

СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

SUBJECTS OF STATE CONTROL OF NOTARIAL ACTIVITY

Бунякіна О.В.,

аспірант

Міжрегіональної Академії управління персоналом,
приватний нотаріус

У статті розкрито систему та повноваження суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю в Україні. Проаналізовано зміст та юридичну природу вказаних суб'єктів, визначено критерії їх класифікації.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, нотаріальна діяльність, державний контроль, система суб'єктів державного контролю.

В статье раскрыты система и полномочия субъектов государственного контроля за нотариальной деятельностью в Украине. Проанализированы содержание и юридическая природа указанных субъектов, определены критерии их классификации.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, нотариальная деятельность, государственный контроль, система субъектов государственного контроля.

In the article it is exposed a system and features of subjects of state control of notarial activity in Ukraine. Maintenance and legal nature of the indicated subjects were analysed, certain criteria of their classification.

Key words: legal-administrative regulation, notarial activity, state control, system of subjects of state control.

Постановка проблеми. Вступ України до Міжнародного союзу Латинського нотаріату зумовив необхідність приведення національного законодавства у відповідність до норм Європейського Союзу у сфері нотаріату. Одним із напрямків удосконалення має стати зміна саме системи контролю за нотаріальною діяльністю, зокрема, коригування переліку суб'єктів контролю, чітке визначення їх повноважень під час здійснення перевірок діяльності нотаріусів, приведення у відповідність до теоретико-правових засад складу перевіряючих суб'єктів, встановлення граничних термінів проведення таких перевірок тощо. Все зазначене зумовлює потребу окремого вивчення проблематики суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю.

Стан дослідження. Питання діяльності нотаріату в Україні та його місця в системі органів охорони й управління суспільних відносин та взаємодії з іншими органами державної влади, особливо у галузі контролю за нотаріальною діяльністю, були предметом досліджень таких вчених, як В.В. Молдован, Л.К. Радзівська, С.Г. Пасячник, С.Я. Фурса, Є.І. Фурса. Державний контроль та нагляд у своїх працях досліджували провідні фахівці: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, Б.М. Біренберг, В.М. Гаращук, Н.Р. Нижник. Питання регулювання нотаріальної діяльності та контролю за нею були предметом дисертаційних досліджень Г.Ю. Гулевської, Н.В. Ільової, Н.В. Карнарук, К.І. Чижмар. Зміни протягом останніх трьох років чинного законодавства у сфері державного контролю за нотаріальною діяльністю зумовили необхідність проведення цього дослідження з метою оновлення та коригування системи суб'єктів, що здійснюють вищезазначений контроль, та визначення обсягу їх повноважень.

Метою статті є з'ясування поняття системи та повноважень суб'єктів державного контролю за нотаріальною діяльністю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нотаріат виступає інститутом позасудового захисту цивільних прав громадян.

Під час учинення нотаріальних дій нотаріуси у встановленому порядку та в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із норм міжнародного права, а також чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ч. 1 ст. 2-1 Закону України «Про нотаріат» визначає, що державне регулювання нотаріальної діяльності полягає у: встановленні порядку допуску громадян до здійснення нотаріальної діяльності, порядку зупинення та припинення

приватної нотаріальної діяльності, порядку вчинення нотаріальних дій; визначенні органів та осіб, які вчиняють нотаріальні дії та здійснюють контроль за організацією нотаріату та нотаріальною діяльністю в Україні; перевірці організації професійної діяльності нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства; визначенні ставок державного мита, що справляється державними нотаріусами; встановленні розмірів плати за надання додаткових інформаційно-технічних послуг та порядку її справляння [1].

Виходячи з вищезазначеного, можна дійти висновку, що одним зі способів державного регулювання нотаріальної діяльності є здійснення контролю за нею, яке, у свою чергу, є запорукою дотримання нотаріусами вимог закону під час вчинення нотаріальних дій, забезпечення реалізації прав та охоронюваних законом інтересів учасників нотаріального процесу.

Ефективна реалізація інституційних повноважень із боку нотаріату гарантується контролюючою діяльністю уповноважених державних органів (їх посадових осіб), а також самими нотаріусами. Однак сучасний стан контролю за законністю діяльності нотаріусів не можна назвати достатньо досконалим, оскільки на рівні закону залишаються фактично не врегульованими межі застосування уповноваженими державними органами (насамперед, Міністерством юстиції України, його територіальними органами, посадовими особами) контрольних заходів, відсутня чіткість при визначенні предмету контролю, прав та обов'язків, якими наділені суб'єкти під час здійснення контрольної діяльності, термінів проведення відповідних заходів цими суб'єктами.

Контроль є одним із найбільш поширених і дієвих способів забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт впливу процесу здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [2, с. 662].

Закон України «Про нотаріат» закріпив два види контролю за діяльністю нотаріусів: адміністративний (ст.ст. 18, 33 Закону) та судовий (ст. 50 Закону). Ці види відрізняються за змістом (предметом), формами, контролюючими суб'єктами, підставами здійснення та можливими наслідками.

Залежно від предмету, контроль за діяльністю нотаріусів поділяється на два види:

- контроль за вчиненням нотаріальної діяльності (або за законністю дій нотаріусів);
- контроль за виконанням нотаріусами професійних обов'язків (або за організацією нотаріальної діяльності).

При цьому другий вид контролю може здійснюватись органами юстиції, а перший – виключно судовими [3, с. 13].

Крім цих двох різновидів, можна виокремити ще громадський та внутрішній контроль, що здійснюється безпосередньо самим нотаріусом або державною нотаріальною конторою чи державним нотаріальним архівом. Такий перелік суб'єктів контролю зумовлюється поняттям суб'єктів контролю у широкому значенні. Але ми зупинимось на характеристиці суб'єктів саме адміністративного контролю за нотаріальною діяльністю.

Ч. 2 ст. 2-1 Закону України «Про нотаріат» встановлює, що контроль за організацією нотаріату України, перевірки організації діяльності приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України та управліннями юстиції.

Характеризуючи державні органи, що здійснюють контроль у сфері нотаріальної діяльності, необхідно зазначити, що всі вони мають статус юридичних осіб публічного права, згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17. 03. 2011 р. № 3166-VI. Отже, зазначені суб'єкти виступають у контрольних відносинах у сфері нотаріату як єдині чітко визначені особи, відокремлені від інших і наділені владними повноваженнями.

Тому варто визначити суб'єктів контролю за нотаріальною діяльністю у вузькому розумінні. До них відносимо:

- 1) Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст) та його територіальні органи – управління юстиції;
- 2) органи державної фінансової служби України;
- 3) Державну службу фінансового моніторингу України.

Розглянемо їх детальніше.

У Положенні про Мін'юст серед повноважень, які стосуються контролю за нотаріальною діяльністю, зазначено, що Міністерство юстиції України встановлює порядок здійснення перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства, виконує у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму регулювання та нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу – нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги, шляхом здійснення планових і позапланових перевірок, у тому числі виїзних. Сам процес перевірки організації нотаріальної діяльності визначено у 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, затвердженому Наказом Міністерства юстиції України від 17 лютого 2014 р. № 357/5 [4].

Однак варто зазначити, що в даному нормативно-правовому акті відсутня визначеність у таких питаннях, як права та обов'язки, повноваження суб'єктів контрольної діяльності, чіткість, послідовність проведення контрольних дій. До того ж, викликає подив залучення нотаріусів до перевірки діяльності інших нотаріусів, адже вони не є посадовими особами органів публічної влади, не наділені відповідними владними повноваженнями у сфері контролю. Тому ми вважаємо за необхідне вилучити правову норму щодо можливості залучення нотаріусів, які мають відповідний досвід у вказаній сфері, до проведення перевірок Міністерства юстиції України.

Згідно із ч. 1 ст. 2-1 Закону України «Про нотаріат», контроль за організацією нотаріату України, перевірки організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України, управліннями юстиції.

Згідно із ч. 1 ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», п. 1 Положення про Мін'юст, Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади. Основними завданнями Міністерства юстиції України як суб'єкта контролю за нотаріальною діяльністю є: формуван-

ня та забезпечення реалізації державної правової політики; організація роботи нотаріату; протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги).

Відповідно до зазначених завдань, Міністерство юстиції України як суб'єкт контрольного провадження щодо нотаріату має наступні повноваження: здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, зокрема, встановлює порядок допуску громадян до її провадження; визначає умови та порядок проходження стажування, порядок проведення перевірки організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства; здійснює контроль за організацією роботи нотаріату; перевіряє стан нотаріальної діяльності приватних нотаріусів і виконання ними правил нотаріального діловодства; видає та анулює свідоцтва про право займатись нотаріальною діяльністю; забезпечує організацію роботи ВККН, Комісії з розгляду питань щодо анулювання свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю та Комісії з питань застосування санкцій за порушення вимог актів законодавства, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму регулювання і нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу – нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги, шляхом проведення планових і позапланових перевірок, у тому числі виїзних.

Для реалізації вищезазначених повноважень у складі Міністерства юстиції України створено Департамент державної реєстрації та нотаріату, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228 [5], наказами Міністерства юстиції України та Положенням про Департамент державної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції України, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 16 червня 2016 року № 3676 / к [6].

Згідно з наведеними завданнями, управління юстиції як суб'єкт контролю за нотаріальною діяльністю має наступні повноваження: здійснює перевірку організації нотаріальної діяльності державних і приватних нотаріусів та виконання ними правил нотаріального діловодства; забезпечує роботу кваліфікаційної комісії нотаріату; здійснює і контролює діяльність нотаріального архіву щодо зберігання нотаріальних документів; реєструє приватну нотаріальну діяльність, анулює реєстраційне посвідчення, контролює дотримання вимог щодо організації робочого місця приватного нотаріуса; вносить подання до Міністерства юстиції України щодо видачі свідоцтв про право займатись нотаріальною діяльністю; зупиняє, припиняє діяльність нотаріусів, готує обґрунтовані подання на розгляд Мін'юсту щодо анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; контролює обіг спеціальних бланків нотаріальних документів; перевіряє своєчасність та правильність внесення нотаріусами записів до Єдиних реєстрів, що діють у системі нотаріату; організовує роботу комісії з прийняття кваліфікаційного іспиту у осіб, приватна нотаріальна діяльність яких протягом трьох років після отримання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю не була зареєстрована та які не працювали нотаріусами, консультантами державних нотаріальних контор чи помічниками (консультантами) приватних нотаріусів або не були посадовими особами, які здійснювали керівництво та контроль за діяльністю нотаріату; здійснює нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом,

або фінансуванню тероризму за діяльністю нотаріусів як суб'єктів первинного фінансового моніторингу, шляхом проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі виїзних; вимагає від нотаріусів як суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, а в разі виявлення порушень вимог законодавства, вживає заходів для їх усунення; одержує від суб'єктів первинного фінансового моніторингу інформацію, необхідну для виконання ним функцій із регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу; застосовує санкції до зазначених суб'єктів.

Нотаріус як фізична особа є платником податків, а отже, має податкові обов'язки, визначені ст. 16 Податкового кодексу України. Перевірка виконання цих обов'язків становить основне завдання органів державної фіскальної служби України (далі – ДФСУ). У п. 191 ст. 19 ПК України викладені функції ДФСУ, серед яких є ті, що стосуються сфери нотаріальної діяльності: контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування і сплати податків та зборів, установлених ПК України; контроль за своєчасністю подання передбаченої законом звітності (податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків та зборів), а також перевірка їх достовірності щодо правильності визначення об'єктів оподаткування й обчислення податків та зборів; контроль за сплатою податкового боргу з податків та зборів платників податків, у тому числі тих, майно яких перебуває у податковій заставі.

Згідно зі ст. 20 ПК України, ДФСУ мають такі права: здійснювати перевірки платників податків (крім Національного банку України) в порядку, встановленому ПК України; вивчати та перевіряти первинні документи, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку, інші реєстри, фінансову, статистичну звітність, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на ДФСУ; доступу під час здійснення перевірок до територій, приміщень (крім житла громадян) та інших видів майна, що використовуються для провадження господарської діяльності, та є об'єктами оподаткування або використовуються для отримання доходів (прибутку) чи пов'язані з іншими об'єктами оподаткування та/або можуть бути джерелом сплати податкового боргу тощо.

Варто зазначити, що Пенсійний фонд України раніше належав до органів державного контролю за нотаріальною діяльністю. Але у зв'язку з передачею повноважень щодо адміністрування єдиного соціального внеску органам ДФСУ, Пенсійний фонд України був вилучений із даної системи.

Наступним органом контролю за нотаріальною діяльністю в Україні є Держфінмоніторинг України. Вона діє на підставі Постанови КМУ від 29. 07. 2015р. № 537 Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
3. Баранкова В.В. Проблеми адміністративного контролю за нотаріальною діяльністю / В.В. Баранкова // Мала енцикл. нотаріуса. – 2005. – № 5. – С. 13.
4. 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 лютого 2014 р. № 357/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0298-14>
5. Положення про Міністерство юстиції України: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
6. Положення про Департамент державної реєстрації та нотаріату Міністерства юстиції України: Затверджене наказом Міністерства юстиції України від 16 червня 2016 року № 3676 / к [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

Держфінмоніторинг, відповідно до покладених завдань, згідно з ч. 11. п. 4 Положення про Держфінмоніторинг України, вимагає від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення, і в разі виявлення порушень вимог законодавства вживає заходів, передбачених законами, а також повідомляє відповідним суб'єктам державного фінансового моніторингу, які, відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення», виконують функції з державного регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

Згідно з ч. 19 п. 4, Держфінмоніторинг України здійснює в межах повноважень, передбачених законом, регулювання та нагляду за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема:

– здійснює нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема, шляхом проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі безвиїзних;

– вимагає від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдження зброї масового знищення, а в разі виявлення порушень вимог законодавства вживає заходів, передбачених законом.

Оскільки нотаріуси визначені Законом як суб'єкти первинного фінансового моніторингу, Держфінмоніторинг України здійснює окремі від загальних перевірок Міністерства юстиції перевірки нотаріусів із періодичністю 1 раз на 5 років. Їх предметом є тільки фінансові операції, які підлягають моніторингу, інші фінансові операції або інформація, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму.

Суб'єкти державного контролю у сфері нотаріату мають достатньо широке коло повноважень для виконання зазначених вище завдань.

Висновки. Отже, можна встановити, що систему суб'єктів державного контролю у вузькому значенні становлять:

- 1) Міністерство юстиції України та його територіальні органи – управління юстиції;
- 2) органи державної фіскальної служби України;
- 3) Державна служба фінансового моніторингу України.

Всі вони є органами публічної влади, наділені відповідними владними повноваженнями у сфері контролю. Таким чином, нотаріуси не можуть залучатись до здійснення перевірок цими органами діяльності інших нотаріусів.