

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

УДК 347.961

ГРИЦІВ Н.В.

**ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЮ ЗА НОТАРІАЛЬНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ:
ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЬЯТЬ**

У статті аналізується етимологічне походження та загальнотеоретичні уявлення про форми та методи контролю, визначається їх співвідношення та взаємозв'язок, досліджується первинність форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю. На основі проведеного дослідження формується комплексне уявлення про сутність і правову природу державного контролю у сфері здійснення нотаріальної діяльності.

***Ключові слова:** державний контроль за нотаріальною діяльністю, методи контролю, нотаріальна діяльність, нотаріат, перевірка, ревізія, форми контролю.*

В статье анализируется этимологическое происхождение и общетеоретические представления о формах и методах контроля, определяется их соотношение и взаимосвязь, исследуется первичность форм и методов контроля за нотариальной деятельностью. На основании проведенного исследования формируется комплексное представление о сущности и правовой природе государственного контроля в сфере осуществления нотариальной деятельности.

***Ключевые слова:** государственный контроль за нотариальной деятельностью, методы контроля, нотариальная деятельность, нотариат, проверка, ревізія, формы контроля.*

The article deals with the etymological origin and general theoretical concepts of forms and methods of control. Their correlation and interconnection are determined, the primacy of forms and methods of control over notarial activity is explored. On the basis of the conducted research a complex conception of the essence and legal nature of the state control in the field of carrying out notarial activity is formed.

***Key words:** state control over notarial activity, control methods, notarial activity, notary, verification, revision, forms of control.*

Постановка проблеми. Державний контроль за нотаріальною діяльністю – це складне та багатогранне поняття. Він здійснюється широким колом суб'єктів, які наділені різним обсягом контрольно-наглядових повноважень; проникає в усі без винятку напрями нотаріальної діяльності; має своїм наслідком застосування найрізноманітніших заходів впливу з метою поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів учасників нотаріального провадження. Така широка сфера застосування контролю зумовлює різноманітність форм і методів його здійснення, специфіка застосування яких визначається конкретними цілями та завданнями контролю, умовами його проведення, особливостями предмета й об'єкта контрольного процесу тощо.

Аналіз форм і методів реалізації будь-якої функції державного управління, зокрема функції державного контролю за нотаріальною діяльністю, є обов'язковою умовою її дослідження як на науково-теоретичному, так і на правотворчому та правозастосовчому рівнях. Він дає змогу, з одного боку, розкрити особливості та багатогранність державного контролю у сфері здійснення нотаріальної діяльності, а з іншого – забезпечити єдине розуміння сутності його правової

природи. Як слушно з цього приводу зауважують деякі науковці, «вдалий вибір та використання методів і форм контролю – це найбільш важливі складники організаторської роботи контрольних органів, які суттєво впливають на результати контролю» [1, с. 258].

Однак, незважаючи на таку важливість та практичну значимість науково-теоретичного дослідження форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю, в юридичній літературі й досі не досягнуто принципової єдності наукових поглядів щодо їх розмежування. Така ситуація негативно позначається на якості проведених наукових досліджень, а тому потребує негайного вирішення.

Мета наукової статті полягає в тому, щоб на основі аналізу етимологічного походження та загальнотеоретичних уявлень про форми та методи контролю, їх різновиди, внутрішню структуру, співвідношення та взаємозв'язок визначити первинність форм і методів контролю за нотаріальною діяльністю і на основі проведеного дослідження сформулювати комплексне уявлення про сутність і правову природу державного контролю у сфері нотаріату.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши велику кількість наукових джерел адміністративно-правового спрямування, ми помітили, що досить часто одні й ті ж самі наукові категорії деякі науковці відносять одночасно і до форм, і до методів, а іноді навіть до видів чи засобів контрольного провадження.

Так, Ю. Битяк, В. Зуй, І. Белобжецький, О. Андрійко та деякі інші науковці виділяють лише форми контролю, причому основними з них вважають ревізію та перевірку [2, с. 205; 3, с. 56; 4, с. 25]. Решта прихильників такого підходу значно розширює наведений перелік за рахунок включення до нього найрізноманітніших форм контролю, як-то: спостереження [5, с. 15], обстеження, аналіз (О. Грачова [6, с. 60]), інспектування, експертиза, огляд, рейд (Є. Шоріна [1, с. 251]), запити, розслідування, звернення (О. Сушинський [7, с. 377]), нагляд, моніторинг (О. Андрійко [8, с. 349]), витребування звітів (В. Гаращук [9]), заслуховування звітів, інформацій та повідомлень, координація, розгляд звернень (І. Залюбовська [10, с. 12]) тощо.

Друга група науковців в організаційному механізмі контрольної діяльності розрізняє лише методи, відносить до їх числа більшість із наведених вище правових категорій. Наприклад, серед основних методів контролю розрізняють такі:

- ревізія [11; 12; 13; 14; 15; 16];
- ревізія, перевірка, спостереження [17, с. 36], а також ще облік (П. Чистяков [18, с. 17]) та обстеження (Л. Коваль [19, с. 184]);
- ревізія, перевірка, обстеження (О. Сушинський [7, с. 380]), а також ще облік та аналіз (Л. Воронова та М. Кучерявенко [20, с. 60]);
- ревізія, перевірка, обстеження, аналіз, інвентаризація, (Ф. Бутинець [11, с. 55] та Л. Савченко [21, с. 16]);
- тематичні перевірки, рейд, матеріали ЗМІ та контрольні-інформаційні матеріали, доповіді (Ю. Тихомиров [22, с. 415]);
- перевірка, звітність, заслуховування, нагляд, експертиза, розслідування (М. Стрельбицький та В. Мудренко [23, с. 78]);
- заслуховування звітів, інформації, повідомлень, витребування та облік документів, матеріалів, проведення різного роду перевірок, обстежень, інвентаризацій, експертиз, лабораторних аналізів, розгляд звернень (Д. Лученко [24, с. 10]) тощо.

Третя група науковців не бачить принципової відмінності між основними формами та методами контролю.

Так, наприклад, А. Клименко та В. Гаращук у своїх дослідженнях наголошують на тому, що досить часто «форма контролю отримує свою назву за назвою методу, покладеного в її основу». У зв'язку з цим такі терміни, як «ревізія», «перевірка», «огляд», «обшук» та інші, можуть розглядатися водночас і як форми, і як методи діяльності контролюючого органу, хоча, зрозуміло, абсолютної тотожності між ними немає [25, с. 165; 26, с. 46]. При цьому автори не наводять чітких критеріїв відмежування форм і методів контрольної діяльності, так само як і не визначають специфіку їх реалізації.

Схожу точку зору відстоює також О. Якуба. Зокрема, характеризуючи такі контрольні заходи, як «перевірка», «виконання», «інспектування», «ревізія» та «нагляд», автор для їх позначення використовує одночасно кілька назв: «форми», «методи», а також «види» контролю [27, с. 200–205].

В. Малков, Г. Попов, О. Куракін розглядають форми контрольної діяльності як організаційні методи і зазначають, що «...вважається правильним тлумачення організаційних

методів контрольного процесу як організаційної форми контрольних впливів...» [28, с. 73; 29, с. 34; 30, с. 99].

В. Онищенко хоча прямо і не говорить про тотожність форм і методів контролю, однак, даючи характеристику «перевірці» як прояву реалізації державного податкового контролю, він спочатку відносить її до «форм контрольної діяльності органів державної податкової служби» [31, с. 215], а у визначенні «методів» такого контролю як приклад знову наводить «перевірку» [31, с. 216].

Деякі науковці настільки поверхнево підходять до розмежування форм і методів контролю, що використовують одну категорію для характеристики іншої. Так, М. Ровинський в основу розробленої ним класифікації форм контролю кладе такий критерій, як «методи його здійснення», виділяючи при цьому «попередній, наступний документальний, фактичний, поточний оперативний контроль» [32, с. 10].

Ще є четверта група науковців, які окремо не розрізняють ані форм, ані методів контролю і пропонують замість них використовувати інше поняття. Для прикладу можна навести точку зору В. Горшенева та І. Шахова, які доводять, що категорія «спосіб контрольної діяльності» є найбільш вдалим збиральним терміном, що включає такі процесуальні атрибути, як методи, засоби, заходи та прийоми контролю. При цьому під «способами контрольної діяльності» науковці пропонують розуміти систему (комплекс) всього активного інструментарію, що мають у розпорядженні суб'єкти контрольного процесу для здійснення своїх контрольних процесуальних функцій [33, с. 105]. В. Шестак для вказаних цілей пропонує використовувати термін «правові засоби досягнення цілей контрольної діяльності», до переліку яких він відносить статистичні спостереження, звітність, облік, експертизи, аудит, ліцензування, атестацію, реєстрацію тощо [34, с. 70].

З одного боку, таку плутанину між формами та методами можна пояснити складною правовою природою контролю за нотаріальною діяльністю як функції державного управління нотаріатом. Відтак різноманітними та неоднорідними за своїм характером є і форми її реалізації. Як правило, вони передбачають застосування не одного, а одразу кількох чи навіть цілої групи методів. Такі методи начебто «зростаються» в одне ціле й саме це, на думку деяких науковців, є основною причиною існування різноманітних, іноді протилежних поглядів на співвідношення форм і методів державного контролю.

Ще однією причиною відсутності єдності наукових поглядів на співвідношення форм і методів контролю, зокрема у сфері здійснення нотаріальної діяльності, є недосконалість законодавчої техніки. Так, якщо провести дослівний аналіз Закону України «Про нотаріат», то можна помітити, що, окрім «перевірок», він не називає жодних інших традиційних контрольних дій (таких, наприклад, як ревізія, обстеження, облік, інвентаризація тощо). Більше того навіть «перевірки» в ньому згадуються не у зв'язку із контролем (як його форма чи метод), а паралельно із ним як рівнозначний йому, не залежний від нього напрям державного регулювання нотаріальної діяльності. Для прикладу можна навести положення ч. 1 та ч. 2 ст. 2-1 Закону, в якому зазначається, що «Державне регулювання нотаріальної діяльності полягає у <...> здійсненні контролю за організацією нотаріату, проведенні перевірок організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства ...»; «Контроль за організацією нотаріату, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України...».

Не дає однозначної відповіді на питання про правову природу перевірки нотаріальної діяльності також і спеціальний відомчий нормативно-правовий акт, який регулює її проведення – «Порядок 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», який був затверджений Наказом Мін'юсту від 17.02.2014 р. № 357/5. У цьому Порядку термін «перевірка» визначається як «планова або позапланова перевірка, під час якої перевіряється робота державної нотаріальної контори, державного нотаріального архіву, нотаріальна діяльність приватного нотаріуса за відповідний період». Очевидно, що з цього визначення не можна зробити однозначний висновок про те, до форм чи до методів контролю за нотаріальною діяльністю відносить законодавець такий контрольний захід.

Так у чому ж полягає відмінність між формами та методами контролю за нотаріальною діяльністю? Науковці, які тією чи іншою мірою займалися розробкою проблем контролю у різних сферах державного управління, обґрунтовують різні відповіді на це запитання.

Так, одна група науковців зазначає, що методи контролю – це способи, прийоми, засоби реалізації завдань, що поставлені перед органами контролю, а форма – це зовнішній вияв контролю у конкретних діях таких органів [8; 35]. Відтак категорію «метод» вони пропонують використовувати для позначення «внутрішнього змісту» контролю (як сукупності процесуальних дій, які передують формальному закріпленню результатів), а категорію «форма» – для позначення зовнішнього прояву (фактичного результату) контрольної діяльності.

Схожу точку зору на співвідношення форм і методів контрольної діяльності у своїх дисертаційних дослідженнях обґрунтовують О. Куракін та В. Гарашук. Перший науковець зазначає, що «метод» позначає «зміст контрольного процесу», тобто «характеризує засіб практичного здійснення контрольної функції», тоді як «форма» позначає «різноманітні зовнішні сторони її прояву», тобто є «засобом вираження змісту» [30, с. 99]. В. Гарашук, своєю чергою, стверджує, що будь-який метод зовні виявляється в певній формі, а форма існує лише за умови наповнення відповідними методами [25, с. 165]. При цьому форма як зовнішній прояв конкретних контрольних або наглядових процесуальних та організаційних дій проявляється в певних актах за результатами діяльності перевіряючих (актах перевірки, ревізії, приписах або постанові прокурора тощо) [25, с. 165].

Друга група науковців стверджує, що термін «метод» необхідно використовувати для позначення технології здійснення контролю, тоді як «форми контролю» знаходять своє унормування у правових нормах [36]. Родоначальником такого підходу вважається Х. Шнайдер, який свого часу зазначав, що «метод являє собою спосіб реалізації компетенції органів контролю і відображає зміст їх діяльності». Виходячи з цього, «метод відповідає на запитання, яким чином слід виконувати те чи інше завдання чи функцію контролю, а форма – у якому вигляді таке завдання або функція практично виконується» [35, с. 87].

Також можна зустріти підхід, за якого у розмежуванні форм і методів контролю за основу береться їх місце в контрольному механізмі. При цьому форми контролю відносяться до елементів «функціональної частини організаційного механізму контрольної діяльності», а методи – до елементів «методологічної частини» такого механізму [37, с. 73].

Неоднозначними є погляди науковців також і на первинність форм і методів контролю.

Так, більшість дослідників контролю (як функції державного управління) схиляється до думки, що первинними є саме форми контролю, оскільки «за відсутності форми державного управління методи втрачають свою суть, їх неможливо реалізувати на практиці» [38, с. 190].

Деякі науковці обґрунтовують протилежний підхід, зазначаючи, що «більш доцільно виділяти спочатку методи державного впливу, а вже потім його форми», адже «за відсутності чіткої спрямованості людської поведінки їй неможливо надати будь-якої форми»; «форму може мати лише діюча конструкція чи то предмет, поведінка, наукова категорія» [39, с. 5].

Висновки. Проаналізувавши різноманітні наукові погляди на сутність і правову природу форм і методів контролю, їх співвідношення та взаємозв'язок, ми дійшли висновку, що форми та методи контролю за нотаріальною діяльністю не можна розглядати ізольовано, так само як не можна чітко визначити їх первинний і похідний характер. Ці категорії тісно взаємопов'язані: вони залежать одна від одної, витікають одна з одної, зумовлюють існування одна одної. Їх відокремлене дослідження є можливим лише на загальнотеоретичному рівні і лише в процесі побудови наукової абстракції.

Однак з наукової точки зору ці поняття не є ідентичними ані за своєю правовою природою, ані за своїм функціональним призначенням: вони спрямовані на виконання власних, лише їм притаманних завдань і функцій.

Список використаних джерел:

1. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. 301 с.
2. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп.: Учебник для студентов высших учебных заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др.; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
3. Белобжецкий И.А. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой. М.: Финансы, 1979. 160 с.
4. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1999. 38 с.

5. Кравченко Л. Валютний контроль: правова природа та місце в системі державного контролю. Вісник прокуратури. 2003. № 1. С.105–108.
6. Грачева Е.Ю. (ред.). Финансовое право: учебник / Под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: ООО «ТК Велби», 2003.
7. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Львівський регіональний ін-т держ. управління Української академії держ. управління при Президентіві України. Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584с.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 1999. 53 с.
10. Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні. Навчально-методичний посібник. Одеса: «Юридична література», 2003. 104 с.
11. Бутинець Ф.Ф., Виговська Н.Г., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія: Підручник для студентів спеціальності «Облік і аудит» вищих навчальних закладів / За ред. проф. Ф.Ф. Бутинця. 3-є вид., доп. і перероб. Житомир: ПП «Рута», 2002. 544 с.
12. Бобыр С.И. Контроль и ревизия хозяйственной деятельности промышленных предприятий. М.: Высшая школа, 1975. 392 с.
13. Вайнштейн Э.Г. Ревизия и контроль в банках. М.: Высшая школа, 1974. 336 с.
14. Вознесенский Э.А. Проблемы учебной литературы по курсу «Ревизия и контроль». Бухгалтерский учет. 1974. № 10. С. 68–70.
15. Савченко Л.А. Ревізія як метод фінансового контролю: поняття та види. Право і економіка. 2002. № 3. С. 25–30.
16. Штейман М.Я., Бутинець Ф.Ф. Ревизия и контроль сельскохозяйственных предприятий. М.: Колос, 1976. 223 с.
17. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право России: учебное пособие для вузов. М.: Новый юрист, 1998. 239 с.
18. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: автореф. дис. ... к. ю. н. Ірпінь, 2004. 21с.
19. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
20. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. Харьков: Легас, 2003. 360 с.
21. Савченко Л.А., Касьяненко Л.М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: монографія. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. 228 с.
22. Тихомиров Ю. Административное право и процесс: полный курс. М.: Издательство г-на Тихомирова М.Ю., 2004. 652 с.
23. Стрельбицький М., Мудренко В. Концептуальні засади забезпечення контролю за сферою безпеки й оборони країни: зб. наук. праць УАДУ при Президентіві України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 1999. Вип. 2: У 2 ч. Ч. 1. С. 74–79.
24. Лученко Д.В. Контрольне провадження: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2003. 19 с.
25. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. Х., 2003. 412 с.
26. Клименко А. Форма фінансового контролю: поняття і зміст. Право України. 2005. № 10. С. 44–46.
27. Якуба О.М. Советское административное право. Общая часть. К.: Вища школа, 1975. – 231 с.
28. Малков В.Д. Организация и осуществление контроля в ОВД. М., 1986. 173 с.
29. Попов Г.Х. Методы управления социалистическим производством. М., 1983. 136 с.
30. Куракін О.М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загально-теоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Запорізьк. юрид. ін-т. Запоріжжя, 2005.
31. Онищенко В. Податковий контроль у системі державного регулювання економіки. Регіональна економіка. 2002. № 1. С. 213–218.
32. Ровинский Н.Н. Финансовый контроль в СССР. М.: Госфиниздат, 1947. 242 с.

33. Горшенев В.М. Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. 176 с.
34. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання): монографія. Харків: Державне спеціалізоване видавництво «Основа», 2003. 208 с.
35. Шнейдер Х.Х. Контроль в советском государственном управлении. (По материалам Эстонской ССР): автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук. Тарту: Тарт. гос. ун-т, 1974. 107 с.
36. Остапович Г.М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 205 с.
37. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2006.
38. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: «Юридична література». 2003. 896 с.
39. Подцерковний О., Ломакіна О. Проблеми визначення методів і форм державного регулювання господарських відносин. Підприємництво, господарство і право. 2002. № 8. С. 3–6.

УДК 347.9

ДРОНОВ С.С.

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТЕМПОРАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті розглядаються основні доктринальні напрацювання, що наявні на цей час у визначенні поняття цивільно-процесуальних принципів, зокрема темпоральних. Крім того, на підставі аналізу зазначених підходів надається авторське визначення темпоральних принципів цивільного судочинства.

Ключові слова: цивільний процес, темпоральні принципи цивільного судочинства, процесуальні принципи, керівні ідеї, положення, засади.

В статье рассматриваются основные доктринальные наработки, имеющиеся в настоящее время в определении понятия гражданско-процессуальных принципов, в том числе темпоральных. Кроме того, на основании анализа указанных подходов предоставлено авторское определение темпоральных принципов гражданского судопроизводства.

Ключевые слова: гражданский процесс, темпоральные принципы гражданского судопроизводства, процессуальные принципы, руководящие идеи, положения, принципы.

The article deals with the main doctrinal developments available at this time to the definition of the concept of civil procedural principles, including temporal ones. In addition, due to the analysis of these approaches the author's definition of temporal principles of civil proceedings is given.

Key words: civil process, temporal principles of civil proceedings, procedural principles, guiding ideas, position, principles.

Постановка проблеми. Питання становлення, розвитку, а також виокремлення новітніх підходів до класифікації принципів цивільного судочинства повсякчас привертає увагу як дослідників цивільно-процесуальної науки, так і юристів-практиків. Слід зазначити, що на цивіль-

© ДРОНОВ С.С. – аспірант кафедри цивільного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)