

ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ

У статті визначено, що адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів нотаріусів полягає в адміністративно-правовій діяльності публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права щодо відновлення порушених прав і законних інтересів нотаріусів за допомогою адміністративного інструментарію в режимі стримувань і противаг передусім Міністерства юстиції України та органів нотаріального самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, інтереси, Міністерство юстиції, Нотаріальна палата, нотаріус, права, публічна адміністрація.

В статье определено, что административно-правовая защита прав и законных интересов нотариусов заключается в административно-правовой деятельности публичной администрации на основе реализации норм административного права, которая заключается в восстановлении нарушенных прав и законных интересов нотариусов с помощью административного инструментария в режиме сдержек и противовесов в первую очередь Министерства юстиции Украины и органов нотариального самоуправления.

Ключевые слова: административно-правовая защита, интересы, Министерство юстиции, Нотариальная палата, нотариус, права, публичная администрация.

The article defines that the administrative and legal protection of the rights and lawful interests of notaries is the administrative and legal activity of the public administration on the basis of the implementation of the norms of administrative law, regarding the restoration of violated rights and lawful interests of notaries with the help of administrative tools, in the system of checks and balances, first of all, the Ministry of Justice of Ukraine and the bodies of notarial self-government.

Key words: administrative-legal protection, interests, Ministry of Justice, Notary Chamber, notary, law, public administration.

Вступ. Вирішення проблем громадян у правовій демократичній державі неможливе без забезпечення їх певними комунікативними послугами, за допомогою яких вони зможуть прозоро й у стислі терміни забезпечувати самостійно чи за допомогою публічної адміністрації права, свободи та законні інтереси. Одним із провідних правових інститутів у цій сфері є нотаріат, який стоїть на сторожі принципу законності під час здійснення багатьох юридичних угод. Останнім часом в Україні його функції значно розширилися. Держава, на наш погляд, пішла правильним шляхом, щоб не витратити бюджетні кошти на створення інфраструктури надання адміністративних послуг, скористалась нотаріусами як вагомим суб'єктом, який може в максимальній близькості до громадян надавати їм численні адміністративні послуги. Тим самим нотаріуси стали публічними суб'єктами, які здійснюють делеговані державні функції.

Однак нині адміністративно-правовий захист їхніх інтересів перебуває на низькому рівні. Основним чинником порушення їхніх прав є відключення від державного реєстру, тобто вони залишаються без роботи на довгострокові терміни – від 2 місяців, а в деяких випадках і на рік. Відтак утрачається багато часу на відновлення прав, а він ніяк не компенсується. Відповідно, діяльність нотаріусів потребує чіткого формування на законодавчому рівні підстав для здійснення перевірок Міністерством юстиції та притягнення їх до відповідальності [1].

Отже, інститут адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів потребує змін і доопрацювань, адже прозора та законна діяльність нотаріуса – запорука якісного надання адміністративних послуг громадянам України.

Загальнонауковим теоретичним підґрунтям під час дослідження поняття й змісту адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів стали наукові праці провідних фахівців у галузі теорії держави і права та адміністративного права: В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Білоуса, Ю. Битяка, В. Галунька, А. Васильєва, С. Ківалова, Л. Ковалю, В. Колпакова, Е. Кочерина, В. Науменка, Н. Нижника, А. Павлова, С. Терещенка, В. Ткаченка, В. Шкарупи й ін.

В умовах новітньої правової реформи ґрунтовне дослідження цієї тематики до цього часу не проводилося. Фрагментарно вивчення цього аспекту торкалися такі вчені, як В. Бесчасний, У. Палієнко, К. Федорова, С. Фурса, В. Черниш, Л. Ясінська та ін. Разом із тим проблема поняття й змісту адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів має як теоретичне, так і практичне значення.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел визначити поняття і зміст адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

Результати дослідження. Згідно із Законом України «Про нотаріат», нотаріат – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, і вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим нормативно-правовим актом, з метою надання їм юридичної вірогідності, тобто держава покладає на нотаріусів дуже багато делегованих публічних владних повноважень, які, як відомо, несуть юридичну силу, тому не дивно, що за їхньою діяльністю повинен відбуватися підвищений контроль з боку державних органів [2].

Наступний понятійний термін, що є основою дослідження, є адміністративний захист, у деяких джерелах він трактується як засіб адміністративного примусу, що застосовується як за наявності, так і за відсутності правопорушення, також він є спрямованим на запобігання правопорушенням та усунення їх шкідливих наслідків.

У юридичній літературі існують певні тенденції до розкриття місця й ролі нотаріату в правовій системі суспільства. Як зазначає М. Глобинець, нині в умовах демократичних перетворень суспільно-політичного життя в Україні виникає гостра потреба трансформації основних інститутів захисту прав, свобод і законних інтересів осіб (фізичних і юридичних), одним із яких і є нотаріат. Діяльність нотаріату, по суті, набуває превентивного змісту, тобто стає такою, що в позасудовому порядку запобігає виникненню спорів про право й тим самим сприяє досягненню завдань правосуддя. Разом із тим сама діяльність нотаріусів потребує належного адміністративно-правового захисту їхніх прав і законних інтересів, що обумовлено важливістю виконання ними функцій, покладених чинним законодавством, щодо посвідчення правочинів, здійснення інших нотаріальних дій, завдяки яким відбувається легітимація окремих видів діяльності громадян, підприємств, установ, організацій. При цьому варто враховувати необхідність визначення теоретико-правової моделі оптимального контрольного впливу на діяльність нотаріусів, оскільки такого правового статусу набувають особи, які відповідають високим вимогам до фаховості, що визначено насамперед роллю нотаріату в суспільному житті як інституту гарантування законності під час реалізації публічних і приватних інтересів. У зв'язку з цим перспективним убачається сприйняття захисної діяльності з погляду відповідної процесуальної форми таких відносин, що дає змогу упорядкувати захисні процедури, запропонувати єдиний підхід до їх уніфікації [3].

Отже, ми погоджуємось з думкою автора, що потрібно визначити оптимальний вплив захисту нотаріальної діяльності, адже захист прав та інтересів нотаріусів є одним із заходів адміністративно-правового регулювання, у подальшому вирішення цієї проблеми дасть нам можливість досягнути ефективного функціонування в роботі цього органу та визначити міру й сутність заходів інших державних органів, які будуть здійснювати втручання в його роботу.

Професор С. Стеценко вказує на те, що самі органи нотаріату постають суб'єктами права, чия діяльність і призводить до формування певних суспільних відносин, що виникають у сфері захисту та охорони прав і законних інтересів їх самих [4, с. 83]. Відповідно, захист адміністративних прав та інтересів нотаріусів за своєю правовою сутністю є об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері державного управління, в яких органи публічної влади взаємодіють з нотаріусами та мають взаємні обов'язки щодо один одного.

Нотаріальна діяльність як юридичний інститут має певні особливості, які об'єктивно зумовлюють необхідність урегулювання такої діяльності з боку держави: це її публічний характер (через зобов'язання нотаріуса вчиняти нотаріальні дії у випадках, установлених законом), чітка регламентованість учинення нотаріальних дій уповноваженою на те особою, завдяки дотриманню якої певний акт має юридичну силу, реалізація в процесі вчинення нотаріальної діяльності правоохоронної та правозахисної функції (посвідчення права чи факту само собою є реалізацією захисту прав та інтересів осіб), варіативність форм її здійснення, що підтверджується наявністю державних і приватних нотаріусів [5].

Характерні ознаки нотаріальної діяльності, а саме: нотаріальна діяльність здійснюється від імені держави; здійснюється нотаріусами, які є фахівцями в цій сфері, та іншими уповноваженими на те суб'єктами; всі дії, вчинювані нотаріусом у межах здійснення ними професійної діяльності, чітко регламентовані чинним національним законодавством; нотаріальні дії здійснюються згідно з чіткими процедурами, встановленими законом; нотаріальна діяльність являє собою комплекс нотаріальних дій та іншої професійної діяльності нотаріусів; основна мета полягає в посвідченні прав і юридичних фактів для надання їм офіційної сили [5].

Стаття 39 Закону України «Про нотаріат» визначає, що приватні нотаріуси за вчинення нотаріальних дій справляють плату, розмір якої визначається за домовленістю між нотаріусом і громадянином або юридичною особою, а оплата додаткових послуг правового характеру, що надаються приватними нотаріусами й не належать до вчинюваної нотаріальної дії, провадиться за домовленістю сторін [2].

С. Хімченко вказує на те, що нотаріус «несе особисту відповідальність за здійснення нотаріальних дій. Отже, нотаріус здійснює нотаріальні дії від імені держави, втім його відповідальність за здійснення ним нотаріальних дій має особистий характер». При цьому державний нотаріус як наймана особа несе відповідальність за трудовим законодавством, а цивільна відповідальність за його дії виникає в державного органу – відповідного управління юстиції, в штаті якого він перебуває [6, с. 83–84].

Щоб визначити сутність досліджуваної нами тематики, потрібно встановити обсяг прав і законних інтересів нотаріусів, що повинні охоронятися адміністративним правом. Стаття 4 Закону України «Про нотаріат» регламентує права нотаріусів, тож нотаріус має право втручатися від підприємств, установ та організацій відомості й документи, необхідні для вчинення нотаріальних дій; одержувати плату за надання додаткових послуг правового й технічного характеру, які не пов'язані з учинюваними нотаріальними діями, плату за вчинення інших дій, покладених на них відповідно до закону, а також з учинення приватними нотаріусами нотаріальних дій; складати проекти угод і заяв, виготовляти копії документів і виписки з них, а також давати роз'яснення з питань учинення нотаріальних дій і консультації правового характеру. Чинним законодавством нотаріусу можуть бути надані й інші права [2].

До повноважень Нотаріальної палати України належать такі: представлення інтересів нотаріальних палат і нотаріусів у державних та інших установах; забезпечення захисту соціальних і професійних прав нотаріусів; участь у проведенні експертиз законопроектів з питань, пов'язаних із нотаріальною діяльністю; забезпечення підвищення кваліфікації нотаріусів і їхніх помічників; контроль за дотриманням нотаріусами правил професійної етики й інші повноваження. Професійне самоврядування нотаріусів функціонує на засадах законності, гласності, незалежності, демократичності, колегіальності, виборності, обов'язковості членства нотаріусів і виконання рішень органів професійного самоврядування, прийнятих відповідно до їхньої компетенції, забезпечення рівних можливостей доступу нотаріусів до участі в професійному самоврядуванні (стаття 16) [2].

Ключовими чинниками, що пов'язані з адміністративно-правовим захистом прав і законних інтересів нотаріусів, є призначення нотаріусів на посади та охорона претендентів на ці посади, що полягає в чесності й прозорості відбору на вказану посаду. Відповідно до частини 2 статті 3 Закону України «Про нотаріат», нотаріусом може бути громадянин України, який має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи у сфері права не менше як шість років, з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менше як три роки, склав кваліфікаційний іспит та отримав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю [2; 7].

Однак стосовно питань призначення нотаріусів не все так просто, як хотілось би. Річ у тому, що на стажування нотаріуси приймають тільки «своїх» людей або ж існує інший варіант – за посаду платити гроші. Саме ці перепони, що трапляються на шляху в молодих

і перспективних людей, не дають їм можливість реалізуватися у сфері діяльності нотаріату. Ми ж пропонуємо загальноприйнятну конкурсну основу для претендентів на посаду помічника нотаріуса та направлення на стажування осіб, що пройшли конкурс, виключно Міністерством юстиції. Отже, ця процедура допоможе зменшити корупцію у сфері нотаріату й залучити до роботи молодих і перспективних нотаріусів.

Щоб розглянути контроль у сфері нотаріальної діяльності, звернемося до тлумачного словника української мови, в якому зазначено, що контроль – це перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [8].

У статті 2-1 Закону України «Про нотаріат» встановлено коло суб'єктів, які здійснюють контроль і державне регулювання сфери нотаріальної діяльності, в тому числі визначено, що контроль за організацією нотаріату, перевіркою організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій і виконання правил нотаріального діловодства здійснюється Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції, а також Міністерством юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [2].

Із цього випливає, що на законодавчому рівні встановлено повне право Міністерства юстиції та його територіальних підрозділів на здійснення контролю й регулювання нотаріальної діяльності. Отже, інших органів, які здійснюють таку або схожу діяльність, не виявлено. У такому випадку обов'язок здійснення організації нотаріальної діяльності, тобто контрольною узагальнення показників якості цієї діяльності, повністю покладається на Мін'юст, що дає можливість цьому органу на повну узурпацію влади визначеної сфери правовідносин.

Тут виникає головна проблема посягань на діяльність нотаріусів з боку Міністерства юстиції, слушним прикладом цьому є незаконне відключення від Єдиного реєстру нотаріусів, який стався з одним із київських нотаріусів: «Міністерство може призупинити доступ до Єдиного реєстру максимум на 6 місяців, якщо знайшли в діяльності нотаріуса якісь порушення. Але вони навіть не проводили перевірку. Просто наказом відключили від реєстру». Доводячи свою правоту, нотаріус подав позов на Міністерство за незаконне відключення від реєстру до Адміністративного суду Києва. Коли в Мін'юсті зрозуміли, що нотаріус не відступить й буде до останнього відстоювати свої права, було задіяно весь набір технологій з дискредитації і знищення ділової та фінансової репутації [1].

Цей приклад доводить, що адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів нотаріусів перебуває в незадовільному стані та потребує врегулювання скорішим чином на законодавчому рівні. Отже, визначаючи головні взаємопов'язані проблеми незаконного посягання на діяльність нотаріусів, варто визначити основні: 1) необґрунтоване та незаконне відключення нотаріусів від Єдиного реєстру; 2) розповсюдження рейдерства.

К. Чижмарь вважає, що нотаріальна діяльність, як і будь-яка інша, потребує контролю. Це пояснюється принаймні двома причинами: 1) появою в реальній юридичній практиці нових проблем, які за допомогою контролю повинні виявлятися та ефективно вирішуватися; 2) необхідністю запобігання конфліктним ситуаціям і вирішення їх. Зазначеному контролю приділяється значне місце й у юридичній практиці, і в науці. Судовий контроль за нотаріальною діяльністю ґрунтується на конституційному праві громадян на судовий захист. Але одразу постає питання: це судовий контроль за діяльністю нотаріуса чи за дотриманням прав людини? Видається правильним саме другий варіант відповіді на поставлене запитання, оскільки, щоб був задіяний механізм контролю, необхідна наявність скарги зацікавленої особи, якою є лише особа, яка звернулася за вчиненням нотаріальної дії. При цьому може бути оскаржена тільки відмова в учиненні нотаріальної дії або неправильне вчинення нотаріальної дії. Практика розгляду справ у судах свідчить, що в більшості випадків предметом оскарження є саме відмова в учиненні нотаріальної дії й переважно у справах про спадкування, тобто коли участь нотаріуса в процесі здійснення прав обов'язкова. Іншими словами, конституційне положення є передусім гарантією захисту прав громадян, а не основою контролю професійної діяльності нотаріусів [9].

Тому в такому випадку доцільно впроваджувати планові та позапланові перевірки нотаріальної діяльності Міністерством юстиції України. Це дасть змогу на високому рівні забезпечувати права громадян, адже факти їх порушень є також не поодинокими. А щоб уникнути корупції й тиску з боку Мін'юсту на нотаріусів, потрібно, щоб голова комісії інформував директора структурного підрозділу Міністерства юстиції, а директор структурного підрозділу доповідав безпосередньо Міністру юстиції про результати проведеної перевірки.

Закон України «Про нотаріат» зберігає адміністративний контроль з боку органів юстиції щодо нотаріусів. Так, стаття 21 закріплює положення, згідно з яким контроль за організацією нотаріату України, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій і виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [10].

Проаналізувавши норми статей 21 і 27 Закону України «Про нотаріат», можна визначити, що як приватні, так і державні нотаріуси є відповідальними за завдання шкоди внаслідок учинення ними незаконних дій або недбалості. При цьому відносно приватних нотаріусів використовуються вирази «незаконні дії» й «недбалість», а щодо державних – «незаконні дії» та «недбалі дії». В останньому випадку некоректним видається вираз «недбалі дії», оскільки загальновизнане поняття недбалості прийнято розкривати в контексті не лише вчинення дій, а й бездіяльності [2]. Отже, завдяки адміністративній відповідальності, яку у своїй діяльності накладає Міністерство юстиції на нотаріусів, накладається відповідальність за порушення ними відповідних норм і відбувається запобігання вчиненню нових правопорушень.

Крім того, Наказом Міністерства юстиції України від 14.03.2013 № 431/5 затверджено Правила професійної етики нотаріусів України, в яких визначено стандарти професійної етики нотаріуса; морально-етичні принципи нотаріуса під час здійснення професійної діяльності; професійно-етичні правила поведінки нотаріуса; відносини нотаріуса з Нотаріальною палатою України; відносини нотаріуса з особами, які до нього звертаються; відносини нотаріуса із засобами масової інформації; поведінка нотаріуса в позаслужбовий час [14].

І. Святецька визначила, що в роботі нотаріус має утримуватися від учинення дій, що можуть бути використані для завдання шкоди професійній діяльності нотаріуса або підризу довіри і престижу професії в суспільстві. На нотаріуса покладається не тільки юридична відповідальність перед державою за виконання покладених на нього публічних повноважень, а й моральна відповідальність перед суспільством за свої дії та поведінку. У самій присязі нотаріуса, яку проголошують особи, яким уперше надається право займатися нотаріальною діяльністю, зазначено, що особа присягається виконувати обов'язки нотаріуса чесно й сумлінно, згідно із законом і совістю, поважати права й законні інтереси громадян та організацій, зберігати професійну таємницю, скрізь і завжди берегти чистоту високого звання нотаріуса [11; 12].

Однак, як ми вже зазначали раніше, нині Мін'юст узявся розчищати український ринок нотаріальних послуг. Натепер майже 200 нотаріусам і держреєстраторам анульований або припинений доступ до Держреєстру майнових прав на нерухоме майно та Єдиного держреєстру юросіб, фізосіб-підприємців і громадських формувань. За словами фахівців, чистка стартувала з початку року і триває по сьогоднішній день. Якщо перевірка виявляє серйозне порушення, блокують ключ до реєстрів, а в особливо кричущих випадках позбавляють права доступу до ключа й перевіряють роботу нотаріуса на предмет позбавлення ліцензії та притягнення до відповідальності. Уся відповідальність покладається на заявника, а в результаті страждає виключно державний реєстратор, залишається без роботи на термін до 2–6 місяців, а іноді й до року. Він оскаржує в суді рішення, доводить свою невинність і рішення скасовується, проте втрачено час, робота зупиняється, обмежений доступ громадян до нотаріальних дій, особливо коли мова йде про віддалені куточки України [13].

Висновки. Отже, можна сказати, що Мін'юст інколи порушує права нотаріусів, відключаючи їх від реєстру. Законними назвати такі дії не можна, адже оскарження нотаріальних дій або відмови в їх учиненні є поряд з іншими формами судового контролю процесуальним засобом, який забезпечує законність нотаріального провадження й захист прав та інтересів учасників нотаріального процесу. Усі підозри неправомірної діяльності нотаріусів мають розглядатися тільки в судовому порядку, тому таким способом нотаріус зможе оскаржити своє звинувачення та довести свою правоту або ж навпаки. Судовий контроль у сфері діяльності нотаріату повинен сприяти дотриманню законності у сфері відносин, що виникають з учинення нотаріальних дій.

Отже, адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів нотаріусів полягає в адміністративно-правовій діяльності публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права щодо відновлення порушених прав і законних інтересів нотаріусів за допомогою адміністративного інструментарію в режимі стримувань і противаг передусім Міністерства юстиції України та органів нотаріального самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Нова схема «віджиму» нерухомості: шахраї з «дахом» Мін'юсту. UA1. 2017. URL: <http://ua1.com.ua/publications/nova-shema-vidzhimu-neruhomosti-shahraji-z-dahom-minyustu-27845.html>.
2. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.
3. Глобінець М. Право та управління поняття контрольного провадження у сфері нотаріату. 2012. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/1773/%C3>.
4. Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.
5. Тищенко В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії нотаріату з органами публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2016. 189 с.
6. Хімченко С. Характеристика цивільної відповідальності нотаріуса. Південноукраїнський правничий часопис. 2009. № 3. С. 83–85.
7. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади нотаріуса. Pravo.ua 2017. URL: <http://pravo-ukraine.org.ua/resyrsi/biblioteka/notariat-ukrainy/notariat-ukrainy-komarov-v-v/8532-2-poryadok-priznachennya-na-posadu-ta-zvilnennya-z-posadi-notariusu>.
8. Словник української мови: в 11 т. Том 4. 1973. С. 271.
9. Чижмарь К. Контроль за нотаріальною діяльністю: досвід зарубіжних країн. Юридичний радник. 2014. URL: <http://yurradnik.com.ua/stati/d0-ba-d0-be-d0-bd-d1-82-d1-80-d0-be-d0-bb-d1-8c-d0-b7-d0-b0-d0-bd-d0-be-d1-82-d0-b0-d1-80-d1-96-d0-b0-d0-bb-d1-8c-d0-bd-d0-be-d1-8e-d0-b4-d1-96-d1-8f-d0-bb-d1-8c-d0-bd-d1-96-d1-81-d1-82-d1-8e/>.
10. 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. Офіційний вісник України. 28.02.2014. № 16. С. 246. Ст. 512.
11. Святецька І. Деякі питання юридичної відповідальності нотаріуса. Мала енциклопедія нотаріуса. Науково-практичний журнал. МЕН. 2013. № 2. С. 4.
12. Про затвердження Правил професійної етики нотаріусів України. Офіційний вісник України. 05.04.2013. № 24. С. 531. Ст. 831.
13. В Україні йде «чистка» нотаріусів: чи виростуть ціни і чого чекати. Сьогодні. 2017. URL: <https://ukr.segodnya.ua/economics/business/v-ukraine-idet-chistka-notariusov-vyrastut-li-ceny-i-chego-zhdat-1059926.html>.