

**Кондратьєв Є. Є.,**

*аспірант кафедри цивільного, трудового та господарського права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## **КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НОТАРІУСІВ ЩОДО ДОДЕРЖАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ**

### **CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF NOTARIES TO MAINTAIN LEGISLATION ON THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES**

В статті проаналізовано сучасний стан забезпечення контролю за діяльністю нотаріуса щодо додержання законодавства з питань надання публічних послуг в Україні. Надано зріз основної нормативної бази, що регламентує здійснення контрольної діяльності з надання публічних послуг. Встановлюються особливості взаємодії системи суб'єктів державного та громадського контролю за діяльністю нотаріуса з щодо надання публічних послуг в Україні.

Акцентовано увагу, що однією з особливостей парламентського контролю з боку Уповноваженого з прав людини, виходячи з правового статусу даного суб'єкта права, є те, що його контрольні повноваження у процесі адміністративного оскарження обмежуються лише контролем за дотриманням прав і свобод фізичних осіб. Контрольні повноваження Уповноваженого з прав людини не поширюються на сферу розгляду скарг підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та інших суб'єктів, що мають статус юридичної особи. Одним із способів реалізації контрольних повноважень омбудсмена є проведення моніторингу стану дотримання прав людини. Результати контрольної діяльності Уповноважений з прав людини відображаються у доповіді, який він один раз у рік подає Верховній Раді України, висвітлюючи, таким чином, порушення прав та свобод людини та громадянина з боку органів виконавчої влади.

Зроблено висновок, що незважаючи на різноманітні види контрольної діяльності у сфері надання публічних послуг вбачається за доцільне налагодження ефективної взаємодії нотаріуса із іншими суб'єктами таких повноважень. Зокрема, встановлено відсутність реагування уряду на рекомендаційні зауваження омбудсмена, «повідільне» виконання вимог президентських указів суб'єктами різних рівнів державної виконавчої влади, в тому числі і нотаріусом. Для належного функціонування системи забезпечення контролю за ефективністю надання публічних послуг вбачається за доцільне проводити щорічні функціональні обстеження нотаріусів, центрів надання публічних послуг з прозорим механізмом застосування заходів юридичної відповідальності до винних осіб.

**Ключові слова:** *громадський контроль, контроль, нотаріус, омбудсмен, публічні послуги, суб'єкти публічної адміністрації.*

The article analyzes the current state of ensuring control over the activities of a notary in order to maintain legislation on the provision of public services in Ukraine. It is given through the main regulatory framework that regulates the current control activities related to the provision of public services. The peculiarities of the mutual interaction of the system of subjects of the sovereign and the general control over the activities of the notary for the provision of public services in Ukraine are established.

It is emphasized that one of the peculiarities of parliamentary control on the side of the Supreme Rights of the People, arising from the legal status of this subject of law, is those that its control over the process of administrative deprivation is limited by control over the extension of rights and physical freedoms. The control of the Commissioner for Human Rights does not extend to the scope of consideration of the capital of enterprises, institutions, organizations, associations of communities and other subjects that may imply the status of a legal entity. One of the ways to implement the control functions of the Ombudsman is to monitor the rights of people. The results of the control activities of the upholding of human rights are reflected in the evidence that the Verkhovna Rada of Ukraine once submitted to the river, indicating, in such a way, the violation of the rights and freedoms of people and citizens on the side of the organs of the crown government.

Visnovki is vitable, uninvited on the riosnomani, it was a control of the Publechny sphere of the Publichnye who was in the subject of the appropriation of the illegally mutual asset of the Izniy sub -cxktas of such renewal. Zokrem, it was established that there was a need to respond to the recommendations of the Ombudsman, “more” confirmation of presidential decrees by subjects of various levels of the royal government, including a notary. For the proper functioning of the system for ensuring control over the effectiveness of public service delivery, it is necessary to thoroughly carry out

the core functional activities of notaries, public service delivery centers with a clear mechanism of stagnation bath enters the legal framework to the guilty persons.

**Key words:** public control, control, notary, ombudsman, public servants, subjects of public administration.

Ефективність та законність правозастосування в цілому, та провадження з адміністративного оскарження дій, рішень та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг зокрема, покликані забезпечити ряд засобів, серед яких, важливе місце займає контроль та нагляд.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Аналітичному осмисленню вказаної проблеми сприяли наукові праці провідних фахівців з вітчизняної адміністративно-правової науки, зокрема В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, Д. О. Власенко, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка та інших. Наукові праці І. В. Дроздової, І. Б. Коліушка, І. М. Козьякова, Є. В. Курінного, Є. О. Легези, Н. С. Науліка, М. В. Руденко та інших безпосередньо стосуються проблем забезпечення контролю за наданням публічних послуг в Україні.

Метою роботи є визначення особливостей та рівнів контрольної діяльності за реалізацією надання нотаріусом публічних послуг.

В залежності від критеріїв, які покладаються в основу класифікації, розрізняють декілька видів контролю: внутрішній і зовнішній, відомчий (галузевий) та надвідомчий, загальний і спеціальний [1].

Як відмічає Є. О. Легеза, саме «природа, місце, роль суб'єкта контролю в системі соціального механізму управління суспільством є головними об'єктивними критеріями, за допомогою яких визначаються завдання, характер, форми і об'єм контролю» [2].

Згідно ст. 28 Закону України «Про звернення громадян» контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють «Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства,

інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій» [3]. Враховуючи даний перелік суб'єктів та класифікацію видів державного контролю, в залежності від суб'єктів його здійснення, можна виділити такі види контролю за дотриманням законодавства про розгляд скарг громадян та інших споживачів публічних послуг на дії, рішення чи бездіяльність нотаріуса: парламентський, президентський, адміністративний, контроль органів місцевого самоврядування. Деякі дослідники виділяють суди як суб'єктів опосередкованого контролю за дотриманням законодавства при розгляді скарг [4, с. 153–154]. Громадський контроль у сфері забезпечення оскарження дій, рішень та бездіяльності нотаріуса. Правом здійснювати громадський контроль у сфері розгляду та вирішення адміністративної скарги наділені громадяни, об'єднання громадян.

Парламентський контроль в Україні здійснюється такими суб'єктами: 1. Верховною Радою України; 2. Народними депутатами України; 3. Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 4. Конституційним судом України.

Відповідно до вимог Конституції України Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України в межах, визначених законодавством, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, виконанням законів та постанов Верховної Ради України (ст. 85) [5]. Народні депутати України у сфері контролю за оскарженням дій, рішень чи бездіяльності нотаріуса мають ряд прав, зокрема: а) звертатися із запитом на сесії Верховної Ради України до Президента України, Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та інших суб'єктів, визначених у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» [6]. У відповідь на депутатський запит нотаріус зобов'язаний повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту; б) подання депутатського звернення.

Значними повноваженнями щодо контролю за дотриманням законності у діяльності нотарі-

уса з надання публічних послуг наділений спеціальний суб'єкт парламентського контролю – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначаються у ст. 101 Конституції України і у спеціальному нормативно-правового акті – у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7].

Контрольні повноваження щодо захисту прав і свобод людини і громадянина при розгляді та вирішенні адміністративної скарги на дії, рішення чи бездіяльності нотаріуса з надання публічних послуг омбудсмен може:

- а) безперешкодно відвідувати органи державної влади з метою перевірки стану дотримання встановлених прав і свобод людини і громадянина та бути присутнім на їх колегіальних засіданнях;
- б) ознайомлюватися з документами, у тому числі і такими, що містять державну та іншу таємницю в органах державної влади та інших органах, підприємствах, установах, організаціях незалежно від форми власності;
- в) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків;
- г) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі;
- д) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого з прав людини у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами відповідних заходів та ряд інших прав передбачених ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7].

Актом реагування Уповноваженого з прав людини на порушення прав конкретної особи у процесі оскарження дій, рішень чи бездіяльності нотаріуса з надання публічних послуг є подання. Аналіз положень Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» свідчить, що акт реагування Уповноваженого з прав людини носить скорі-

ше рекомендаційний, ніж імперативний характер, так як його виконання суб'єктом, якому він адресується, не забезпечене будь-якими суттєвими юридичними гарантіями. Вказаний Закон не передбачає відповідальності за невиконання вимог подання омбудсмена. Тому омбудсмен не може безпосередньо будь-якими владно-примусовими заходами впливати на дії та рішення контролюваних суб'єктів і давати їм обов'язкові до виконання вказівки. Він не вправі відмінити незаконне адміністративне рішення, замінити його своїм власним рішенням чи вимагати його зміни чи відзвину. Однією з особливостей парламентського контролю з боку Уповноваженого з прав людини, виходячи з правового статусу даного суб'єкта права, є те, що його контрольні повноваження у процесі адміністративного оскарження обмежуються лише контролем за дотриманням прав і свобод фізичних осіб. Контрольні повноваження Уповноваженого з прав людини не поширюються на сферу розгляду скарг підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та інших суб'єктів, що мають статус юридичної особи [8].

Одним із способів реалізації контрольних повноважень омбудсмена є проведення моніторингу стану дотримання прав людини. Результати контрольної діяльності Уповноважений з прав людини відображаються у доповіді, який він один раз у рік подає Верховній Раді України, висвітлюючи, таким чином, порушення прав та свобод людини та громадянина з боку органів виконавчої влади.

Контрольні повноваження Президента України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, порушених у тому числі і рішеннями, діями (бездіяльністю) нотаріуса обумовлюються його правовим статусом – гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Адміністративний контроль за дотриманням законодавства, що регламентує розгляд скарг громадян здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади (посадовими особами) стосовно підпорядкованих їм органів, підприємств, установ, організацій. У літературі такий контроль характеризується як надвідомчий та відомчий контроль [8].

Відповідно до Конституції України (п. 9 ст. 116) Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Контроль з боку Кабінету Міністрів України за дотриманням законодавства з надання публічних послуг здійснюється шляхом перевірки діяльності у даній сфері, відповідних суб'єктів публічної адміністрації. Результати такого контролю відображаються у актах, що приймаються Кабінетом Міністрів України, спрямованих на оптимізацію діяльності з надання публічних послуг та посилення контролю за такою діяльністю суб'єктів публічної адміністрації).

З метою своєчасного виявлення причин, що призводять до порушення прав та інтересів громадян, забезпечення контролю за дотриманням законодавства про скарги тощо, скарги громадян мають систематично узагальнюватися і аналізуватися. Результати такого аналізу використовуються при перевірках роботи підвідомчих органів та установ, а також реалізуються у прийнятті постанов уряду, спрямованих на забезпечення ефективності надання публічних послуг в Україні. Наприклад, у 2015 році розроблено та прийнято ряд Постанов Кабінету Міністрів України, спрямованих на удосконалення системи надання публічних послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Мова йде про такі постанови уряду, як: «Деякі питання спрощення порядку надання публічних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 18 березня 2015 р. № 137 [9], «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 25 грудня 2015 р. № 1127 [10].

Особливою формою контролю за діяльністю нотаріуса є громадський контроль. Громадський контроль у сфері публічного управління І. О. Сквірський визначає як «стеження

громадськості за діяльністю органів державної влади і органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб, а також за недержавними організаціями та іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій, у тому числі в разі виконання ними делегованих владних повноважень, що має на меті забезпечення законності та дисципліни у публічному управлінні» [11]. Функція громадського контролю за дотриманням нотаріуса законодавства з питань надання публічних послуг покладається на окремих фізичних осіб, об'єднання громадян, засоби масової інформації. Активну громадську позицію у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю нотаріуса з надання публічних послуг обіймає Центр політико-правових реформ. Центром політико-правових реформ постійно здійснюється моніторинг діяльності центрів надання адміністративних послуг та видаються відповідні аналітичні звіти з рекомендаціями щодо удосконалення діяльності суб'єктів публічної адміністрації [12; 13].

**Висновки.** Не зважаючи на різноманітні види контрольної діяльності у сфері надання публічних послуг вбачається за доцільне налагодження ефективної взаємодії нотаріуса із іншими суб'єктами таких повноважень. Зокрема, встановлено відсутність реагування уряду на рекомендаційні зауваження омбудсмена, «повільне» виконання вимог президентських указів суб'єктами різних рівнів державної виконавчої влади, в тому числі і нотаріусом. Для належного функціонування системи забезпечення контролю за ефективністю надання публічних послуг вбачається за доцільне проводити щорічні функціональні обстеження нотаріусів, центрів надання публічних послуг з прозорим механізмом застосування заходів юридичної відповідальності до винних осіб.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрийко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика: Наук. доповідь. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. С. 9–12.
2. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.
3. Про звернення громадян : Закон України від 2.10.1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. ст. 256.
4. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. к.ю.н. 12.00.07. Національна академія наук України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2006. 220 с.

5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
6. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 3. ст. 17.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997. Відомості Верховної Ради. 1998. № 20. Ст. 99.
8. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. К., 2014. С. 435.
9. Деякі питання спрощення порядку надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 137/ Урядовий кур'єр. – 2015. – № 59.
10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 р. № 1127. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#n372>.
11. Сквірський І. О. Мета, завдання та функції громадського контролю у публічному управлінні. Вісник Запорізького національного університету. Серія Юридичні науки. 2013. № 1. С. 109–114.
12. Чи центри надання публічних послуг дійсно є ефективнішими та зручнішими для громадян? URL: <http://pravo.org.ua/administratywni-posluhy/1967-chy-tsentry-nadannia-administratyvnykh-posluh-diisno-ie-efektyvnishi-ta-zruchnishi-dlia-hromadian.html>
13. Власенко Д. О. Контроль та нагляд за додержанням законодавства з надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації. Київський часопис права. 2015. № 2. С. 109–114.