

*Львіна Ю. П.,
старший викладач кафедри цивільного та господарського права і процесу
Міжнародного гуманітарного університету*

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ОСКАРЖЕННЯ ДІЙ НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена теоретичному та нормативному дослідженню питань, що пов'язані з формуванням й розвитком інституту оскарження дій нотаріусів за законодавством України.

Ключові слова: нотаріат, інститут оскарження, цивільний процес, позовне провадження, нотаріальний процес.

Постановка проблеми. Відповідно до принципів непорушності права приватної власності та її рівноправності серед інших форм власності, регламентованих Конституцією України, громадянам гарантований захист їх прав та законних інтересів з боку державних органів, нотаріату та суду. У своїй щоденній практиці нотаріат забезпечує реалізацію багатьох прав і свобод, гарантованих чисельними національними і міжнародно-правовими актами.

За останні 10 років нотаріат в Україні зазнав значних змін, що пов'язані з прийняттям Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року [1] (далі – Закон), започаткуванням судової реформи та відповідним реформуванням органів нотаріату. У даний час нотаріат є структурою, що знаходиться у стадії реформування з масою недоліків. Це стосується й питання правової природи оскарження дій нотаріусів, яке однозначно не вирішено у правовій науці. Відповідь на нього необхідна не тільки для з'ясування місця інституту оскарження нотаріальних дій та відмови у їх вчиненні у цивільному процесі України, а й для вибору шляхів його подальшого вдосконалення та розробки моделі судового контролю за нотаріальною діяльністю як ефективного механізму захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб із забезпеченням публічних інтересів суспільства та держави.

Аналіз останніх досліджень. Ступінь наукової розробки питань, пов'язаних із судовим порядком оскарження дій нотаріусів є недостатнім, хоча в останні роки в Україні значна кількість праць була присвячена окремими питанням нотаріату (В.В. Баранкова, О.О. Гріненко, Г.Ю. Гулевська, Н.В. Ільєва, Н.В. Карнарук, В.В. Комаров, І.С. Мельник, Я.П. Панталієнко, О.І. Поповченко, К.І. Федорова, Є.І. Фурса, С.Я. Фурса, В.М. Черниш, С.В. Хімченко, Л.Е. Ясінська та ін).

Також слід відзначити дисертаційну роботу російського науковця М.В. Швачкіної «Судовий розгляд справ по заявам на нотаріальні дії та відмови в їх вчиненні» (м. Москва, 2013 р.) [2].

Особливої уваги заслуговує дисертація вітчизняного правника К.Л. Зілковської за темою «Судовий порядок оскарження нотаріальних дій та відмови у їх вчиненні»

[3] (м. Одеса, 2013 р.), в якій містяться слушні пропозиції щодо законодавчого врегулювання судового порядку оскарження дій нотаріусів. Однак, ці пропозиції не повинні обмежуватися новелами Закону України «Про нотаріат» та Цивільного процесуального кодексу України [4], (далі – ЦПК України). Тому розкриття даної проблематики потребує комплексного підходу, яким слід передбачити, перш за все, визначення правової природи інституту оскарження дій нотаріусів та його місця в цивільному процесі України, що дозволить внести відповідні зміни до процесуального законодавства України.

Тому метою цієї статті є здійснення комплексного аналізу низки вказаних проблемних питань та окреслення напрямів їх вирішення.

Виклад основних положень. У зв'язку із невизначеністю правової природи інституту оскарження дій нотаріуса правовій системі в Україні, вітчизняне законодавство поки ще не містить відповідних норм, якими би чітко регламентувався спеціальний порядок звернення до суду щодо оскарження нотаріальних дій, відмови у їх вчиненні.

Згідно зі ст. 50 Закону нотаріальна дія або відмова у її вчиненні, нотаріальний акт оскаржуються до суду, без зазначення яким шляхом, тобто подачі позову, чи скарги, та в якому судочинстві, – адміністративному чи цивільному. Це, у свою чергу, призводить до формування різних підходів щодо визначення виду судочинства, в якому мають розглядатися спори, пов'язані з оскарженням нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні, та процесуального порядку судового розгляду цих спорів.

Слід зазначити, що у ЦПК України від 18 липня 1963 року [5] оскарження дій або бездіяльності нотаріуса регулювалося окремою главою під назвою «Окреме провадження», та у п. 6 ст. 254 цього Кодексу до справ, розглядуваних судом в порядку окремого провадження було віднесено справи про оскарження нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні.

Згідно зі ст. 255 ЦПК України 1963 р., справи окремого провадження суд розглядав з участю заявника і заінтересованих осіб, органів державного управління, державних підприємств, установ, організацій, колгоспів, інших кооперативних організацій, їх об'єднань, інших громадських організацій.

Але чинний ЦПК України щодо оскарження дій нотаріусів містить тільки посилання у розділі XI «Прикінцевих та перехідних положень», зазначене у п. 8, яким встановлено, що скарги, заяви щодо нотаріальних дій чи відмови у їх вчиненні, подані до набрання чинності цим Кодексом відповідно до глави 39 ЦПК України 1963 року, розглядаються за правилами позовного про-

вадження. Отже, ця норма процесуального закону стоується лише тих скарг на дії нотаріусів, які були подані в порядку окремого провадження до набрання чинності діючим ЦПК України, а тому не дає відповіді на питання, в якому порядку мають розглядатися такі скарги (позови), що подаються після набрання чинності ЦПК України, який не містить спеціального порядку оскарження нотаріальних дій.

Застосовуючи аналогію закону можна припустити, що ця категорія спорів має розглядатися в цивільному судочинстві в порядку позовного провадження. Однак аналогії та припущення, на жаль, часто призводять до неоднозначного правозастосування, за якого однотипні спори розглядаються як загальними судами в порядку цивільного судочинства, так і в адміністративному порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України [6]. За таких умов формування сталої та уніфікованої судової практики у цій сфері правовідносин виключається, порушуються базові принципи гарантування судового захисту прав та законних інтересів осіб, їх рівності перед законом і судом.

Значним кроком у розвитку нотаріату і законодавчого закріплення інституту оскарження нотаріальних дій чи відмови в їх вчиненні став Закон, який не лише започаткував реформування системи нотаріату, став поштовхом для розвитку приватного нотаріату, а й заклав правові засади оскарження дій нотаріусів – як державних, так і приватних. Зокрема, у статті 50 Закону було закріплено порядок оскарження нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні. Так, Законом було передбачено судовий порядок розгляду таких скарг (районним (міським) народним судом) у порядку, встановленому цивільним процесуальним законодавством України, а у випадку спору про право, оснований на вчиненні нотаріальній дії – судом або арбітражним судом у порядку позовного провадження.

Слід зазначити, що з 1993 року по теперішній час до Закону було внесено ряд змін та доповнень, які були обумовлені реформуванням низки цивільних, сімейних, фінансових, податкових та інших правовідносин.

У сьогоднішніх реаліях нотаріат України існує, виходячи з тих змін у чинному Законі, які привнесла так звана мала реформа нотаріату, здійснена прийняттям Верховною Радою України Законом України від 1 жовтня 2008 року «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» [7].

У зв'язку з цим зазнав змін й інститут оскарження нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні. На відміну від попередньої редакції Закону ст. 50 містить лише вказівку на те, що нотаріальна дія або відмова у її вчиненні, нотаріальний акт оскаржуються до суду без визначення підвідомчості та підсудності справ про оскарження нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні та визначає того, хто має право оскарження нотаріальній дії або відмови у її вчиненні – особу, прав та інтересів якої стосуються такі дії чи акти.

Діючий ЦПК України у розділі IV «Окреме провадження» не містить положення про розгляд справ по скаргам на нотаріальні дії чи відмову в їх вчиненні.

Все вищезазначене свідчить про те, що, з одного боку, інститут оскарження займає одне з найважливі-

ших місць у механізмі захисту прав та законних інтересів людини і громадянина, забезпечуючи реалізацію правоохоронних функцій нотаріату, а з іншого – нормативно регулювання його функціонування перебуває ще не на належному рівні, що зумовлює потребу у прийнятті важливих нормативних рішень.

З цього приводу слід зауважити, що до Верховної Ради України народними депутатами І.Г. Бережною, І.А. Горіною було внесено новий варіант законопроекту про нотаріат, який було зареєстровано у Верховній Раді України 22 березня 2013 року (реєстр. № 2627)» [8].

У проекті Закону України «Про нотаріат» статтею 83 встановлено, що спір про неправильно вчинену нотаріальну дію або незаконність у вчиненні нотаріальній дії, або відмову у вчиненні нотаріальній дії розглядається судом за правилами позовного провадження цивільного судочинства.

За висновком Головного науково-експертного управління від 4 червня 2013 року на проект Закону України «Про нотаріат» [9], Управління в цілому підтримує прийняття нового Закону України «Про нотаріат», оскільки це сприятиме забезпеченню підвищення рівня захисту прав громадян України, юридичних осіб та держави. Ще однією важливою причиною, яка обумовлює оновлення законодавчого регулювання нотаріальній діяльності, є те, що чинний Закон України «Про нотаріат», прийнятий у 1993 році, незважаючи на певні зміни, які вносилися до нього, не відповідає сучасним вимогам як щодо організації нотаріальній діяльності, так і щодо порядку здійснення нотаріальних дій. Управління дійшло висновку, що за результатами розгляду у першому читанні проект Закону України «Про нотаріат» може бути прийнятий за основу з наступним урахуванням висловлених зауважень і пропозицій.

Водночас, при розгляді подальших перспектив реформування інституту оскарження дій нотаріусів є певна необхідність звернутися до законопроекту Нотаріального процесуального кодексу України.

За думкою народного депутата І.Г. Бережної, не треба зайвий раз переконувати, що законодавче регулювання українського нотаріату потребує комплексних та логічних реформаторських кроків, шляхом внесення законодавчої ініціативи про запровадження Нотаріального процесуального кодексу України [10], (далі – НПК України).

На сьогодні проект НПК України (реєстр. № 3197 від 19.09.2008 р.), поданий народним депутатом України І.Г. Бережною, проходить певну процедуру доопрацювання на підставі Постанови Верховної Ради України від 19 квітня 2011 року «Про повернення на доопрацювання проекту Нотаріального процесуального кодексу України» [11].

Треба звернути увагу на те, що в запропонованому проекті НПК України [12] у статті 10 встановлено, що державний контроль за нотаріальною діяльністю здійснюється у вигляді адміністративного контролю за організацією нотаріальній діяльності та судового розгляду справ, пов'язаних із вчиненням нотаріальних дій. Незаконність нотаріальних дій, а також незаконність або необґрунтованість нотаріальних актів встановлюється виключно у судовому порядку.

Адже для нотаріусів важливе значення має розмежування двох видів контролю за нотаріальною діяльністю: адміністративного та судового. Контроль за законністю вчинення нотаріальних дій може здійснювати виключно суд. Відповідно органи юстиції мають право тільки на адміністративний контроль за організацією нотаріальної діяльності.

В окремій статті 79 проекту НПК України, що регулює питання визнання нотаріального акту недійсним, визначається, що спір про право, пов'язаний із вчиненням нотаріальної дії, розглядається судом цивільної юрисдикції у порядку позовного провадження. Стаття 80 проекту НПК України присвячена оскарженню незаконності нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні. У цій статті також встановлено, що розгляд таких справ провадиться у порядку позовного провадження цивільного судочинства.

Вважаємо, що будь-яка правозастосовча діяльність має бути чітко врегульована законодавством, для того, щоб пересічні громадяни і юристи були здатні в законі знайти свої права та обов'язки, а також для створення реальних механізмів контролю за правильністю дій уповноважених осіб.

Таким чином, прийняття НПК України дозволить ефективно регламентувати процесуальні аспекти нотаріальної діяльності, створити чіткі та передбачувані процедури вчинення кожної нотаріальної дії і можливості її оскарження. І безперечно, НПК України – це ще один крок до гармонізації українського законодавства до норм права ЄС та міжнародного латинського нотаріату, адже в багатьох розвинутих державах, в тому числі в країнах Євросоюзу, вже не одне десятиріччя функціонують подібні кодекси, які довели свою ефективність регламентації правил вчинення нотаріальних дій.

На думку К.І. Чижмарь, потребують також вирішення такі нагальні питання, як створення в Україні єдиного нотаріату, утворення самоврядної професійної організації нотаріусів, що, у свою чергу, є необхідним для вдосконалення нотаріату і забезпечення належного захисту прав юридичних та фізичних осіб [13, с. 9].

Висновки. При розробці нового Закону та НПК України треба особливу увагу приділяти не лише організації діяльності нотаріусів, порядку вчинення нотаріусами нотаріальних дій, а й зосередитися на регламентації процедури оскарження дій нотаріусів, враховуючи вимоги цивільного процесуального законодавства.

Література:

1. Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 р. № 3425-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – № 39. – Ст. 383.
2. Швачкина М. В. Судебное рассмотрение дел по заявлениям на нотариальные действия и отказ в их совершении : автореф. дис. ... на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.15. – гражданский процесс, арбитражный процесс / М. В. Швачкина – 2013. – 26 с.

3. Зілковська К. Л. Судовий порядок оскарження нотаріальних дій та відмови у їх вчиненні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / К. Л. Зілковська ; Міжнародний гуманітарний університет – Одеса, 2013. – 24 с.
4. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.
5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 липня 1963 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0009.html.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005р. – № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005р., № 35, / 35-36, 37 /, ст. 446.
7. Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» : Закон України від 1 жовтня 2008 р. № 614-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 13. – Ст. 161.
8. Проект Закону України «Про нотаріат» від 22 березня 2013 р. № 2627 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46289.
9. Висновок Головного науково-експертного управління від 4 червня 2013 року на проект Закону України «Про нотаріат» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46289.
10. Бережна І. Щодо обговорення проекту Нотаріального процесуального кодексу України [Електронний ресурс] / І. Бережна // Ліга. Блоги від 10.12.2008 р. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/berezhnaya/article/2131.aspx>.
11. Постанова Верховної Ради України від 19 квітня 2011 р. № 3250-VI «Про повернення на доопрацювання проекту Нотаріального процесуального кодексу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3250-17>.
12. Проект Нотаріального процесуального кодексу України № 3197 від 19 вересня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF2GT00A.html.
13. Чижмарь К. І. Концепція реформування органів нотаріату в Україні / К. І. Чижмарь // Нотаріат для вас. – 2009. – № 6. – С. 9-12.

Ільня Ю. П. Формирование и развитие института обжалования действий нотариусов в Украине.

Аннотация. Стаття посвящена теоретическому и нормативному исследованию вопросов, связанных с формированием и развитием института обжалования действий нотариусов по законодательству Украины.

Ключевые слова: нотариат, институт обжалования, гражданский процесс, исковое производство, нотариальный процесс.

Ilnia Y. The formation and development of the institution of appeal to notaries in Ukraine.

Annotation. The article is devoted to theoretical and normative research issues related to the formation and development of the institution of appeal to notaries under the laws of Ukraine.

Key words: notary, the institution of appeal, civil procedure, civil proceedings, the notarial process.