



УДК 342.9: 347.961

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2025.16>**С. Розсоха,**кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗДІЙСНЕННЯ ФАКТИЧНИХ ДІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Вступ. Фактичні дії у контексті публічного адміністрування нотаріальної діяльності становлять важливий та невід’ємний елемент взаємодії публічної адміністрації та приватних осіб. У контексті змінних умов, прагнень України та глобалізаційних викликів, здійснення фактичних дій у сфері нотаріату це набуває особливої актуальності. По-перше, фактичні дії забезпечують відповідність діяльності нотаріусів чинному законодавству, зокрема Закону «Про нотаріат» та підзаконним нормативно-правовим актам. Вони спрямовані на виявлення порушень, розробку рекомендацій та формування доказової бази для подальших адміністративних дій. По-друге, нотаріальний сектор в Україні, у контексті задекларованого курсу на євроінтеграцію, потребує удосконалення механізмів контролю та нагляду. Фактичні дії, такі як перевірки, довідки та рекомендації, дозволяють створити ефективну та прозору систему, здатну відповідати викликам, що виникають у нотаріальному середовищі в європейському контексті. По-третє, це відносно нова категорія у теорії адміністративного права, що вимагає додаткового наукового осмислення. Запровадження концепту «фактичні дії» у сферу нотаріату дозволяє збагатити арсенал адміністративних інструментів, посилюючи ефективність та прозорість діяльності публічного адміністрування нотаріальної діяльності.

Огляд останніх досліджень.

У науковому аналізі адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності значний внесок зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як А. Абдурашидова, Х. Аджі, А. Азізі, А. Берлач, Я. Бень, Т. Білоус, Д. Браун, Р. Брукс, В. Бусел, О. Буханевич, М. Глобінець, Н. Гриців, А. Гуледза, Г. Гулевська, В. Галуцько, Р. Ігонін, Н. Ільєва, А. Іп, У. Кінаш, Н. Карнарук, С. Ковальчук, І. Когутич, О. Коротун, О. Косілова, О. Костюченко, О. Красногор, А. Лазур, С. Лізкано Чапета, П. Малавет, А. Маржина, О. Мартинюк, О. Муза, Г. Массе, Л. Міранда Чавес, Б. Мельніченко, С. Моріна, А. Моро, В. Мустафа, І. Нуроїні, О. Надьон, І. Орловська, У. Палієнко, Є. Пряхін, Л. Піньяс, П. Ройек-Соха, М. Саптомо, С. Стеценко, С. Супанджі, С. Мартінез Новелья, В. Тищенко, Б. Цвойдрак, А. Сяра Судраджат, Е. Мренца, Б. Сіхомбінг, К. Федорова, М. Фролков, Е. Халіті-Мустафа, К. Янг, В. Черниш, К. Чижмарь, О. Чудний, О. Яра та інші. Цей перелік підкреслює багатогранність наукових підходів до аналізу досвіду видання адміністративних актів як інструменту публічного адміністрування нотаріальної діяльності в Україні та важливість подальшого розвитку цієї тематики.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, доктринальних поглядів на

цю проблематику вчених, а також вітчизняного законодавства розкрити юридичну природу адміністративних актів дій як інструменту публічного адміністрування нотаріальної діяльності в Україні.

Результати дослідження. В науковий обіг теорії адміністративного права України категорію «фактична» дія, як інструмент публічного адміністрування увів професор Р. Мельник [1]. Проте треба підкреслити, що фактично вони завжди об'єктивно існували в практиці правозастосування публічного адміністрування, однак не об'єднувались під цією лаконічною як на наш погляд, слушною назвою.

Фактичні дії як інструмент публічного адміністрування характеризуються як свідомо-вольова активна адміністративна діяльність, спрямована на досягнення фактичного результату для приватних осіб. Їх юридична природа полягає в тому, що ці дії не створюють, не змінюють і не припиняють адміністративно-правових відносин, але стають умовами для настання певних правових наслідків. Основними ознаками є їх здійснення в рамках адміністративної діяльності, спрямованість на забезпечення потреб приватних осіб, а також зв'язок із наданням адміністративних послуг і проведенням перевірок. Фактичні дії відзначаються необхідністю відповідності законодавчо визначеній компетенції публічної адміністрації та реалізуються лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2, с. 236–234].

Прикладами здійснення фактичних дій спеціальними адміністративними органами є Довідки від 18 та 2 серпня 2021 року, складені Північно-Східним міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції України. Вони детально аналізують діяльність приватного нотаріуса ОСОБА_1 у контексті дотримання законодавчих вимог щодо нотаріального діловодства. Обидва документи

фіксують виявлені порушення, їхню природу та пропонують рекомендації для усунення недоліків. Основними порушеннями стали неналежне зберігання документів нотаріального діловодства та архіву, що є порушенням частини 6 статті 14 Закону України «Про нотаріат» [3].

На думку, фактична дія як інструмент публічного адміністрування є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо-вольовий характер і спрямована на досягнення фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і проведення перевірок. Однак не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. До основних видів фактичних дій належать інформування населення, проведення перевірок, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів та адміністрування реєстрів, далі варто розглянути правову природу фактичних дій у контексті адміністративних процедур [5].

Наглядно широку палітра фактичних дій, як підстав подання позову та доказів у ньому, наводяться справі № 420/22535/21 від 31 жовтня 2023 року П'ятого апеляційного адміністративного суду. Зокрема: Скарга ОСОБА_2 від 22 березня 2021 року, що адміністративної скаргою в якій викладено прохання про вжиття дисциплінарних заходів щодо приватного нотаріуса ОСОБА_1. Цей документ має на меті ініціювати позапланову перевірку діяльності нотаріуса та вжити заходів щодо тимчасового зупинення його діяльності. Автором документа є фізична особа ОСОБА_2. У скарзі ставляться вимоги провести позапланову перевірку, видати наказ про тимчасове зупинення нотаріальної діяльності, заблокувати доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та направити подання до Міністерства юстиції України про анулювання свідоцтва. Як аргументи



зазначаються ймовірні порушення в діяльності нотаріуса, які завдали негативних наслідків. Результатом подання цієї скарги стало ініціювання перевірки діяльності ОСОБА_1. Запит від Південного міжрегіонального управління Міністерства юстиції від 30 березня 2021 року направлений до ОСОБА_1 для отримання пояснень щодо скарги ОСОБА_2. Цей документ підготовлений Управлінням нотаріату Південного міжрегіонального управління Міністерства юстиції України (м. Одеса). У запиті нотаріусу пропонувалося надати письмові пояснення щодо обставин, викладених у скарзі. Підставою для запиту слугувала скарга ОСОБА_2, яка містила конкретні звинувачення. Результатом стало отримання пояснень від нотаріуса ОСОБА_1. Пояснення приватного нотаріуса ОСОБА_1 були надані 1 квітня, 5 квітня та 14 квітня 2021 року у відповідь на запит. Цей документ є особистою позицією ОСОБА_1 щодо суті скарги. У своїх поясненнях нотаріус надав інформацію та коментарі щодо професійної діяльності та обставин, які викликали скаргу. Аргументами слугували пояснення дотримання професійних стандартів та надання інформації про документи, що стали предметом суперечок. Результатом стало виконання вимоги управління юстиції щодо пояснень. Результатом чого стало видання відповідного наказу. результатом здійснення таких фактичних дій став Наказ № 271/03-08 від 20 травня 2021 року, що вже адміністративним актом, яким формалізовано рішення про зупинення нотаріальної діяльності ОСОБА_1. Результатом чого стало тимчасове зупинення діяльності приватного нотаріуса [5].

Схожі фактичні дії прослідковуються в Постанові Восьмого апеляційного адміністративного суду від 9 серпня 2022 року прийнятою у справі справи № 380/25060/2. А саме: скарга ОСОБА_3 на дії приватного нотаріуса ОСОБА_2. У своїй

скарзі вона просила перевірити правомірність дій нотаріуса щодо виділення в натурі частини будинку, який належав ОСОБА_4. Ця скарга була долучена до матеріалів справи як доказ. Лист Західного міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Львів) від 29 листопада 2021 року № 6926/745/0/06-09. Вимогою Управління Міністерства юстиції надати пояснення та копії документів приватному нотаріусу ОСОБА_2. Відповідь на вимогу управління юстиції приватного нотаріуса ОСОБА_2. У своїх поясненнях нотаріус зазначив, що ОСОБА_3 не зверталася до нього за вчиненням нотаріальних дій. Він також відмовився надати запитовані документи, посилаючись на нотаріальну таємницю [6].

Наприклад, довідка про проведення позапланової цільової перевірки приватного нотаріуса, складена Головним територіальним управлінням юстиції у Дніпропетровській області, є документом, що відображає результати перевірки та містить оцінку діяльності нотаріуса. Ця довідка є фактичною дією оскільки її зміст зводиться до викладення висновків і рекомендацій за результатами перевірки. Вона не встановлює, не змінює і не припиняє правовідносини, а отже, не має ознак адміністративного акта. Довідка не є таким актом, оскільки вона лише фіксує наявність певних порушень або недоліків у діяльності нотаріуса і пропонує подальші дії для їх усунення, залишаючи прийняття відповідного рішення на розсуд начальника управління юстиції. Суд зазначив, що довідка є лише інструментом для формування підстав для видання наказу, який, на відміну від довідки, може породжувати юридичні наслідки і, відповідно, бути предметом оскарження в судовому порядку [7].

Фактичні дії у формі звернення адвоката в інтересах ОСОБА_2 в ід 05.05.2020 до Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції, у якому оскаржив



дії нотаріуса ОСОБА_1 щодо посвідчення довіреності та договору купівлі-продажу земельної ділянки. Заявник виклав претензії до дотримання нотаріусом правил нотаріального діловодства. Копія звернення включена до матеріалів справи. Доповідна записка заступник начальника Управління нотаріату, у якій описано порушення приватного нотаріуса ОСОБА_1, виявлені під час розгляду звернення адвоката. У записці зазначено недоліки в посвідченні довіреності, договору купівлі-продажу та порушення вимог нотаріального діловодства. Записка долучена до матеріалів справи. Витребування Управлінням нотаріату від нотаріуса ОСОБА_1 пояснення та копії документів, які стосувалися нотаріальних дій, які зазначені у зверненні Нотаріус надав відповіді та документи, що стали предметом перевірки. Результатом фактичних дій став Наказ (адміністративний акт) Південно-Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції від 20.08.2020 № 624/7, який передбачав тимчасове зупинення нотаріальної діяльності ОСОБА_1 на період з 17.09.2020 по 18.09.2020 для проходження підвищення кваліфікації за неодноразові порушення правил нотаріального діловодства [8].

В юридичній існують дотичні категорії до аналізованої нами. Так, О. Муза розкриває юридичну природу «реальних актів». Які на його погляд характеризується наступними ознаками: є неформальними рішеннями чи діями органів публічної адміністрації, що здійснюються поза межами правового регулювання управлінської діяльності; метою їх застосування є повідомлення приватних осіб про суспільно значиму інформацію та досягнення консенсусу між органами публічної адміністрації та приватними особами в адміністративній процедурі. Зміст реальних актів не відображає остаточного результату владно-управлінського волевиявлення органів публічної адміністрації. Вони

є додатковими неправовими засобами комунікації органів публічної адміністрації з приватними особами. Однак, можуть бути оскаржені до суду у разі порушення прав, свобод чи законних інтересів приватних осіб. За юридичною природою та формою прийняття (вчинення) реальні акти не є адміністративними актами. Хоча реальні акти не є юридичними фактами, що можуть змінювати адміністративні правовідносини, їх застосування може стати предметом судового розгляду для захисту прав приватних осіб. Реальні акти доповнюють систему інструментів публічного адміністрування, підвищуючи ефективність взаємовідносин між органами публічної адміністрації та приватними особами. Адміністративно-процедурне законодавство України повинно враховувати можливість застосування реальних актів для розширення владно-управлінського впливу органів публічної адміністрації [9].

З повагою ставлячись до такого підходу вченого, разом з тим ми вважаємо що юридична природа реальних актів, як інструментів публічного адміністрування є такою що за певними аспектами є ширшою з аналізовану нами і навпаки за іншими більше вузькою. Вона має право на існування на доктринальному рівні. Проте яка із категорій перейди в законодавство «фактична дія» чи «реальні акти», а можливо інша, що буде характеризувати схожі категорійні виклики покаже тільки час.

Наведемо ще 1 приклад фактичних дій в аналізовані нами сфері. Це подання до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату, яке було підготовлене Північно-Східним міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції України (м. Суми), становить важливий етап у вирішенні справи, пов'язаної з діяльністю приватного нотаріуса ОСОБА_1. Документ має на меті анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю через виявлені численні порушення.



Подання було підготовлено 10 вересня 2021 року та зареєстровано за номером № 22966/06.3/1/21. Його адресатом є Вища кваліфікаційна комісія нотаріату Міністерства юстиції України. Метою подання є припинення діяльності приватного нотаріуса ОСОБА_1 шляхом анулювання свідоцтва через систематичні порушення чинного законодавства, що регулює нотаріальну сферу. Підставами для подання стали зафіксовані неодноразові порушення законодавчих норм. Зокрема, було встановлено порушення пункту 14.1 розділу XIV та пункту 16.2 розділу XVI Правил ведення нотаріального діловодства, затверджених наказом Міністерства юстиції України № 3253/5. Нотаріусом не було забезпечено належне зберігання архіву, що є порушенням частини 6 статті 14 Закону України "Про нотаріат". Крім того, виявлено відсутність належним чином оформлених документів, таких як Реєстр для реєстрації нотаріальних дій за 2018 рік, та акта про вилучення документів. Особливу увагу було приділено факту втрати або знищення архіву нотаріуса, що є прямим порушенням підпункту "и" пункту 2 статті 12 Закону України "Про нотаріат". Втрата документів була підтверджена довідками про наслідки позапланових перевірок, складених 18.08.2021 та 25.08.2021. Відсутність документального підтвердження вилучення архіву свідчить про неналежне виконання обов'язків нотаріусом щодо збереження документів нотаріального діловодства. Подання містить докладний опис обставин виявлених порушень, їх характеру та впливу на нотаріальну діяльність [10].

Висновки. Отже, фактичні дії в контексті нотаріальної діяльності виступають важливим та невід'ємним інструментом щодо забезпечення належного функціонування її системи публічного адміністрування, оскільки вони спрямовані на виявлення порушень, розробку рекомендаційних

заходів та формування доказової бази для подальших забезпечення адміністративно-правових дій. Ці дії не лише забезпечують відповідність нотаріальної діяльності чинному законодавству, але й слугують механізмом контролю, впливу та вдосконалення професійної практики нотаріусів та інших працівників нотаріату. Завдяки цьому створюються умови для збереження правової визначеності, прозорості та довіри громадян до інституту нотаріату, що є важливою складовою публічного адміністрування у сфері захисту приватних і публічних інтересів нотаріусами.

В статті розкрито юридичну природу фактичних дій як інструменту публічного адміністрування нотаріальної діяльності, на основі вітчизняного доктринального та емпіричного матеріалу. Фактичні дії визначено як активну адміністративну діяльність публічної адміністрації, яка не створює, не змінює та не припиняє адміністративно-правових відносин, але слугує умовою для реалізації адміністративних актів та інших інструментів публічного адміністрування. Їх роль полягає у забезпеченні належного функціонування нотаріальної системи через виявлення порушень, розробку рекомендаційних заходів та формування доказової бази для подальших адміністративно-правових рішень. Детально проаналізовано основні види фактичних дій, включаючи перевірочні, інформаційно-рекомендаційні, дисциплінарно-регуляторні, моніторингові та реактивні дії. З'ясовано, що перевірочні дії спрямовані на виявлення порушень нотаріального діловодства, їх документальне фіксування та аналіз відповідності діяльності нотаріусів чинному законодавству. Інформаційно-рекомендаційні дії охоплюють надання нотаріусам рекомендацій щодо усунення виявлених недолі-



ків та інформування скажників про результати розгляду їх звернень. Дисциплінарно-регуляторні дії включають підготовку подань щодо анулювання свідоцтв нотаріусів та рекомендації зупинення їх діяльності у разі систематичних порушень. Моніторингові дії забезпечують спостереження за виконанням нотаріусами професійних обов'язків, а реактивні дії відповідають на звернення громадян шляхом запитів до нотаріусів та отримання відповідей. У статті зроблено висновок, що фактичні дії є важливим інструментом забезпечення прозорості, відповідальності та підвищення професійних стандартів у сфері нотаріальної діяльності. Вони сприяють створенню умов для збереження правової визначеності, довіри до інституту нотаріату та захисту приватних і публічних інтересів.

Ключові слова: адміністративний акт, довідка, дисциплінарно-регуляторні дії, етичність та професіоналізм, інформаційно-рекомендаційні дії, контроль, моніторинг, нотаріус, нотаріальна діяльність, рекомендаційні заходи, функціонування.

Rozsokha S. Implementation of practical actions as an instrument of public administration of notarial activity in Ukraine

The article reveals the legal nature of factual actions as an instrument of public administration of notarial activities, based on domestic doctrinal and empirical material. Factual actions are defined as active administrative activities of public administration that do not create, change, or terminate administrative-legal relations but serve as a condition for the implementation of administrative acts. Their role lies in ensuring the proper functioning of the notarial system by identifying violations, developing recommendation measures, and forming an evidentiary base

for further administrative-legal decisions. The article provides a detailed analysis of the main types of factual actions, including verification, informational-recommendation, disciplinary-regulatory, monitoring, and reactive actions. Verification actions aim to identify violations of notarial record-keeping, document them, and analyze the compliance of notarial activities with current legislation. Informational-recommendation actions include providing notaries with recommendations on eliminating identified shortcomings and informing complainants about the results of their appeals. Disciplinary-regulatory actions involve preparing submissions for the annulment of notary licenses and recommendations for suspending their activities in case of systematic violations. Monitoring actions ensure the observation of notaries' professional obligations, while reactive actions address citizens' appeals by sending requests to notaries and receiving their responses. The article concludes that factual actions are an essential tool for ensuring transparency, accountability, and improving professional standards in the notarial sphere. They contribute to creating conditions for preserving legal certainty, trust in the notarial institution, and protecting private and public interests.

Key words: accountability, administrative act, disciplinary-regulatory actions, documentation, ethical standards, informational-recommendation actions, monitoring, notarial activity, notary, recommendation measures.

Література:

1. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
2. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні: навчальний посібник : у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне



право / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін. ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 620 с.

3. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 15 червня 2023 року у справі № 440/1038/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111784280>.

4. Мельниченко Б. Зміст та структура адміністративно-правового забезпечення публічного управління. Університетські наукові записки. 2019. № 122. С. 123–132. DOI: 10.37491/UNZ.79.8.

5. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 31 жовтня 2023 року у справі № 420/22535/21. Державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114597422>.

6. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 9 серпня 2022 року у справі № 380/25060/21. Державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105665899>.

7. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду.

Прийняте 10 липня 2018 року, справа № 804/1574/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75538030>.

8. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду у справі № 160/15339/21. Прийнята іменем України 03 серпня 2022 року, м. Дніпро. Судді: Щербак А.А., Баранник Н.П., Малиш Н.І. Єдиний державний реєстр судових рішень. 2022. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105576386>.

9. Муза О. Реальні акти як інструмент державного управління. Університетські наукові записки. Квітень 2021. URL: https://www.researchgate.net/publication/354865042_Real_Acts_as_a_Public_Administration_Tool/ DOI: 10.37491/UNZ.79.8

10. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 15 червня 2023 року у справі № 440/1038/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111784280>.

11. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17 лютого 2022 року, № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 15. ст. 50.

