

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.29>**Наталія Савицька,**аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ НОТАРІАТУ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ГРУЗІЇ

У статті досліджено адміністративно-правові засади взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади в Грузії. На основі проведеного аналізу запропоновано на території України: вдосконалити систему контролю та нагляду у сфері нотаріату шляхом розширення (делегування) відповідних повноважень органу нотаріального самоуправління; на законодавчому рівні закріпити можливість здійснення нотаріусами України медіації та надання відповідних юридичних послуг; визначити загальні засади дисциплінарної відповідальності нотаріусів, а також види відповідних стягнень; посилити взаємодію Міністерства юстиції з Кабінетом Міністрів України та вдосконалити чинну систему ціноутворення у сфері нотаріату із запровадженням чітких критеріїв стягнення плати за нотаріальні та інші додаткові послуги правового або технічного характеру; надати нотаріусам право реєстрації актів цивільного стану, зокрема щодо реєстрації шлюбу та його розірвання; запровадити механізм обов'язкового відпрацювання нотаріусами, які щойно отримали свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю, у сільських місцевостях та інших адміністративних одиницях, де недостатній рівень забезпеченості нотаріальними послугами або взагалі відсутній.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, нотаріат, органи виконавчої влади, взаємодія, зарубіжний досвід, нотаріальна діяльність.

Постановка проблеми. Функціонування українського нотаріату в мінливих умовах нашого сьогодення зумовлює об'єктивну необхідність пошуку шляхів для його розвитку та вдосконалення. Глобальні соціально-економічні перетворення, розширення цивільного обігу диктують нові правила, за яких інститут нотаріату набуває особливого значення та стає невід'ємним елементом правоохоронної системи кожної демократичної і правової держави.

За таких обставин національні нотаріати потребують якісного та ефективного адміністративно-правового регулювання, а також визначення чітких засад їх взаємодії з державними органами.

Водночас, зважаючи на процес затяжного реформування нотаріату в Україні, виникає необхідність пошуку швидких та оптимальних рішень для забезпечення його сталого розвитку. Зокрема, особливої уваги потребує проблематика взаємин із виконавчими органами, оскільки саме завдяки тісній співпраці між відповідними суб'єктами можна вирішити ключові проблеми.

Отже, з метою вироблення комплексного розуміння специфіки зазначеного питання, а також шляхів його вирішення постає необхідність дослідження відповідного зарубіжного досвіду. При цьому, на нашу думку,

насамперед це стосується досвіду тих країн, які мають з Україною схожі минуле та проблеми, зокрема Грузії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правове регулювання нотаріату, в тому числі в зарубіжних країнах, у своїх працях досліджували низка вчених-юристів, серед них – В. Баранкова, К. Білько, М. Бондарева, А. Гуледза, Г. Гулевська, Л. Данюк, Н. Ільєва, Н. Карнарук, В. Комаров, В. Кондратенко, П. Корнієнко, О. Мартинюк, О. Нелін, В. Тищенко, К. Федорова, К. Чижмарь, О. Чудний та інші.

Разом із тим, не применшуючи значення напрацьованих вищезазначених дослідників, проблематика адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади залишилася поза увагою та, відповідно, нині не отримала належного аналізу та розгляду.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз особливостей та сутності адміністративно-правових засад взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади у Грузії.

Виклад основного матеріалу. У Грузії, як і в більшості країн з латинським типом нотаріату, основним нормативно-правовим актом, який регламентує питання нотаріату, є Закон «Про нотаріат» (груз. საქონოველობა).

კანონი ნოტარიატის შესახებ). Цим законом визначаються правові основи нотаріату та діяльності нотаріуса, а також основні вимоги до порядку вчинення нотаріальних дій [1].

Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону нотаріат – це публічно-правовий інститут, головним завданням якого є посвідчення юридичних фактів. Державне регулювання у відповідній сфері здійснює Міністерство юстиції Грузії (груз. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო) [1].

Зазначене міністерство в рамках своєї компетенції: 1) здійснює контроль та нагляд за діяльністю нотаріусів та Нотаріальної палати; 2) координує та реалізує надання методичної допомоги щодо нотаріальної діяльності; 3) провадить організаційну підтримку належного функціонування нотаріату; 4) сприяє інтеграції Грузії до міжнародних нотаріальних організацій; 5) розробляє та приймає підзаконні нормативно-правові акти в сфері нотаріату (інструкції, положення, порядки тощо); 6) призначає та звільняє нотаріусів; 7) визначає умови страхування професійної відповідальності нотаріусів; 8) розглядає скарги на дії або бездіяльність нотаріусів; виконує інші функції в рамках чинного законодавства [1; 2].

Своєю чергою представництво та захист інтересів нотаріусів здійснює Нотаріальна палата Грузії (груз. საქართველოს ნოტარიუსთა პალატა), яка побудована за принципами самоуправління та обов'язкового членства.

Серед іншого Нотаріальна палата реалізує функції з надання методичної допомоги нотаріусам, організовує стажування кандидатів у нотаріуси, забезпечує підвищення кваліфікації нотаріусів, а також залучає нотаріусів до вирішення нагальних проблем, що мають місце у сфері нотаріату та/або пов'язані з його функціонуванням [1]. Тобто модель професійного самоврядування нотаріусів у Грузії майже ідентична українській та, відповідно, характеризується наявністю обмежених повноважень у сфері нотаріату без прямого права здійснення контролю та нагляду.

Однак, на відміну від українського закону, ст. 10 Закону Грузії «Про нотаріат» передбачає, що нагляд за діяльністю нотаріусів здійснює Міністерство юстиції, яке в межах компетенції має право делегувати свої контрольно-наглядові повноваження Нотаріальній палаті Грузії, але з окремих питань [1]. Зокрема, відповідне положення насамперед стосується питань притягнення до дисциплінарної відповідальності нотаріусів.

Загальні засади дисциплінарної відповідальності нотаріусів, а також види відповідних стягнень у Грузії визначаються Положенням про дисциплінарну відповідальність нотаріусів (груз. ნოტარიუსთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ“ დებულების დამტკიცების თაობაზე), яке затверджує Міністр юстиції після попереднього подання та представлення Нотаріальною палатою. Таке Положення передбачає, що правомочними органами з відкриття та розгляду дисциплінарних проваджень стосовно нотаріусів є виключно Міністерство юстиції та Нотаріальна палата Грузії [3]. Отже, у Грузії в результаті взаємодії Нотаріальної палати та Міністерства юстиції забезпечується правове регулювання та загалом функціонування процедури притягнення нотаріусів до дисциплінарної відповідальності, що, беззаперечно, заслуговує схвалення.

Також окремі особливості притаманні й процедурі призначення нотаріуса на посаду. Так, за класичною схемою на засадах організаційної взаємодії особа, яка успішно склала кваліфікаційний іспит на право зайняття нотаріальною діяльністю, подає до Міністерства юстиції заяву про призначення її нотаріусом. Після призначення на посаду нотаріус, перш ніж розпочати свою діяльність, має у відповідності до ст. 16 Закону «Про нотаріат» зареєструватися у Реєстрі нотаріусів (груз. ნოტარიუსთა რეესტრი). Показово, що у Грузії обов'язок ведення відповідного реєстру покладено на Нотаріальну палату, яка й здійснює реєстрацію нотаріусів. Разом із тим Нотаріальна палата є суб'єктом, який уповноважений збирати та зберігати зразки особистих печаток та підписів нотаріусів [1].

Проведення реєстрації нотаріуса у Реєстрі нотаріусів є обов'язковою умовою для можливості здійснення ним професійної діяльності, оскільки в Грузії досить розвинута система електронного нотаріату, яка базується на єдиному, комплексному Електронному нотаріальному реєстрі (груз. საწარმო მოქმედებათა ელექტრონული რეესტრი) [4], доступ до якого надається виключно після реєстрації у Реєстрі нотаріусів. Тому спостерігається виважений розподіл повноважень між Міністерством юстиції та Нотаріальною палатою в напрямі організації доступу до професії, з суттєвими аспектами нотаріального самоуправління. На відміну від України, аналогічні функції в країні реалізуються виключно Міністерством юстиції та його органами.

Поряд з окресленим у Грузії завдяки тісній співпраці Нотаріальної палати з Міністерством юстиції вирішується нагальна проблема щодо забезпечення доступу до

нотаріальних послуг у віддалених регіонах країни. Відповідна проблема нині яскраво виражена і в Україні.

Насамперед для вирішення зазначених питань ст. 11 «Умови зайняття посади нотаріуса» Закону Грузії «Про нотаріат» у 2015 році було доповнено частиною «2¹», яка закріпила обов'язок для щойно призначених нотаріусів протягом перших трьох років здійснювати нотаріальну діяльність у високогірних регіонах або в населених пунктах, де нотаріальні послуги належним чином недоступні [1]. Відповідний перелік регіонів, що мають проблеми доступу до нотаріальних послуг, визначається наказом Міністра юстиції.

Одночасно для гарантування та забезпечення рівних умов здійснення нотаріальної діяльності нотаріусам, які працюють у віддалених регіонах, Нотаріальною палатою Грузії надається систематична та належна фінансова допомога. Порядок надання відповідної підтримки визначається Нотаріальною палатою за погодженням з Міністром юстиції. Таким чином, вирішення зазначеної проблеми відбувається шляхом поєднаного використання імперативних та компенсаційних механізмів адміністративно-правового регулювання нотаріату, які, своєю чергою, базуються на взаємодії органів нотаріального самоуправління та Міністерства юстиції. Тому вважаємо за доцільне зауважити на необхідності врахування відповідного досвіду та його перейняття для вирішення аналогічних питань у нашій країні.

Ще однією особливістю нотаріату Грузії, яка зумовлює взаємодію з Міністерством юстиції та іншими органами виконавчої влади, є нотаріальна медіація (груз. საბოჭაბო მდგომარეობა), яка базується на типових принципах, проте має й відмінності.

Питання нотаріальної медіації регламентуються тим же Законом Грузії «Про нотаріат» (ст. 38¹). Визначається, що нотаріус може бути медіатором у: 1) сімейно-правових спорах (крім питань, що стосуються усиновлення, обмеження і позбавлення батьківських прав); 2) спадкових спорах; 3) сусідських спорах; 4) будь-яких інших спорах, якщо законодавство не встановлює спеціального порядку медіації для відповідного спору [1].

При цьому доволі незвичним видається те, що процедура здійснення нотаріальної медіації визначається виключно наказом Міністра юстиції. Разом із тим ч. 3 ст. 1 Закону Грузії «Про медіацію» передбачає, що дія цього Закону не поширюється на нотаріальну медіацію [5]. Таким чином, Міністерство юстиції Грузії, окрім іншого,

виконує регулювання та забезпечує здійснення медіації нотаріусами країни.

Додатково у ч. 2 ст. 38¹ закріплюється, що у випадках, передбачених законом, адміністративний орган в обов'язковому порядку звертається до нотаріальної медіації. Однак, як свідчить проведений аналіз, відповідна норма за своєю суттю є бланкетною та одночасно декларативною, оскільки станом на тепер у законодавстві Грузії відсутній нормативно-правовий акт, що регламентує відповідні питання. Отже, видається, що така норма закріплена на майбутнє як своєрідна правова платформа.

Разом із тим грузинський нотаріус наділений повноваженнями щодо надання реєстраційних послуг, зокрема, щодо реєстрації права власності на майно (виникнення та перехід права, внесення змін про право, припинення права тощо) у Реєстрах нерухомого майна, підприємців і юридичних осіб та інших. Тобто має місце інформаційна взаємодія (обмін) між нотаріусом-реєстратором та органами державної влади, що забезпечують ведення реєстрів.

Проте головна особливість нотаріуса-реєстратора у Грузії полягає в тому, що відповідно до Закону «Про цивільні акти» (груз. სამოქალაქო აქტების შესახებ) [6] нотаріус є органом реєстрації цивільних актів. Так, завдяки взаємодії органів нотаріату з Агентством з питань розвитку державних сервісів (орган, який забезпечує ведення Реєстру актів цивільного стану Грузії та підконтрольний Міністерству юстиції) нотаріуси отримали повноваження щодо реєстрації шлюбів та їх розірвання. Відповідний крок щодо розширення повноважень нотаріусів заслуговує належної уваги та з легкістю може бути запроваджений і в Україні, оскільки нотаріуси у нашій країні вже мають доступ до Державного реєстру актів цивільного стану громадян, однак лише як користувачі, тобто без права реєстрації таких актів.

Також показовою, на нашу думку, у Грузії є модель законодавчої регламентації питань оплати праці нотаріусів. На відміну від більшості країн з латинським типом нотаріату, у цій країні питання розміру плати, строків і порядку стягнення плати за нотаріальні, а також інші додаткові послуги, що надаються нотаріусами, регулюються не Міністерством юстиції, а вищим органом виконавчої влади – Урядом Грузії шляхом видання відповідної постанови. Таким чином, підкреслюється вагомість та значення нотаріальної інституції на загальнодержавному рівні, а також відбувається виважене встановлення тарифів з урахуванням основних показників у різних сферах держави.

Висновки

Підсумовуючи викладений матеріал, можемо зробити висновок, що функціонуюча у Грузії модель взаємодії нотаріату з органами виконавчої влади, беззаперечно, характеризується позитивними рисами та має низку моментів, що можуть бути запозичені для покращення українського нотаріату та механізму його взаємодії з такими органами.

Тому вважаємо за доцільне запропонувати на території України:

1) на прикладі Грузії вдосконалити систему контролю та нагляду у сфері нотаріату шляхом розширення (делегування) відповідних повноважень органу нотаріального самоуправління, оскільки система дуального контролю як з боку Міністерства юстиції України, так і Нотаріальної палати України сприятиме взаємодії відповідних суб'єктів, а також забезпечить існування ефективного самоврядування та компетентного контролю у відповідній сфері;

2) зважаючи на досвід Грузії, для інституційного посилення нотаріату, а також розвитку додаткового напрямку взаємодії та забезпечення превентивного правосуддя законодавчо закріпити можливість здійснення нотаріусами України медіації та надання відповідних юридичних послуг.

Зокрема, вважаємо за необхідне доповнити чинний Закон України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII окремим розділом «Нотаріальна медіація», а Міністерству юстиції України спільно з Нотаріальною палатою України розробити порядок здійснення відповідної медіації;

3) враховуючи досвід Грузії, визначити загальні засади дисциплінарної відповідальності нотаріусів, а також види відповідних стягнень та доповнити чинний Закон України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII новим розділом «Дисциплінарна відповідальність нотаріусів» та розробити Положення про дисциплінарну відповідальність нотаріусів;

4) на прикладі Грузії посилити взаємодію Міністерства юстиції з Кабінетом Міністрів України та вдосконалити чинну систему ціноутворення у сфері нотаріату із запровадженням чітких критеріїв стягнення плати за нотаріальні та інші додаткові послуги правового або технічного характеру. При цьому відповідний напрям має реалізовуватися з обов'язковим залученням Нотаріальної палати України;

5) зважаючи на досвід Грузії, для розвитку нових напрямів взаємодії нотаріату з Міністерством юстиції України та його територіальними органами, а також удосконалення правового статусу нотаріуса надати нотаріусам право реєстрації актів цивільного стану, зокрема щодо реєстрації шлюбу та його розірвання.

На основі вищезазначеного доповнити Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 № 2398-VI та Закон України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII положенням щодо реєстрації шлюбу та його розірвання нотаріусам;

6) на прикладі Грузії з метою забезпечення доступності населення до нотаріальних послуг запровадити механізм обов'язкового відпрацювання нотаріусами, які щойно отримали свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю, у сільських місцевостях та інших адміністративних одиницях, де недостатній рівень забезпеченості нотаріальними послугами або взагалі відсутній.

Зазначені заходи, на нашу думку, мають обов'язково реалізовуватися у тісній співпраці Міністерства юстиції України та Нотаріальної палати України, а також повинні передбачати суттєві гарантії фінансового та матеріально-технічного забезпечення нотаріусів, які здійснюватимуть нотаріальну діяльність у таких місцях.

Список використаних джерел:

1. საქართველოს კანონი ნოტარიატის შესახებ 04/12/2009. № 2283. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90928?publication=18>.
2. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ 30/12/2013. № 389. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2177616?publication=0>.
3. ნოტარიუსთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე 31/03/2010. № 69. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1010038?publication=0>.
4. სანოტარო მოქმედებათა ელექტრონული რეესტრი. URL: <https://notary.reestri.gov.ge/public/>.
5. საქართველოს კანონი მედაციის შესახებ 18/09/2019. № 4954-IV. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4646868?publication=1>.
6. სამოქალაქო აქტების შესახებ 20/12/2011. № 5562. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1541247?publication=23>.

The article explores the administrative and legal principles of the notary's interaction with the executive authorities in Georgia. On the basis of the conducted analysis, it is proposed in the territory of Ukraine: to improve the system of control and supervision in the field of notary by extension (delegation) of the relevant powers of the notary self-government body; to fix at the legislative level the possibility of mediation by Ukrainian notaries and provision of relevant legal services; to determine the general principles of disciplinary responsibility of notaries, as well as the types of appropriate penalties; to strengthen the interaction of the Ministry of Justice with the Cabinet of Ministers of Ukraine and to improve the current pricing system in the field of notaries by introducing clear criteria for charging for notarial and other additional services of legal or technical nature; to give notaries the right to register civil acts, in particular with regard to the registration of marriage and its dissolution; to introduce a mechanism for compulsory working of notaries who have just received a certificate of notarial activity in rural areas and other administrative units where the level of notarial services is insufficient or absent at all.

Key words: administrative and legal basis, notary, executive authorities, interaction, foreign experience, notarial activity.