

ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Після проголошення незалежності України надзвичайне місце у процесах реформування українського суспільства посідає реформа правової системи. Адміністративно-правові відносини нового типу мають бути спрямовані на забезпечення пріоритету прав та свобод громадян, забезпечення рівноваги між інтересами держави та суспільства. Цей оснований підхід слід застосовувати і при реформуванні системи державного регулювання нотаріальної діяльності [1].

Питанню загальнодержавного регулювання нотаріальної діяльності приділяють увагу у своїх публікаціях як практичні працівники у сфері нотаріату (В.Черниш, Л.Павлова, Ю.Козьяков, Н.Круковес, А.Єрух, М.Дякович, В.Марченко та ін.) так і науковці, які займаються дослідженнями проблем нотаріату та нотаріальної діяльності (серед вітчизняних науковців – С.Фурса, Є.Фурса, В.Баранкова, В.Комаров, Л.Падзієвська, С.Пасічник, серед російських – Г.Романовський, О.Романовська, Ю.Філімонов, Г.Черемних, В.Аргунов, В.Ярков та ін.).

Досліджуючи проблеми державного регулювання нотаріальної діяльності в загальному розумінні, вважаю за доцільне провести розгляд основних аспектів визначення засад державного регулювання нотаріату на регіональному рівні, оскільки згадане питання висвітлювалось у публікаціях не досить об'ємно. Це також необхідно для аналізу сучасного стану державного регулювання нотаріальної діяльності та, що є особливо актуальним, в контексті триваючої нині адміністративної реформи та реформування інституту нотаріату (яка стосується передусім державного регулювання цією галуззю) для вдосконалення системи державного регулювання нотаріату в Україні.

Вже понад десятиріччя в Україні діє Закон України "Про нотаріат" від 02.09.93р.[2], яким закріплені правові засади організації і діяльності нотаріальної служби, та відповідно до якого система органів нотаріату зазнала докорінної реформи.

Чинний закон передбачає поділ нотаріусів на державних, які працюють в державних нотаріальних конторах з низькою заробітною платою та великим обсягом виконуваної ними роботи, та нотаріусів, які займаються приватною нотаріальною діяльністю, самі себе фінансують та створюють додаткові робочі місця.

На даний час в Миколаївській області діє 27 державних нотаріальних контор і держаний нотаріальний архів. Майже всі нотаріальні контори забезпечені пристосованими приміщеннями та укомплектовані кадрами відповідно до штатного розпису.

Кількість приватних нотаріусів у нотаріальних округах визначається Міністерстві юстиції України [3] та в Миколаївській області станом на 01.01.05р. становить 67 осіб, а державних – 39 осіб.

Збільшення загальної чисельності нотаріусів зумовлено стабільним ростом кількості вчинюваних нотаріальних дій та розширенням повноважень і функцій нотаріусів. Минулого року нотаріусами Миколаївської області прийнято майже 350 тисяч громадян, вчинено близько 330 тисяч нотаріальних дій.

Чинним Законом України "Про нотаріат" Миколаївському обласному управлінню юстиції, як місцевому органу Міністерства юстиції України [4], надано ряд повноважень щодо органів нотаріату. Владні функції управління щодо нотаріату мають кілька аспектів.

Організаційний напрямок виконання повноважень державної влади – забезпечення належної діяльності державних нотаріальних контор та державного нотаріального архіву, а саме: призначення і звільнення з посад державних нотаріусів, фінансування, матеріально-технічне забезпечення та керівництво цими установами.

Державними нотаріусами вчинено близько 64 тисяч нотаріальних дій.

Але варто зауважити, що загальна кількість вчинених державними нотаріусами дій не може бути основним показником завантаженості державного нотаріуса. За критерії необхідно брати кількість нотаріальних дій виключної компетенції: видача свідоцтв про право на спадщину та охорону спадкового майна. Кількість виданих свідоцтв, при фактично незмінній чисельності державних нотаріусів, впродовж останніх п'яти років стабільно зростає.

Дякуючи зусиллям Міністерства юстиції України дещо зросла заробітна плата державних нотаріусів (за рахунок підвищення посадових окладів та доплат за вислугу років). Проте її розмір не відповідає тому психосома-тичному стану, в якому державний нотаріус завершує свій робочий день. Державні нотаріальні контори зараз захлинуються від перевантаженості, по суті обслуговуючи незахищені верстви населення. Це внутрішня сторона кризи державного нотаріату.

Підходячи об'єктивно до проблеми варто акцентувати увагу на неспроможності державної влади, і зокрема, управління юстиції, як її місцевого органу, забезпечити доступність нотаріальних послуг в державній нотаріальній конторі. Є кілька об'єктивних причин.

По-перше – це низьке бюджетне фінансування.

По-друге – державні нотаріальні контори не забезпечені приміщеннями, які б дали можливість належним чином дотримуватися вимог збереження таємниці нотаріальної дії. Ці приміщення скоріше можна назвати "пристосованими". Майже всі вони орендовані.

Третій аспект організаційних проблем взаємодії влади з державними нотаріусами – це нормативне врегулювання додаткових навантажень державних нотаріусів. Стаття 4 Закону України "Про нотаріат" передбачає, що "нотаріус має право складати проекти угод і заяв, виготовляти копії

документів та виписки з них, а також давати роз'яснення з питань вчинення нотаріальних дій і консультації правового характеру. Чинним законодавством нотаріусу можуть бути надані й інші права".

Але підзаконні нормативні акти вже зобов'язують державних нотаріусів вносити інформацію про арешти та заборони накладені судами, правоохоронними органами та відділами виконавчої служби, а іноді й приватними нотаріусами, про посвідчені правочини, доручення, іпотеки, а також виключно реєструвати заповіти і свідоцтва про право на спадщину у відповідних електронних Реєстрах (Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Єдиний реєстр доручень, посвідчених у нотаріальному порядку, Спадковий реєстр, Державний реєстр правочинів, державний реєстр іпотек). При безумовній доцільності функціонування системи Реєстрів в нотаріаті вважаю такий розподіл навантаження несправедливим. Крім того, несправедливим є і розподіл коштів, які громадяни сплачують за Реєстрацію та отримання інформації з Реєстрів. При сплаті за виконання цієї процедури у приватного нотаріуса частина коштів сплачується на рахунок адміністратора, а частина – приватному нотаріусу. При вчиненні нотаріальної дії державним нотаріусом плата за користування Реєстром повністю спрямовується на рахунок адміністратора.

В основі кризи державного нотаріату лежить законодавча неврегульованість статусу як державного нотаріуса, так і державної нотаріальної контори.

Зважаючи на формування в Україні принципово нових підходів до врегулювання право-відносин, захисту прав державної, комунальної та приватної власності, державна форма нотаріату вже не охоплює весь спектр розуміння та функцій нотаріату на сучасному етапі.

В рамках забезпечення державного контролю управління здійснює організаційні функції і стосовно приватних нотаріусів.

Так, налагоджена тісна співпраця з Асоціацією приватних нотаріусів Миколаївської області, Миколаївським відділенням Української нотаріальної палати (які, власно кажучи, є органами професійного самоврядування нотаріальної спільноти).

Відповідно до вимог Закону України „Про нотаріат”, Положення про порядок реєстрації приватної нотаріальної діяльності, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 04.03.1994р. № 10/5, Указу Президента країни від 23.08.1998 р. № 932/98 „Про регулювання діяльності нотаріату в Україні”, наказу Міністерства юстиції України від 12.01.1999р. № 2/5, та інших нормативно-правових актів, відділами нотаріату відповідних управлінь юстиції здійснюються заходи щодо реєстрації приватної нотаріальної діяльності, що передбачає видачу реєстраційних посвідчень; направлення повідомлення до податкової адміністрації та до Реєстру нотаріусів; затвердження ескізів печаток та направлення їх відбитків до Міністерства юстиції України.

З метою контролю за дотриманням приватними нотаріусами вимог Положення про вимоги до робочого місця приватного нотаріуса та

здійснення контролю за їх дотриманням, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.06.1998 № 36/5, відділом нотаріату Миколаївського обласного управління юстиції проводяться перевірки щодо організації робочих місць приватних нотаріусів, про що складаються відповідні акти.

Організаційна функція управління юстиції охоплює врегулювання вузьких відомчих аспектів діяльності нотаріату.

Під постійним контролем відділу нотаріату управління юстиції знаходиться процес зберігання, використання та звітності спеціальних нотаріальних бланків, відповідно до вимог Положення про порядок постачання, зберігання, обліку та звітності витрачання спеціальних бланків та захисних знаків нотаріальних документів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 29.06.1999р. № 36/5.

Відповідно до нормативних засад управлінням юстиції здійснюється допуск до нотаріальної діяльності. У минулому році відбулося 15 засідань кваліфікаційної комісії, на яких до стажування допущено 15 осіб, які в подальшому успішно склали іспит та отримали свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю [5]. Досвід доводить про необхідність посилення вимог щодо допуску до професії. Це можливо як шляхом збільшення терміну проходження стажування і запровадження конкурсного відбору на право реєстрації нотаріальної діяльності, що потребує законодавчого регулювання, так і бази професійного стажування та прийом кваліфікаційного іспиту.

Відділом нотаріату забезпечується неухильне виконання Закону України "Про звернення громадян", Указів Президента України від 19.03.1997р. №241 та від 13.08.2002 року № 700/2002р. "Про заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення".

Кожне звернення працівниками відділу розглядається в рамках чинного законодавства, відповіді ґрунтуються на вивченні оригіналів нотаріальних документів та поясненнях нотаріусів, дається об'єктивна оцінка аргументам сторін, вживаються всі заходи для захисту прав та законних інтересів громадян.

Стан розгляду звернень громадян постійно аналізується та узагальнюється. Загалом до Миколаївського обласного управління юстиції за 2004 рік надійшло 139 звернень з питань діяльності нотаріату. Це закономірно, якщо врахувати динаміку росту чисельності нотаріусів та кількості вчинюваних нотаріальних дій [6].

Відділом нотаріату здійснюється контроль своєчасності та правильності унесення нотаріусами записів до Єдиних і Державних реєстрів (Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Єдиний реєстр доручень, посвідчених у нотаріальному порядку, Спадковий реєстр, Державний реєстр правочинів, державний реєстр іпотек), що діють у системі нотаріату.

Реалізуючи вищезазначені повноваження відділом нотаріату проводяться плано-ві комплексні перевірки діяльності державних

нотаріальних контор та приват-них нотаріусів нотаріаль-них округів Миколаївської області, а також цільові позапланові та контрольні пе-ревірки (наприклад, за фактами над-ходження обґрунтованих скарг на неправильно вчинені нотаріальні дії; в порядку надання допомо-ги; за результатами попередньо проведених планових комплексних пере-вірок) [7].

За результатами цільових і комплексних перевірок складаються відповідно акти та допо-відні записки, в яких відображаються характерні помилки та упущення в роботі нотаріусів; ви-падки неправильного тлума-чення або застосування законодавчих норм; надані відповідні пропозиції та рекомендації щодо усунення виявлених недоліків. До-повідні записки подаються до відому та відповід-ного реагування керівнику управління. Фор-ми і методи реагування за матеріалами пе-ревірок спрямовуються в першу чергу на усунення можливих порушень законодавства при виконанні нотаріусами своїх обов'язків і посилення попереджувальної та профілак-тичної роботи.

Значна кількість упущень усувається під час проведення перевірок або у строки уста-новлені управлінням юстиції. В місячний строку після проведення перевірки нотаріуси пода-ють до управління юстиції опрацьовану інформацію про проведenu роботу.

Виявлені в процесі перевірок помилки узагальнюються, аналізуються і з метою уник-нення їх в майбутньому обговорюються на оперативних нарадах та колегіях, а також у формі узагальнень за півріччя та рік розповсюджуються серед нотаріусів області.

Результати перевірок організації роботи та законності вчинення нотаріальних дій державними нотаріальними конторами та діяльності приват-них нотаріусів є предметом розгляду на засіданнях колегії Миколаївського обласного управління юстиції та оперативних нарадах.

Зокрема в 2004 році було проведено 3 засідання колегії з вищевказаним порядком денним та за участю нотаріусів, діяльність яких перевірялася. На засідання колегії також запрошуються нотаріу-си, які мають невеликий досвід роботи в нота-ріаті [8].

Ціна помилки нотаріуса в практичній ді-яльності може бути дуже високою, а у цілій низці випадків – наслідки її можуть бути нео-боротними. Тому при здійсненні функцій кон-тролю, управлінням юстиції значну увагу приді-ляється вивченню, аналізу та узагальненню прак-тики судового контролю за діями та актами нотаріусів.

Особливо актуальною також є фун-кція управління юстиції щодо проведення аналітично-методичної роботи, вивчення узагальнення та керування нотаріальної практики, підготовка роз'яснення для нотаріуса.

Так, відділом нотаріату управління проводяться узагальнення щодо діяльності органів нотаріату, зокрема в напрямку організаційних засад та законності діяльності приватних нотаріусів; щодо накладання заборон та арештів; щодо запровадження і функціонування Державних реєстрів обтяжень рухомого майна та держав-ного реєстру право чинів та з інших

питань. За результатами узагальнень направляється інформація, рекомендації нотаріусам та запити до установ, що задіяні у регулюванні відносин [9].

Управлінням юстиції організується проведення семінарів для державних та приватних нотаріусів області [10]. Тематика семінарів, в основному стосується новел законодавства та розробці єдиної нотаріальної практики. Результатом спільної праці стала єдина нотаріальна практика в багатьох аспектах правозастосування.

Основна і пріоритетна позиція і Міністерства юстиції України, науковців, самих нотаріусів базується на визначенні нотаріату як правозахисного інституту, що гарантує дотримання законності прав та інтересів громадян. Тому як тільки Закон набуває чинності, нотаріуси зобов'язані його поважати, застосовувати, роз'яснювати громадянам.

При усуненні ряду об'єктивних та суб'єктивних причин взаємодію управління юстиції з нотаріусами можна було б виконувати повніше та якісніше.

При величезному обсягу роботи щодо регулювання діяльністю установ нотаріату, що здійснюється управлінням юстиції, слід зауважити, що на даний час існує диспропорція між чисельністю посадовців відділу нотаріату – 2 особи та кількістю нотаріусів – 106 осіб.

Таким чином, розглядаючи питання взаємодії нотаріусів та Міністерства юстиції України і його місцевих органів, слід виходити зі статусу самого нотаріуса, який, як незалежний носій публічної посади є незалежним від державної влади. З іншого боку, державна влада виконує по відношенню до нотаріуса певні функції.

Як описувалось вище, умовно їх можна поділити на декілька аспектів.

Першим таким аспектом є організаційний. Він полягає у функціях Міністерства та його органів на місцях щодо відкриття та ліквідації державних нотаріальних контор та державних нотаріальних архівів, затвердження їх мережі та штатів, призначення та звільнення з посад державних нотаріусів, фінансування, матеріально-технічного забезпечення та керівництва цими установами.

Виконання таких повноважень, наданих Законом Міністерству юстиції України та його органів на місцях, є цілком обґрунтованим, оскільки ці установи в даний час входять до системи органів юстиції.

Що стосується приватних нотаріусів, то з 1994 року вони є самостійними суб'єктами нотаріальної діяльності з точки зору її фінансової та організаційної побудови.

Однак і стосовно них управління здійснює ряд організаційних функцій в рамках забезпечення державного контролю: контролює додержання приватними нотаріусами вимог до організації робочого місця, виходить з поданням до Міністерства юстиції України щодо збільшення граничної чисельності приватних нотаріусів, тощо.

Другим аспектом є нормативно-методичний.

Основним обов'язком нотаріуса є здійснення своїх професійних обов'язків відповідно до вимог чинного законодавства, яке останнім часом

має тенденцію до динамічних змін. Вчиняючи нотаріальні дії, нотаріус повинен повною мірою володіти знаннями у всьому масиві законодавства, вміти професійно та якісно застосовувати їх на практиці. Відповідно, в цій роботі на органи юстиції покладається обов'язок методичної допомоги нотаріусу.

Сьогодні цей обов'язок полягає у проведенні методичних семінарів, нарад, обміні досвідом, узагальненні нотаріальної практики, наданні методичних роз'яснень щодо застосування окремих положень чинного законодавства тощо.

І останнім є контрольний аспект.

Цей аспект роботи знаходить свій вираз, у першу чергу, в забезпеченні контролю за законністю діяльності нотаріусів. Нотаріус, який є учасником "профілактичного правосуддя", метою якого є попередження виникнення судового спору, сприяє справедливому, надійному і мирному врегулюванню цивільних правовідносин. Тобто він діє в тих галузях права, які відносяться до добровільної, договірної юрисдикції. Вчиняючи нотаріальні дії, нотаріус встановлює права та обов'язки учасників нотаріального процесу, посвідчені нотаріусом документи переважно мають довготривалий характер та виключне значення для надійного захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Задля уникнення можливих порушень закону при виконанні нотаріусом своїх обов'язків важливим є збереження державного регулювання нотаріальної діяльності.

Однак здійснення контрольних функцій органів юстиції відносно порядку вчинення нотаріусами нотаріальних дій, виходячи з того, що останній є самостійним суб'єктом в системі правозастосування, повинно носити, перш за все, профілактичний та попереджувальний характер і мати на меті забезпечення захисту інтересів осіб, які звертаються до нотаріуса.

Крім того, контрольні функції органів юстиції здійснюються також і в інтересах самого нотаріуса, оскільки виявлення характерних помилок при вчиненні нотаріальних дій запобігає уникненню їх в майбутньому і, як наслідок, виключає в перспективі можливість пред'явлення нотаріусу вимог про відшкодування шкоди, завданої внаслідок його незаконних дій або недбалості.

В окремих випадках, зокрема при виявленні недостатньої кваліфікації нотаріуса, шкоди, завданої ним інтересам осіб, які до нього зверталися, тощо наслідками контрольної функції органів юстиції є розгляд питання про неможливість подальшого здійснення таким нотаріусом нотаріальної діяльності та анулювання виданого йому свідоцтва про право на заняття цією діяльністю.

Зазначені повноваження на сьогоднішній день є дієвими в межах існуючого правового поля.

На завершення спроби проведення аналізу питання державного регулювання нотаріальної діяльності все ж хочеться зауважити, що одним з ключових у процесі формування громадянського суспільства сучасній

Україні має стати впровадження системи латинського, або вільного, нотаріату. Латинський нотаріат – це нотаріат, здійснюваний у формі вільної професії, і в той же час від здійснює привселюдну соціально-правову функцію, отримавши делеговані йому державою публічні повноваження [11].

Зазначені процеси логічно зумовлюють відповідний розвиток державного регулювання нотаріальної діяльності, орієнтований на основні стандарти латинського нотаріату, поширені в усіх країнах Європи.

1. Станік С. На шляху здійснення адміністративної реформи // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 2. – С. 26. 2. Закон України „Про нотаріат” від 02.09.1993р. № 3425-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – ст. 383. 3. Указ Президента України від 23.08.1998р. № 932 „Про врегулювання діяльності нотаріату в Україні” // Офіційний вісник України. – 1998. – № 347. – С. 3. 4. Положення про Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 30.08.2000р., № 36/5, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 30.08.2000 за № 558/4779 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – С. 277. 5. Архівні матеріали кваліфікаційної комісії нотаріату при Миколаївському обласному управлінні юстиції за 2004 рік (справа № 11-168 „Матеріали організації та проведення стажування осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю”). 6. Архівні матеріали Миколаївського обласного управління юстиції за 2004 рік (справа № 11-167 „Звернення громадян та юридичних осіб”). 7. Архівні матеріали Миколаївського обласного управління юстиції за 2004 рік (справа № 11-158 „Матеріали по проведенню перевірок діяльності нотаріату”). 8. Архівні матеріали Миколаївського обласного управління юстиції за 2004 рік (справа № 11-157 „Матеріали колегій з питань нотаріату”). 9. Архівні матеріали Миколаївського обласного управління юстиції за 2004 рік (справа № 11-166 „Узагальнення”). 10. Архівні матеріали Миколаївського обласного управління юстиції за 2004 рік (справа № 11-164 „Матеріали про підвищення кваліфікації. Семінари”). 11. Черниш В. Незалежний нотаріат – необхідна умова становлення громадянського суспільства в Україні // Нотаріат для Вас. – 2000. – № 9. – С. 3.