М. Бандурки, П.В. Діхтієвського, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.В. Коваль, Д.М. Лук'янця, О.М. Музичука, О.П. Рябченко, М. М. Тищенка, Р. А. Усенка, Х.П. Ярмакі та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, з огляду на сучасні потреби та реалії, додаткового опрацювання потребує проблема визначення поняття контролю як способу забезпечення законності нотаріальної діяльності.

Мета та завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб визначити поняття контролю як способу забезпечення законності нотаріальної діяльності. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: з'ясувати сутність поняття «контроль»; розкрити положення норм чинного законодавства, яке регулює питання здійснення контролю за нотаріальною діяльністю.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо визначення поняття контролю як способу забезпечення законності нотаріальної діяльності.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження відзначимо, що контроль є обов'язковим та одним із ключових елементів соціального управління, який використовується як інструмент впливу на суспільно значущу поведінку членів відповідної спільноти чи суспільства в цілому. Контроль має на меті перевірку стану певної поведінки особи (осіб) на предмет її відповідності прийнятим (встановленим, затвердженим, визнаним) соціальним нормам, виявлення відхилень у цій поведінці та прямих порушень зазначених норм, вжиття заходів щодо усунення причин та наслідків деструктивної поведінки, а також забезпечення притягнення до відповідальності винних у її вчиненні осіб. Тобто контроль виступає одним із засобів підтримання цілісності та злагодженості функціонування системи відповідних суспільних відносин, як в масштабах певного інституту, так і суспільства в цілому.

Залежно від того, у якій формі здійснюється контроль, на охорону яких норм він спрямований, хто є його суб'єктами тощо, можна виокремити цілу низку різновидів соціального контролю. У сучасному цивілізованому, демократичному, суспільстві одним із ключових різновидів соціальних норм є правові норми (або норми права), тож і контроль спрямовується перш за все на охорону і захист цих норм, а точніше тих соціальних цінностей і правил суспільного життя, які цими нормами закріплені. Залежно від джерела такого роду контролю, його умовно можна поділити на дві загальні групи: державний та громадський. Державний контроль, зазначає В. Д. Бакуменко, – це одна із форм здійснення влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативно-правових актів, які видаються органами держави [1, с.157]. Також дослідник визначає контроль у сфері державного управління, який на його думку являє собою важливу функцію державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. Цей контроль передбачає всебічне і постійне відстежування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів. Наведені заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їх виконанням. У процедурі контролю прийнято виділяти три основних етапи: встановлення стандартів (цілей, що мають вимір), зіставлення з ними реальних результатів, а також вжиття необхідних коригуючих заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей [1, с.339].

С. В. Ківалова, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь ведуть мову про контроль як функцію публічного адміністрування дозволяє своєчасно виявити та ліквідувати фактори, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування, унеможливлюючи забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Правники підкреслюють, що будь-який вид діяльності, що здійснюється суб'єктом публічного адміністрування неможливий без застосування контролю [2, с.75]. А метою контролю, на їхню думку, є виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення, а також забезпечення відповідності між поставленими цілями та фактичними діями учасників адміністративного права. Контроль як функція публічного адміністрування є елементом правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що відображає можливість отримання достовірної й об'єктивної інформації про фактичний стан дотримання законності та дисципліни в підконтрольній сфері суспільних відносин, яка забезпечується методами управлінського впливу та має на меті задоволення публічного інтересу [2, с.75].

М. М. Терещенко, проаналізувавши наукові концепції та підходи до визначення державного контролю, пропонує розуміти його (тобто контроль) як форму реалізації державного управління, яка забезпечує перевірку виконання законів та інших нормативних актів із метою недопущення відхилень від встановлених законодавством норма та правил; особливу функцію держави, яка виражається в діяльності її органів і спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів; на основі цього показано форми впливу державного контролю на стабільність і результативність системи публічного управління, визначаючи «непорушність правової конструкції влади», охарактеризовано діяльність інституцій, які забезпечують реалізацію дієвого державного контролю, розмежовано поняття контролю та нагляду у сфері здійснення публічного управління у форі прийняття державно-управлінських рішень та оптимізації державно-управлінського процесу [3, с.120]. В. В. Галунко та ін. вважають контроль комплексним самостійним інструментів публічного адміністрування. Він є видом діяльності, яка полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Основне призначення контролю, на переконання дослідників, полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування. Враховуючи вище викладене, В. В. Галунько із колегами пропонують наступне визначення 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 [4, с.222]. О. І. Остапенко, М. В Ковалів М. В., С. С. Єсімов зазначають, що контрольну діяльність можна охарактеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади. Зміст контролю, з точки зору юристів, полягає у спостереженні за законністю та доцільністю діяльності, наданні їй оцінки з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Але, наголошують О. І. Остапенко та ін., в багатьох випадках, заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються правовими актами, які дають можливість здійснювати тільки нагляд. В теорії адміністративного права України, відмічають дослідники, контроль розглядається в широкому розумінні як один із способів забезпечення законності дисципліни в публічному адмініструванні, як процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними

суб'єктами адміністративного права. А мета контрою полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. З допомогою контролю, який у науці управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, про помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, наголошують фахівці, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки [5, с.461-463].

Отже, спираючись на вище наведені дослідницькі позиції з приводу сутності контролю як соціального, управлінського та правового явища, можемо дійти наступних висновків: по-перше, контроль є однією із невід'ємних складових соціального управління і неодмінним атрибутом здійснення публічної влади; по-друге, контроль, залежно від контексту та кута зору на це явище, можна розглядати і як функцію, і як засіб, і як спосіб, і як принцип, і як форму управлінської діяльності; по-третє, контроль здійснюється не заради самого себе, а задля підтримання стабільності та належного функціонування відповідно системи, щодо якої або в межах якої здійснюється управління; по-четверте, у демократичній, правовій державі контроль не є привілеєм виключно держави в особі її компетентних органів і посадових осіб, і активно здійснюється громадянським суспільством (громадський контроль). Відповідно контроль розповсюджується як на представників громадськості, так і носіїв публічно-владних повноважень. Сутністю контролю є робота зі здійснення впливу на суб'єкта, щодо якого здійснюється цей контроль, що передбачає перевірку та оцінку його дій (чи бездіяльності) на предмет їх законності та (або) ефективності, доцільності, коригування зазначеної поведінки за наявності у ній ознак відхилень від встановлених норм, виявлення у ній порушень, забезпечення притягнення винних у їх вчиненні осіб до відповідальності, усунення причин та наслідків цих порушень з метою мінімізації їх проявів у майбутньому. Такий підхід до розуміння сутності контролю в цілому відповідає тим визначенням поняття контролю як інструменту владного впливу, що наявні у чинному законодавстві. Звісно, на сьогодні немає єдиного універсального, офіційно схваленого визначення терміну «контроль», втім більшість визначень зазначеного поняття, що можна зустріти у чинному українському законодавстві, за своїм сутнісним змістом відповідають тим ознакам, що були нами наведені вище. Так, скажімо, відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [6]. У законі «Про ринок природного газу» від 09.04.2015 р. № 329-VIII закріплено, що державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу – діяльність з нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів з питань технічної експлуатації і технічного стану об'єктів газової інфраструктури (крім газовидобувних підприємств та газосховищ), систем газопостачання зріджених (скраплених) вуглеводневих газів, а також внутрішньо-будинкових систем газопостачання, газових мереж зовнішнього та внутрішнього газопостачання, газовикористовуючих установок та обладнання, димоходів, димових і вентиляційних каналів та систем об'єктів споживачів, у яких встановлено газовикористовуючі установки та обладнання [7]. У Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тварин-

ного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18.05.2017 р.№ 2042-VIII передбачено, що державний контроль – діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог. Державний контроль включає також діяльність з перевірки відповідності законодавству про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких продуктів на митну територію України [8]. Згідно із законом «Про транзит вантажів» контроль являє собою діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади та їх службових осіб у пунктах пропуску через державний кордон України по перевірці відповідності транзитних вантажів і транспортних засобів транзиту вимогам митного, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного, екологічного та інших видів контролю, що встановлюються виключно законами та міжнародними договорами України [9].

Висновки

У підсумку наукового дослідження зазначимо, що чинне законодавство, нажаль, не містить хоча б якогось визначення цього контролю, а у Законі України «Про нотаріат» йдеться лише про те, що такий контроль має місце та зазначається ким і за якими загальними напрямками він здійснюється. Однак, враховуючи вище наведені науково-дослідні позиції, а також враховуючи положення чинного законодавства, можемо запропонувати наступне визначення контролю за нотаріальною діяльністю – це важлива та одна із основних форм здійснення управлінського впливу на зазначену діяльність з боку органів публічної влади та громадянського суспільства, сутнісний зміст якої полягає у систематичний та системній перевірці виконання суб'єктами нотаріальної діяльності вимог чинного законодавства й правил професійної етики, виявлення порушень вчинених цими суб'єктами, вжиття заходів щодо припинення протиправної поведінки останніх, усунення її негативних наслідків, а також умов і факторів, що сприяли її вчиненню, та притягнення винних осіб до відповідальності.

Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

2. Ківалов С. В. Адміністративне право: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) [Електронний ресурс] / С. В. Ківалова, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь. Одеса : Фенікс, 2019. 136 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12119.

3. Терещенко М. М. Державний контроль: сутність, основні підходи та концепції. Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія «Державне управління». 2019. Том 30 (69). № 4, -с.117-121. DOI: https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/21

4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

5. Остапенко О. І. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / [Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.] ; [Вид. 2-е, доп.] Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с. Бібліогр.: с. 612-614

6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закону України від 05.04.2007 № 877-V// Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text

7. Про ринок природного газу: Закон України від 09.04. 2015 р. № 329-VIII https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text

8. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринно-

SUMMARY

The following conclusions are made regarding the essence of control as a social, managerial and legal phenomenon: firstly, control is one of the integral components of social management and an indispensable attribute of the exercise of public power; secondly, control, depending on the context and point of view on this phenomenon, can be considered as a function, as a means, as a method, as a principle, and as a form of managerial activity; thirdly, control is carried out not for its own sake, but in order to maintain the stability and proper functioning of the system in relation to which or within which management is carried out; fourthly, in a democratic, legal state, control is not the privilege of the state exclusively represented by its competent bodies and officials, and is actively carried out by civil society (public control).

It is noted that the essence of control is the work of exerting influence on the subject over whom this control is exercised, which involves checking and evaluating his actions (or inaction) for their legality and (or) effectiveness, expediency, correcting the specified behavior if there are signs of deviations from established norms, identifying violations in it, ensuring that those responsible for them are held accountable, eliminating the causes and consequences of these violations in order to minimize their manifestations in the future.

It was found that control over notarial activities is an important and one of the main forms of exercising managerial influence on the specified activity by public authorities and civil society, the essential content of which is to systematically and systematically verify the compliance of notarial entities with the requirements of current legislation and rules of professional ethics, identify violations committed by these entities, take measures to stop the latter's illegal behavior, eliminate its negative consequences, as well as the conditions and factors that contributed to its commission, and bring the guilty parties to justice.

Keywords: control, notary, notarial activities, provision, legality, state regulation.

го походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 р. № 2042-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19#Text

9. Про транзит вантажів: Закон України від 20.10.1999 № 1172-XIV // Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1172-14#Text