

УДК 342.9

К. Ф. ДОСІНЧУК,
здобувач Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ НОТАРІАТУ УКРАЇНИ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

У статті виділено три найважливіші етапи, які найбільше вплинули на становлення сучасного нотаріату в Україні. Проаналізовано проблеми правового забезпечення організації та діяльності органів нотаріату в дореволюційний період, за часів радянської держави та сучасної України. Простежено основні тенденції становлення організаційно-правового забезпечення органів нотаріату на певному етапі його розвитку, які мають істотне значення для сучасного українського нотаріату. Розглянуто найважливіші нормативно-правові акти у сфері нотаріату. Звернено увагу на істотні проблеми, які існують у цій сфері ще з дореволюційних часів і до сьогодні.

Ключові слова: нотаріат, нотаріус, положення, організаційно-правове забезпечення, адміністративна реформа, правовий статус, нотаріальні органи, нотаріальна контора.

Досинчук К. Ф. Организационно-правовое обеспечение органов нотариата Украины: история и современность

В статье выделены три важнейших этапа, которые, по нашему мнению, наиболее повлияли на становление современного нотариата в Украине. Проанализированы проблемы правового обеспечения организации и деятельности органов нотариата в дореволюционный период, во времена советского государства и современной Украины. Прослежены основные тенденции становления организационно-правового обеспечения органов нотариата на определенном этапе его развития, которые имеют существенное значение для современного украинского нотариата. Рассмотрены важнейшие нормативно-правовые акты в сфере нотариата. Обращено внимание на существенные проблемы, которые существуют в упомянутой сфере еще с дореволюционных времен и до сих пор.

Ключевые слова: нотариат, нотариус, положения, организационно-правовое обеспечение, административная реформа, правовой статус, нотариальные органы, нотариальная контора.

Dosinchouk K. F. Organizational and legal support to notary bodies: history and modern aspects

In the article we have defined three the most important stages, that had the most important impact on development of modern notary institute in Ukraine. Here have been analyzed the problems of legal support to providing organization and activities of notary bodies during period before the Revolution (1917), the Soviet period and modern Ukraine. The main tendencies of development of notary bodies on a certain stage of its development, that have significant meaning for modern Ukrainian notary institute. Author has paid attention to significant problems, existing in the mentioned sphere and existing from the period before the Revolution and till this time.

Key words: notaries, notary, regulations, organizational and legal support, administrative reform, legal status, notaries, notary.

З проголошенням незалежності перед Україною постало чимало проблем, пов'язаних із визначенням напрямів її розвитку. Особливо важливим них є виз-

начення правових засад у контексті проведення правової реформи. Насамперед, така реформа має стосуватися державно-владних інститутів, які стосуються найважливіших суспільних відносин. До одного з таких інститутів відносять нотаріат, яким відповідно до Закону України «Про нотаріат» є система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії, з метою надання їм юридичної вірогідності.

Удосконалення діяльності нотаріату відбувається в ході проведення адміністративної реформи в напрямку поліпшення правового забезпечення організації та діяльності органів нотаріату.

Ефективність адміністративної реформи у сфері правового забезпечення організації та діяльності органів нотаріату багато в чому залежить від досконалого вивчення, синтезу та аналізу організаційно-правового регулювання органів нотаріату на різних етапах його розвитку. Історія становлення нотаріату бере свій початок ще з часів Стародавнього Риму, але нашу увагу ми зосередимо на тих етапах розвитку даного інституту, які, на нашу думку, найбільшим чином вплинули на його формування.

Тому метою даної статті є аналіз найважливіших етапів розвитку та організаційно-правового забезпечення інституту нотаріату. До них ми віднесли: нотаріат у дореволюційний період, нотаріат радянської держави і нотаріат сучасної України.

Аналіз організаційно-правового забезпечення нотаріату в Україні необхідно проводити з урахуванням досвіду Російської імперії, складовою частиною якої протягом тривалого періоду часу була наша держава. Тому основна частина досліджень проблем організаційно-правового регулювання органів нотаріату проводилася зарубіжними науковцями, серед них – М. П. Ляпідевський, М. М. Коркунов, А. М. Феміліді, Л. Б. Мандельштам, Ж. Ф. Пієп, В. С. Рспін, І. Г. Черемних та ін.

Серед вітчизняних дослідників слід виділити роботи В. В. Баранкової, Г. Ю. Гулевської, Л. Е. Ясінської, В. В. Комарова, Р. Г. Кочер'янца, С. Г. Пасічника, Л. К. Радзівської, С. Я. Фурси, С. І. Фурси, Ю. П. Ільної, Л. В. Данок та ін.

На нашу думку, важливий внесок у дослідження інституту нотаріату було зроблено науковцями дореволюційного періоду. Однією з найґрунтовніших праць, в яких аналізується нотаріат різних епох, – це робота М. П. Ляпідевського «История нотариата» (1875), в якій викладено історію нотаріату починаючи з часів античності до останньої чверті XIX століття [1].

Становлення російського нотаріату наприкінці XIX ст. відбувалося в ході судової реформи 1864 року. Важливим результатом цієї реформи було прийняття 14 квітня 1866 р. тимчасового Положення про нотаріальну частину, яке визначало організаційно-правове забезпечення органів нотаріату. Основною метою даного положення було відокремлення нотаріату від судів. Але при цьому, згідно з вищевказаним Положенням, у містах нотаріуси перебували під відданням суддів і призначалися на посаду старшими головами судової палати за поданням голів окружних судів.

З прийняттям Положення про нотаріальну частину в Російській імперії виникли дві відокремлені нотаріальні установи: власне нотаріальна та кріпосна [2, 12].

В кінці XIX ст. у Росії існувало чотири категорії органів і посадових осіб, які мали право вчиняти нотаріальні дії:

- 1) публічні (городові) нотаріуси;
- 2) біржові маклери і нотаріуси, корабельні маклери;
- 3) вузькоспеціалізовані маклери, які займалися судносплавними справами, цехові, ремісничих справ, приватні, слуг і робочого люду тощо;
- 4) магістрати, ратуші, думи, торгові словесні суди, митні урядовці, станові пристави [3, 22].

Загалом Положення про нотаріальну частину було досить прогресивним нормативним актом, включало 217 статей, з яких 41 присвячена устрою нотаріальної частини, системі нотаріальних органів, їх компетенції та ін. Разом з тим Положення містило й низку недоліків, які стосувалися невизначеності правового статусу нотаріусів. З одного боку, нотаріуси визначалися такими, що перебували на державній службі, з присвоєнням їм восьмого класу за посадою (стаття 17), а з іншого – вони визнавалися вільними професіоналами, що здійснюють свою діяльність на комерційній основі (стаття 208). Навіть самі нотаріуси нерідко висловлювали незадоволення через дуалізм свого правового статусу, оскільки він впливав не лише на їхню роботу, а й на не завжди позитивне ставлення до них пересічних громадян.

С. Барановський зазначав, що нотаріуси – «пасинки Феміди», оскільки нотаріальне положення виділяє їх із загальної градації чинів міністерства юстиції і позбавляє тим самим усіх прав і прерогатив, якими користуються інші чини судового відомства [4, 7–8].

Таке становище в нотаріаті продовжувалось аж до Жовтневої революції 1917 р. Після Жовтневої революції нотаріат зазнав значних змін і розпочався новий важливий етап, що вплинув на розвиток українського нотаріату. 23 березня 1918 р. Радою Народних Комісарів Москви та Московської губернії було прийнято постанову, якою скасовувалося Положення про нотаріальну частину від 14 квітня 1866 р., яке до того визначало організаційно-правове забезпечення органів нотаріату, і вводилося в дію Положення про муніципалізацію нотаріальних контор, відповідно до якого обов'язки нотаріальних контор обмежувалися побутовими справами [5, 53].

19 лютого 1919 р. декретом Ради Народних Комісарів «Про суд» було скасовано дореволюційні нотаріальні органи, які до того часу існували на території Російської імперії, та засновано інститут народних нотаріусів відповідно до декрету від 25 лютого 1919 р. [6, 114].

Розвиток соціально-економічних відносин потребував установа державного контролю за законністю вчинюваних угод та операцій. Тому 4 жовтня 1922 р. Рада Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки (РНК РРФСР) прийняла Положення про державний нотаріат, відповідно до якого нагляд за діяльністю нотаріусів здійснювала президія губернських рад народних суддів, а керівництво нотаріатом – Народний

Комісаріат юстиції РРФСР. Саме це Положення заклало основи нотаріату, який функціонував в умовах переходу від капіталізму до соціалізму.

З часом такі положення було прийнято всіма союзними республіками, в тому числі й УРСР. Відповідно розширилася компетенція нотаріальних органів щодо здійснення ними покладених на них завдань. Нотаріальні органи здійснювали й засвідчували договори та операції, протести векселів, засвідчували безспірні обставини та реєстрацію арештів та ін. У містах та інших великих населених пунктах Російської Федерації відкривалися державні нотаріальні контори на чолі з нотаріусами, а в населених пунктах, де не було нотаріальних контор, нотаріальні дії здійснювали народні судді.

Розвиток союзного законодавства потребував єдності та відповідності організаційно-правового забезпечення нотаріату у всіх союзних республіках. Тому 29 жовтня 1924 р. було прийнято Основи судоустрою СРСР, де разом із загальними вказівками по організації та діяльності органів нотаріату було встановлено і розмежовано компетенцію республік СРСР у відповідній сфері. 14 травня 1926 р. Центральним Виконавчим Комітетом і Радою Народних Комісарів СРСР було ухвалено постанову «Про основні принципи організації державного нотаріату». Відповідно до неї союзні республіки (зокрема, й УРСР) приймали положення про нотаріат. Законодавство про нотаріат як на загальносоюзному, так і на республіканському рівні неодноразово змінювалося й доповнювалося різними положеннями.

Зокрема, в 1930 р. приймається положення «Про державний нотаріат УРСР», відповідно до якого нотаріальні дії здійснювалися державними нотаріальними конторами, а плата за вчинені нотаріальні дії переходила до державного бюджету. Держава, в свою чергу, виділяла кошти на утримання державних нотаріальних контор, на оплату праці нотаріусів тощо. Цим положенням було також підвищено вимоги до особи, яка бажала стати нотаріусом. Основними умовами було отримання вищої юридичної освіти та один рік стажу роботи помічником у нотаріальній конторі.

Багато дослідників та науковців, проаналізувавши стан нотаріату у 20–50-х роках ХХ ст., дійшли висновку, що роль нотаріату вказаного періоду була значно меншою в житті суспільства, ніж у дореволюційний час. Це було зумовлено скасуванням приватної власності на землю, на засоби виробництва тощо. Сам нотаріат розглядали як технічний орган, який сприяв судовим органам у підвищенні кваліфікації судових працівників та веденні судової статистики, а у системі правоохоронних органів, які покликані захищати права і свободи людини і громадянина, нотаріат займав чи не останнє місце.

1974 рік ознаменувався для України прийняттям першого в історії УРСР вищого акту державної влади, який визначав організаційно-правове забезпечення органів нотаріату. 25 грудня 1974 р. Верховна Рада УРСР прийняла Закон УРСР «Про державний нотаріат», який введено в дію з 1 травня 1975 р. Цей нормативний акт регулював суспільні відносини в Українській РСР у сфері нотаріату протягом тривалого періоду. Новий етап становлення українського нотаріату починається вже в незалежній Україні.

Проголошення незалежності Україною, прийняття Конституції України, перехід до нових економічних відносин, поява приватної власності зумовили

необхідність в утворенні міцної та стабільної системи захисту прав та законних інтересів своїх громадян. Нотаріат, поряд з іншими правозахисними інститутами, стає одним із інститутів державної гарантії захисту законних прав та інтересів кожної людини.

Першим істотним кроком на шляху розвитку українського нотаріату стало прийняття 2 вересня 1993 р. Верховною Радою України Закону України «Про нотаріат» (далі – Закон), введеного в дію 1 січня 1994 р. [7].

З прийняттям Закону український нотаріат зазнав неабияких змін. Серед кардинальних нововведень були:

- 1) запровадження інституту приватних нотаріусів;
- 2) створення кваліфікаційних комісій нотаріату для визначення рівня професійної підготовки осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю;
- 3) заснування в обласних центрах, містах Києві, Севастополі державних нотаріальних архівів, що є складовою частиною Національного архівного фонду;
- 4) видача свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю всім громадянам України, які пройшли кваліфікаційний іспит.

Відповідно до прийнятого Закону вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси).

У населених пунктах, де немає нотаріусів, певні нотаріальні дії (за визначеним переліком), вчиняються уповноваженими на це посадовими особами органів місцевого самоврядування.

За кордоном вчинення нотаріальних дій покладається на консульські установи України, а у випадках, передбачених чинним законодавством, – на дипломатичні представництва України.

Ще одним істотним аспектом становлення організаційно-правового забезпечення українського нотаріату було створення 23 квітня 1993 р. Української нотаріальної палати (далі – УНП) та реєстрація її Міністерством юстиції України 8 червня того ж року як добровільного громадського об'єднання нотаріусів на професійній основі для задоволення й захисту їхніх соціальних та інших інтересів.

Наступним істотним кроком для розвитку сучасного нотаріату та його організаційно-правового забезпечення було проведення так званої малої нотаріальної реформи, суть якої відображена у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» від 1 жовтня 2008 р. № 614-VI [8]. В основі цієї реформи було:

- 1) зрівняння у повноваженнях державних та приватних нотаріусів;
- 2) встановлення підвищених вимог до претендентів на зайняття нотаріальної діяльності – до самого нотаріуса;
- 3) забезпечення населення доступу до нотаріальної діяльності;
- 4) забезпечення реалізації конституційного припису щодо судового контролю за законністю вчинених нотаріальних дій тощо.

З 2008 р. до діючого Закону вносилося чимало змін, які стосувалися тих чи інших аспектів організаційно-правового забезпечення нотаріату, але врахову-

ючи те, що суспільні відносини в нашій державі стрімко розвиваються, нотаріат сучасної України потребує істотного реформування.

Першим кроком до цього стала розроблена Міністерством юстиції України Концепція реформування органів нотаріату від 24 грудня 2010 р. [9] Досить серйозною заявкою на шляху до цього став розгляд проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про нотаріат" (реєстраційні номери 1286, 1286-1, 1286-2) на пленарному засіданні Верховної Ради України 19 квітня 2011 р. У цьому проекті йдеться про необхідність скасування поділу на державний та приватний нотаріат з метою створення єдиних юридичних умов для здійснення нотаріальної діяльності в Україні, закріплення статусу нотаріуса як офіційної публічної особи. Дискутується також питання щодо зрівняння тарифів приватних і державних нотаріусів на надання нотаріальних послуг, що, можливо, сприятиме переходу до системи «єдиного нотаріату».

Окрім згаданих проблем, невирішеним залишається питання правового статусу нотаріусів. По-перше, належним чином не врегульоване питання ким все ж таки є нотаріуси – органами чи посадовими особами, які вчиняють нотаріальні дії? По-друге, нагальну потребу визначення правового статусу нотаріусів засвідчило підписання Президентом України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно», розробленого Кабінетом Міністрів України та прийнятого Верховною Радою України 4 липня 2012 р., який вступає в силу з 1 січня 2013 р. і в якому нотаріуса наділено повноваженнями спеціального суб'єкта державного реєстратора прав на нерухоме майно, які виникають у результаті вчинення нотаріальних дій. У зв'язку з цим постає наступне питання: чи може нотаріус відразу бути і посадовою особою, яка засвідчує речовин, і реєстратором речових прав, які виникають у зв'язку з посвідченням таких речовин? На нашу думку, такі обов'язки є несумісними.

Таким чином, ретроспективний аналіз організаційно-правового забезпечення органів нотаріату в дореволюційний, радянський та сучасний періоди дає змогу прослідкувати еволюцію цього інституту. Процес становлення нотаріату в сучасній Україні безпосередньо пов'язаний його розвитком в Російській імперії, частиною якої довгий час була наша країна. Тому кожен етап становлення організаційно-правових засад органів нотаріату в Росії має важливе значення і для Української держави.

Нотаріат дореволюційного періоду характеризується тим, що наприкінці XIX ст. існувало чотири категорії органів і посадових осіб, які мали право вчиняти нотаріальні дії. За часів радянського нотаріату неодноразово приймалися положення, як на союзному рівні, так і на республіканському, які визначали організаційно-правове забезпечення органів нотаріату. При цьому роль нотаріату в радянський період була значно меншою, ніж у дореволюційний. З набуттям незалежності нашої державою однією з особливостей українського нотаріату стала поява інституту приватного нотаріату, якого раніше не існувало.

Отже, проведене дослідження дає змогу констатувати, що з дореволюційного періоду в правовому регулюванні нотаріату чимало проблем, які на-

лежним чином нерозв'язані й досі. Однією з них є правовий статус нотаріуса. Отже, на нашу думку, перед сучасним законодавцем стоїть чимало завдань. Це стосується, перш за все, прийняття нової редакції Закону України «Про нотаріат», який встановив би чітке організаційно-правове забезпечення органів нотаріату та регулював би суспільні відносини у сфері нотаріату відповідно до реалій сьогодення.

1. Ляпидевский Н. История нотариата. – М: Университетская типография Каткова, 1875. – Т. 1. – 350 с. 2. Казьяков Ю. М. Нотариат: історія та сучасність (короткий огляд) // Нотариат для вас. – 1997. – № 3. 3. Сміян Л. С., Нікітін Ю. В., Хоменко П. Г. Нотариат в Україні: навч. посібник / за ред. Ю. В. Нікітіна. – 3-є вид., доп. і перероб. – К.: КНТ, 2008. – 632 с. 4. Барановський С. Пасьнки Фемида // Нотаріальний вестник. – 1903. – № 2. 5. Драгневич Л. Історія розвитку нотаріату // Нотариат для вас. – 2008. – № 7–8. 6. Ільїна Ю. П. Значення радянського періоду розвитку українського нотаріату // Право і суспільство. – 2010. – № 6. 7. Про нотаріат: Закон України від 2 вересня 1993 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>. 8. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» від 1 жовтня 2008 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/614-17/page>. 9. Про затвердження Концепції реформування органів нотаріату в Україні: Наказ Міністерства юстиції України від 24 грудня 2010 р. № 3290/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3290323-10>.

УДК 347.633

К. І. БЕРЕЗОВСЬКА,
аспірантка Одеського національного
університету імені І. І. Мечникова

ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «УСИНОВЛЕННЯ ІНОЗЕМЦЯМИ»

Статтю присвячено розглядові проблемних питань визначення поняття «усиновлення іноземцями» та інших понять, що використовуються у законодавстві України щодо усиновлення дітей-громадян України громадянами інших держав. Наводяться аргументи проти використання термінів «усиновлення іноземними громадянами», «міждержавне усиновлення», «міжнародне усиновлення» та на користь застосування термінів «усиновлення іноземцями», «усиновлення з іноземним елементом».

Ключові слова: усиновлення іноземцями, усиновлення з іноземним елементом, міждержавне усиновлення, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування.

Березовская К. И. Дискуссионные вопросы определения понятия «усыновление иностранцами»

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов определения понятия «усыновление иностранцами» и других понятий, используемых в законодательстве Украины, регулирующем усыновление детей-граждан Украины гражданами других государств. Приводятся аргументы против использования терминов «усыновление иностранцами», «межгосударственное усыновление», «международное усы-