

ВПЛИВ ГААЗЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ 1961 РОКУ НА РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОКУМЕНТІВ ДЛЯ ДІЇ ЗА КОРДОНОМ

Статтю присвячено дослідженню нормативно-правового регулювання процедури проставлення апостиля на документах для дії за кордоном та вивченню особливостей правозастосування у цій сфері. На основі аналізу механізму реалізації положень Конвенції про апостиль визначено основні напрями та внесено пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової регламентації цієї процедури.

Ключові слова: Конвенція про апостиль, штамп апостиль, офіційний документ.

Демкина Г. С. Влияние Гаагской конвенции 1961 года на развитие национального законодательства в сфере легализации документов для действия за границей.

Статья посвящена исследованию нормативно-правового регулирования процедуры проставления апостиля на документах для действия за границей и изучению особенностей правоприменения в этой сфере. На основе анализа механизма реализации положений Конвенции об апостиле определены основные направления и внесены предложения по улучшению нормативно-правовой регламентации этой процедуры.

Ключевые слова: Конвенция об апостиле, штамп апостиль, официальный документ.

Diomkina G. S. Effect of the Hague Convention of 1961 on development national legislation on legalization of documents for action abroad.

The article focuses on the investigation into legal regulation of procedures of the certificate Apostille on the documents for foreign validity and provides perspective of law enforcement peculiarities in this sphere. The analysis of the mechanism of the implementation of the Apostille Convention defines the main directions and suggestions made to improve the legal regulation of the procedure.

Keywords: Convention of the Apostille, apostille stamp, an official document.

Сучасна Українська держава встановлює та налагоджує дипломатичні відносини із багатьма країнами світу, бере активну участь у міжнародних конвенціях, що значною мірою сприяє вдосконаленню норм національного законодавства України та розвитку політичного, економічного, правового та культурного становища України на світовій арені.

У таких умовах системи міжнародного і національного права не існують ізольовано одна від одної, вони постійно й активно взаємодіють. На сучасному етапі законотворча діяльність в Україні вимагає постійного звернення до міжнародно-правових норм, що містяться в договорах та рішеннях міжнародних організацій. У зв'язку з цим виникає необхідність наближення національної правової системи України до правових систем тих країн, з якими налагоджені постійні контакти економічного, політичного, культурного й іншого характеру [1, с. 4].

Не заглиблюючись у проблему співвідношення міжнародної та національної правових систем, яка, як відомо, ще далека від однозначного вирішення на загальнотеоретичному рівні [2; 3; 4; 5; 6], зазначимо, що протягом останнього десятиріччя Україна розвиває свою нормативну базу для вирішення питання співвідношення та врегулювання взаємодії міжнародного й національного права з метою приведення національного законодавства у відповідність зі своїми міжнародними зобов'язаннями [5].

Зазначені процеси не могли не торкнутися також інституту легалізації документів для дії за кордоном. Одним із кроків на шляху до поглиблення міжнародного співробітництва України у цій сфері стало приєднання України до Гаазької Конвенції 1961 р. (відомої як Конвенція про апостиль), згода на обов'язковість якої надана Законом України від 10 січня 2002 року «Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів» [7]. Конвенція між Україною та іншими державами – учасницями Конвенції, що не висловили заперечень проти її приєднання, набула чинності з 22 грудня 2003 року. На сьогодні учасниками цієї Конвенції є 99 країн світу. Спочатку Бельгія та Німеччина висловили застереження щодо приєднання України до Гаазької конвенції, проте на сьогодні обидві країни заперечення зняли.

Слід зазначити, що консультації, які проводилися Міністерством юстиції України з консульською установою ФРН протягом попередніх років з метою відкликання зазначених

заперечень, показали, що основним мотивом небажання Німеччини приймати документи, на яких проставлений апостиль компетентним органом України, була недовіра до документів, що видаються органами реєстрації актів цивільного стану України та наявність значної кількості підроблених або сфальшованих документів, які подають громадяни України.

Слід особливо звернути увагу на зазначену дату, коли Конвенція набула чинності для України, тобто 22 грудня 2003 р. Починаючи з цієї дати, документи, які мають бути представлені на території однієї з договірних держав, у відносинах з якими застосовується вказана Конвенція, звільняються від консульської легалізації як формальної процедури, що вимагала обов'язкового посвідчення документів компетентними органами України з подальшим засвідченням у консульській установі держави, на території якої документ має бути представлений.

Результатом приєднання України до Конвенцій про апостиль стало спрощення процедури легалізації документів для дії за кордоном. Єдиною формальною вимогою, яка має місце при застосуванні норм Конвенції, є поставлення апостиля компетентним органом України для представлення на території держав – учасниць Конвенції. В свою чергу, офіційні документи таких держав, що використовуються на території України, мають бути засвідчені апостилем, який проставляє компетентний орган держави, з якої походить документ.

Вимоги до апостиля містяться у статтях 4 і 5 Конвенції. *Апостиль* – це спеціальний штамп (має форму квадрата зі стороною не менше 9 см завдовжки), який проставляється на офіційних документах, що надходять від держав – учасниць Конвенції, та засвідчує справжність підпису особи під документом й автентичність відбитка печатки або штампа, яким скріплено відповідний документ. При цьому дійсність апостиля не поширюється на зміст офіційного документа, до якого він прикріплений.

Важливим моментом є прийняте Конвенцією тлумачення самої легалізаційної процедури як формальної, що здійснюється дипломатичними або консульськими агентами країни, на території якої документ буде використовуватися, для засвідчення вірності підпису, якості, у якій виступала особа, яка підписала документ, і, у разі необхідності, дійсності печатки або штампа, яким цей документ скріплений [8]. У пояснювальній доповіді до Конвенції зазначено, що таке тлумачення обумовлене прагненням якомога точніше та суворіше окреслити рамки юридичних наслідків процедури легалізації, оскільки у різних країнах проблема змісту правової процедури легалізації документів для дії за кордоном знаходить неоднакове вирішення та закріплення у законодавстві.

Конвенцією встановлений однаковий порядок проставлення апостиля для всіх країн-учасниць, але органи, уповноважені на його проставлення, можуть бути різні. Кожна держава має право визначати органи для проставлення апостиля на основі функціонального напрямку діяльності конкретного органу державної влади. Це, як правило, центральні органи виконавчої або судової влади (міністерства закордонних справ, міністерства внутрішніх справ, міністерства юстиції, магістрати, реєстратори Верховного суду тощо). В той же час, компетентним органом Швеції право на проставлення апостиля надано з першого січня 2005 року нотаріальним конторам (notary public), тобто право на проставлення апостиля мають усі державні нотаріуси [9]. Держава – член Конвенції про апостиль має повідомити про призначення уповноважених органів Міністерство закордонних справ Нідерландів у момент передачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти чи грамоти про приєднання, чи заяви про розповсюдження її дії.

Реалізуючи вимоги статей 3, 4 і 6 Конвенції, постановою Кабінету Міністрів України № 61 від 18 січня 2003 р. «Про надання повноважень на проставлення апостиля, передбаченого Конвенцією, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів» (далі – Постанова КМУ № 61) [10], були визначені органи, які відповідно до їх компетенції уповноважені проставляти апостиль на документах, виданих на території України:

- Міністерство освіти і науки – на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами і організаціями, що стосуються сфери освіти і науки;

- Міністерство юстиції – на документах, що видаються органами юстиції та судами, а також на документах, що оформляються нотаріусами України;

- Міністерство закордонних справ – на всіх інших видах документів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 року № 1109 [11] були внесені зміни до постанови КМУ № 61 і повноваження на проставлення апостиля на документах про державну реєстрацію актів цивільного стану були передані Міністерством юстиції до Державної реєстраційної служби України із внесенням відповідних змін до Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011

№ 401 [12]. Зрозуміло, що Державній реєстраційній службі України надано повноваження на проставлення апостиля на певних категоріях документів. Зокрема, на документах, що видаються цією Службою та структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, які забезпечують реалізацію повноважень Державної реєстраційної служби (це, наприклад, свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану, відповідні довідки, видані органам РАЦС, тощо).

Відповідно до пункту 2 постанови КМУ № 61, Міністерству закордонних справ, Міністерству освіти і науки, Міністерству юстиції доручалось затвердити Правила проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав, та за погодженням з Міністерством фінансів затвердити у місячний строк розмір та порядок оплати послуг з проставлення апостиля. На виконання Постанови спільним наказом Міністерства закордонних справ України, Міністерства юстиції України і Міністерства освіти і науки України від 05.12.2003 р. № 237/803/151/5 [13] були затверджені Правила проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав (далі – Правила), які регламентують порядок проставлення апостиля на офіційних документах, що виходять з України.

У цьому документі була здійснена не досить вдала спроба імплементувати у національне законодавство України положення Конвенції про апостиль і встановити процесуальні норми щодо порядку оформлення українських документів для подальшого їх використання на території держав – учасниць Конвенції шляхом проставлення на них штампа «Апостиль».

Правила складаються з 22 пунктів, якими визначено, на яких документах проставляється апостиль, встановлено причини відмови у проставленні апостиля, регламентовано процедуру проставлення апостиля, зазначено порядок подання документів для проставлення штампа «Апостиль», а також термін розгляду документів, поданих на проставлення апостиля, встановлено вимогу щодо ведення журналу реєстрації проставлення апостилів та наведено зразок сертифіката апостиля.

Реалізація положень зазначеного нормативно-правового акта пов'язана з низкою проблем. Зокрема, потребують конкретизації основні етапи процедури апостилювання. Наприклад, у п. 8 Правил зазначено, що посадові особи компетентних органів повинні мати зразки підписів посадових осіб, від яких виходять чи можуть виходити офіційні документи, у той час як коло таких осіб досі залишається невизначеним, як і сама процедура витребування та каталогізації зразків підписів і печаток у відповідних органах. Це передусім пов'язано із законодавчою невизначеністю поняття «офіційний документ». Хоча це поняття і вживається у Конвенції про апостиль, його визначення Конвенція не містить. Натомість у статті 1(2) подано перелік категорій документів, які вважаються офіційними, включаючи невідому досі вітчизняному законодавству категорію «адміністративні документи», що, до того ж, можуть мати або не мати пряме відношення до комерційних або митних операцій. Не дивлячись на те, що Спеціальна Комісія 2009 року зазначила, що правом Держави походження визначається офіційний характер документа і нагадала, що перелік офіційних документів у статті 1 (2) не є вичерпним [14], норми про адміністративний документ були без змін перенесені у Правила.

Така нечіткість положень та невизначеність вичерпного переліку вимог до оформлення різних категорій документів, які подаються для проставлення апостиля (рішення суддів, довідки про відсутність судимості тощо) пов'язана з багатьма проблемами правозастосовної практики. Наприклад, відповідно до практики проставлення апостилів, що склалася у відділі правової допомоги та легалізації документів Департаменту нотаріату та реєстрації адвокатських об'єднань Міністерства юстиції України¹, штамп ставився лише на документах з гербовою печаткою. Наприклад, деякі довідки, що видаються органами суду, можуть містити печатку «Для довідок». Оскільки вимога щодо обов'язкової наявності гербової печатки на офіційних документах, поданих для проставлення апостиля, у нормативно-правових актах прямо не зафіксована, формально виникали труднощі при обґрунтуванні відмови у проставленні апостиля на таких документах.

Загалом основним проблемним аспектом, пов'язаним із Правилами проставлення апостиля в Україні, є концептуальна невідповідність механізму імплементції міжнародних норм у національне законодавство. Відзначимо, що у нашому дослідженні під механізмом імплементції ми розуміємо внутрішньодержавний організаційно-правовий механізм, що включає комплекс

¹ На сьогодні зазначений департамент має назву Департамент нотаріату та банкрутства Міністерства юстиції України.

національно-правових засобів, які забезпечують імплементацію норм міжнародного права у внутрішньодержавний правопорядок, та державних владних інститутів, що безпосередньо реалізують приписи держави щодо імплементації міжнародних зобов'язань [15].

По-перше, при створенні Правил міжнародно-правові норми були просто механічно перенесені із Конвенції у законодавство України без урахування особливостей правової системи нашої держави. З іншого боку, з принципу свободи вибору заходів імплементації [4, с. 66] випливає, що держава може і має обирати конкретні національно специфічні способи та заходи для застосування у ході імплементації конкретної норми у відповідності до системи законодавства цієї держави. По-друге, видається необхідним урегулювати загальні засади реалізації визначеної Конвенцією процедури проставлення штампа «Апостиль» на рівні закону, а не на рівні відомчого нормативно-правового акта.

Оскільки після затвердження Правил широке коло процесуальних питань проставлення штампа «Апостиль» усе ще залишалися невирішеними, виникла необхідність у прийнятті значної кількості додаткових галузевих нормативно-правових актів та наданні офіційних роз'яснень із певних питань.

Досі існує потреба у законодавчому закріпленні деталізованого механізму засвідчення окремих категорій документів, які проходять його у декілька етапів (медичні довідки, довідки, видані підприємствами, установами та організаціями, що стосуються сфери освіти, довідки про реєстрацію місця проживання (перебування) на території України тощо). Це питання вже було частково вирішено Міністерством освіти та науки, молоді та спорту України щодо порядку оформлення документів, які видаються підприємствами, установами та організаціями, що стосуються сфери освіти та науки. Так, наказом Міністерства освіти і науки України від 10 березня 2009 року № 220 був затверджений Порядок проставлення в Міністерстві освіти і науки України апостиля на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами і організаціями, що стосуються сфери освіти і науки [16]. У цьому Порядку врегульовані питання проставлення спеціального штампа «Апостиль» на офіційних документах про освіту та вчені звання, які були складені на території України, та зазначено перелік нормативних актів, у яких визначені документи, що стосуються сфери освіти і науки, і на яких може бути проставлено апостиль. Зроблено спробу виділити деякі види адміністративних документів, до яких віднесено архівні довідки, навчальні плани, довідки, які видаються навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами й організаціями, що стосуються сфери освіти і науки. Значним кроком уперед стало передбачене вказаним Порядком введення автоматизованої бази документів, які подаються для проставлення апостиля, та формування архіву таких документів в електронному вигляді.

Крім зазначеного Порядку, Міністерство освіти і науки прийняло ще низку відомчих нормативів, що визначають організаційні заходи здійснення процедури проставлення апостиля: наказ Міністерства освіти і науки України від 20.05.2009 № 428 «Про заходи щодо підготовки документів до проставлення апостиля» [17] та наказ МОН від 26.10.2010 № 1012 «Деякі питання нострифікації та апостилювання» [18].

Проблеми процесуально-організаційного характеру вирішувалися також Міністерством юстиції та Державною реєстраційною службою України. Так, зокрема, з метою вдосконалення роботи з питань проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав, та упорядкування надання адміністративної послуги з проставлення апостиля наказом Міністерства юстиції України від 11.09.2007 № 757/5 «Про організацію роботи з питань проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав» (із змінами і доповненнями) [19], були затверджені форми заяв, що подаються фізичними та юридичними особами для проставлення апостиля чи оформлення документів для подальшої консульської легалізації, та зменшені терміни розгляду документів, поданих безпосередньо фізичною особою, якої вони стосуються, або її родичами, за умови документального підтвердження родинних чи шлюбних відносин, для проставлення апостиля.

Установлення вимоги письмової форми для заяви на проставлення штампа «Апостиль» має велике практичне значення. У Конвенції про апостиль та у пункті 19 Правил передбачено лише вимогу щодо зазначення порядкового номера, який відповідає пункту 8 штампа апостиля; дати і ким проставлений апостиль (пункт 6 і 7 штампа апостиля); прізвища особи, яка підписала поданий документ, та якість, в якій вона виступала, а стосовно документів, які не підписані, – назву органу, що проставив печатку або штамп (пункт 2 і 3 штампа апостиля). У заявах же зазначається прізвище, ім'я та по батькові особи, яка подає документи для проставлення апостиля, назва

документа, що посвідчує особу, місце її проживання, назва країни, де буде використовуватись документ, а також назва і реквізити самого документа. Крім того, при поданні документа на апостилювання заявнику видається корінець цієї заяви, який він пред'являє для отримання вже оформленого документа.

Ці заходи спрямовані на запобігання корупційним ризикам та зловживанням з боку осіб, уповноважених на проставлення апостиля, а також можливим шахрайським діям заявників та здійснення своєчасних заходів реагування та повідомлення відповідних правоохоронних органів у випадку подання підrobних документів. Окрім того, вони передбачають можливість надання консультацій правового характеру з питань специфіки оформлення окремих категорій документів відповідно до вимог іноземних країн. Статистичний аналіз заяв може бути використаний для здійснення моніторингу щодо кількісних та видових характеристик документів, поданих для проставлення апостиля.

Наказом Міністерства юстиції України від 19.01.2012 № 94/5 «Про встановлення порядку роботи по проставленню апостиля на документах про державну реєстрацію актів цивільного стану» [20] були затверджені терміни розгляду заяв для проставлення апостиля на документах про державну реєстрацію актів цивільного стану та затверджено аналогічні до зазначених вище форми заяв, що подаються до Державної реєстраційної служби України для проставлення апостиля на таких документах.

Отже, приєднання України до Гаазької Конвенції 1961 року стало значним кроком на шляху до залучення нашої країни до світових процесів у сфері уніфікації міжнародного документообігу. Хоча заміна складної і тривалої процедури консульської легалізації документів для дії за кордоном одноступеневою процедурою проставлення спеціального штампа «Апостиль» є важливим етапом забезпечення ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів, багато процедурно-процесуальних та організаційних елементів проставлення цього штампа потребують доопрацювання для обґрунтованої імплементації у систему національного законодавства України.

Список використаних джерел:

1. Попков В. В. Уніфікація норм міжнародного приватного права в рамках Гаазької конференції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. В. Попков // Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006.
2. Довгерт А. С. Міжнародне приватне право на сучасному етапі розвитку України / А. С. Довгерт // Українське право. – 2004. – № 1 (17). – С. 151–163.
3. Мережко О. О. Становлення правової системи України в контексті сучасного міжнародного права / О. О. Мережко, М. І. Неліп. – К., 1998. – С. 10–13.
4. Теліпко В. Е. Міжнародне публічне право : навчальний посібник / В. Е. Теліпко, А. С. Овчаренко ; за заг. ред. Теліпко В. Е. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 608 с.
5. Шиб Тарас. Співвідношення міжнародного та національного права України [Електронний ресурс] / Тарас Шиб // Журнал Верховної Ради України «Віче». – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2430/>.
6. Денисов В. Н. Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України / За ред. В. Н. Денисова. – К. : Юстініан, 2006. – 672 с.
7. Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2933-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 23. – Ст. 153.
8. La legalization des actes officiels etrangers conference de la Haye de droit international prive rapport etali par Georges A.L.Droz secretaire au Bureau permanent [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hcch.net/upload/apostille1959pd01.pdf>.
9. Лист Міністерства юстиції України від 18 травня 2005 р. № 26-28-205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v-205323-05>.
10. Про надання повноважень на проставлення апостиля, передбаченого Конвенцією, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 61 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 17.
11. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1109 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3078.

12. Про Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 401/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 554.
13. Правила проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав, затверджені наказом Міністерства закордонних справ України, Міністерства юстиції України і Міністерства освіти і науки України від 5 грудня 2003 р. № 237/803/151/5 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2708.
14. Conclusions and recommendations of the special commission on the practical operation of the hague apostille, service, taking of evidence and access to justice conventions (2 to 12 February 2009). – 2009. – 14 p.
15. Луць Людмила. Конституційно-правовий механізм взаємодії норм міжнародного та національного права : деякі теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Людмила Луць. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=14&d=409>.
16. Порядок проставлення в Міністерстві освіти і науки України апостиля на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами і організаціями, що стосуються сфери освіти і науки, затверджений. наказом Мін'юсту України від 10 березня 2009 р. № 220 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 23. – Ст. 761.
17. Про заходи щодо підготовки документів до проставлення апостиля : наказ Міністерства освіти і науки України від 20 травня 2009 р. № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/index.php/ua/?option=com_content&view=article&catid=40&id=6630.
18. Деякі питання нострифікації та апостилювання : наказ Міністерства освіти і науки України від 26 жовтня 2010 р. № 1012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/index.php/ru/diyalnist/nostifikatsiya/6631>.
19. Про організацію роботи з питань проставлення апостиля на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав : наказ Міністерства юстиції України від 11 вересня 2007 р. № 757/5 (чинний з 1 жовтня 2007 р.) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 70. – Ст. 2661.
20. Про встановлення порядку роботи по проставленню апостиля на документах про державну реєстрацію актів цивільного стану : наказ Мін'юсту України від 19 січня 2012 р. № 94/5 (чинний з 10 лютого 2012 р.) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст. 337.

**** Дьомкіна Ганна Сергіївна – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України, начальник відділу аналітично-методичної роботи Департаменту нотаріату та банкрутства Міністерства юстиції України.***