

*О.О. Висканцев,
Державний реєстр КП «Сумське міське бюро технічної
інвентаризації»*

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО НОТАРІУСУ

В статті розглядається поняття та види юридичної відповідальності державного нотаріуса, здійснюється їх класифікація. Аналізується законодавство іноземних держав щодо встановлення відповідальності нотаріуса

Ключові слова: приватний нотаріус, державний нотаріус, юридична відповідальність, види відповідальності, класифікація відповідальності, іноземний досвід.

Одним з суттєвих важелів, які призначені регулювати суспільне життя, є інститут відповідальності через те, що він «передбачає підпорядкування окремих індивідів вимогам порядку, стабільності та інтересам інших членів суспільства. Завдяки відповідальності виникає потреба передбачати наслідки власних дій чи бездіяльності, узгоджувати задоволення індивідуальних потреб із суспільними інтересами» [1, с. 365]. Відповідальність є невід'ємним складовим елементом правового статусу, який призваний попереджати протиправну поведінку особи – суб'єкта правовідносин та у той же час стимулювати досконале виконання службових повноважень, не допускати протиправні дії або бездіяльність, яка може потягнути порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб [2, с. 614].

Метою статті є вироблення пропозицій щодо удосконалення нормативно-правового закріплення адміністративної відповідальності державного нотаріуса. Досягти поставленої мети передбачається шляхом виконання наступних завдань: з'ясувати сутність поняття «відповідальність»; розкрити зміст адміністративної відповідальності по відношенню до державного нотаріуса; виявити недоліки щодо регулювання даного виду відповідальності стосовно державного нотаріуса; сформулювати пропозицію по усуненню виявлених недоліків.

Питанням юридичної відповідальності приділяється достатньо уваги вченими у рамках загальної теорії права та окремих галузевих наук. Так, питанням юридичної відповідальності в своїх наукових працях приділяли увагу В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, С.А. Комаров, Д.М. Лук'янець, А.В. Малько, О.Ф. Скакун, А.І. Щербак та інші вчені. Не применшуючи значення здійснених наукових розробок, все ж слід відмітити, що питанню адміністративної відповідальності державного нотаріуса достатньої уваги в науці адміністративного права приділено не було. Водночас, ця тема є вкрай актуальною через здійснювану в державі реформу, в результаті якої має бути ліквідовано інститут державного нотаріату, що очікувано має призвести до підвищення рівня надання нотаріальних по-

слуг населення внаслідок переведення його у комерційне поле. Натомість приватний характер нотаріальної діяльності не завжди є показником їхньої якості, а іноді й прямо навпаки, як це відбулося в Узбекистані, де після експерименту щодо залишення в країні лише приватних нотаріусів у 2010 році внаслідок «дискредитації» приватними нотаріусами свого статусу було ліквідовано інститут приватних нотаріусів та всі нотаріальні послуги віднині надаються тільки державними нотаріусами. Відтак, доцільно розглянути питання вдосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу державного нотаріуса, зокрема шляхом удосконалення відповідальності, в тому числі адміністративної, що більш імовірно призведе до очікуваних наслідків.

З'ясуємо сутність та зміст такого явища як відповідальність. О.Ф. Скакун вважає, що юридична відповідальність - це «передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення» [3, с. 432]. С.А. Комаров та А.В. Малько в свою чергу, в межах загальної теорії держави і права, визначають юридичну відповідальність, як необхідність застосувати щодо особи, яка скоїла правопорушення засобів державного примусу, особистого (у формі позбавлення волі), майнового (покладання штрафних санкцій) або організаційного характеру (звільнення з роботи) [4]. На думку І.С. Кантафарової, інститут відповідальності взагалі «є охоронним інститутом права, який природно виконує охоронну функцію права, яка у свою чергу складається з двох елементів: 1) компенсаційного впливу; 2) штрафного (репресивного) впливу» [5, с. 84].

Науковцями пропонуються численні класифікації юридичної відповідальності за різними підставами, та, на нашу думку, юридичну відповідальність нотаріуса доцільно класифікувати залежно від статусу. Так, законодавством України встановлено диференційована відповідальність залежно від статусу нотаріуса: державного або приватного. Так, «школа, заподіяна особі внаслідок незаконних дій або недбалості приватного нотаріуса, відшкодовується в повному розмірі» та для забезпечення такого відшкодування приватний нотаріус здійснює заходи щодо страхування цивільно-правової відповідальності [6, ст.ст. 27, 28]. Стосовно відповідальності державного нотаріуса Законом України «Про нотаріат» зазначено, шкода, заподіяна особі внаслідок його незаконних або недбалих дій, відшкодовується в порядку, передбаченому законодавством України [6, ст. 21]. Таким чином, мова йде лише про цивільно-правову відповідальність нотаріуса. До речі, огляд законодавства про нотаріат Російської Федерації та Республіки Білорусь виявив, що норми встановлення відповідальності нотаріусів, аналогічно із українським законодавством, містять лише узагальнене посилення на чинне законодавство [7, ст. 17; 36, ст. 41]. Законом Республіки Молдова «Про нотаріат» передбачено більш чітку норму відповідальності нотаріуса. Тобто, чітко встановлено, що нотаріус несе відповідальність за порушення ним своїх професійних обов'язків та затверджено перелік дисциплінарних проступків та стягнень, які можуть бути застосовані до нота-

ріуса [8, ст.ст. 23, 24]. Однак, таким чином, можна дійти висновку, що в Молдові нотаріус може бути притягнутий лише до дисциплінарної відповідальності. Законодавством Республіки Казахстан, в свою чергу, встановлено, що нотаріус, у разі здійснення неправомірних діянь несе кримінальну, адміністративну, матеріальну, дисциплінарну та іншу відповідальність, передбачену законодавством Республіки Казахстан [9, ст. 24]. Вбачається, що законодавець країн пострадянського простору намагається максимально узагальнити норму відповідальності нотаріуса, що, на нашу думку, є негативним моментом в правовому регулюванні відповідальності.

С.В. Хімченко зазначає, що нотаріус «несе особисту відповідальність за здійснення нотаріальних дій... Отже, нотаріус здійснює нотаріальні дії від імені держави, втім його відповідальність за здійснені ним нотаріальні дії має особистий характер». При цьому державний нотаріус, як наймана особа, несе відповідальність за трудовим законодавством, а цивільна відповідальність за його дії виникає у державного органу – відповідного управління юстиції, в штаті якого він перебуває [5, с. 83-84].

І.Г. Черемних зазначає, що державний нотаріус, за вчинення протиправних дій може бути притягнутий до дисциплінарної, цивільної або кримінальної відповідальності, залежно від того, які наслідки будуть мати його правопорушення [10, с. 116]. Однак, державний нотаріус може бути притягнутий й до адміністративної відповідальності, відповідно до законодавства про адміністративні правопорушення України. Таким чином, державний нотаріус, відповідно до чинного українського законодавства, може бути притягнутий до дисциплінарної, цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності залежно від виду правопорушення та тяжкості його наслідків. На нашу думку, Законом України «Про нотаріат», який в Україні сьогодні є основним нормативно-правовим актом, що регулює організацію та діяльність системи органів нотаріату, недостатньо уваги приділяється такому важливому правовому інституту, як відповідальність. Л. Даниук зазначає, що чинним законом України «Про нотаріат» «передбачено бланкетну норму щодо врегулювання відповідальності державного нотаріуса» та зауважує, що необхідно здійснювати заходи щодо удосконалення правового регулювання відповідальності. Але, аналіз законопроектів, щодо удосконалення нотаріального законодавства «не торкається питання відповідальності суб'єктів вчинення нотаріальних дій» [11, с. 222].

Сьогодні в Україні законодавство про нотаріат потребує кардинального реформування через те, що воно містить велику кількість підзаконних нормативних актів, штучно «роздуте», має місце дублювання норм тощо. З метою розв'язання зазначених проблем пропонуємо запровадити єдиний кодифікований нормативно-правовий акт – Нотаріальний кодекс України, в якому має бути відведено окремий розділ, присвячений виключно відповідальності суб'єктів вчинення нотаріальних дій взагалі та державного нотаріусу зокрема. Норма чинного закону України «Про нотаріат» щодо встановлення відповідальності, зокрема, державного нотаріуса має занадто узагальнену відсилочну норму. З метою удосконалення нормативного ре-

гулювання відповідальності державного нотаріуса, її конкретизації та деталізації, усунення можливості застосування відповідальності у якості важеля впливу на державного нотаріуса доцільно в окремій статті зазначити види відповідальності, до якої може бути притягнутий нотаріус (дисциплінарна, цивільна, адміністративна та кримінальна) та в подальших статтях відповідного розділу, присвяченого відповідальності нотаріуса, по кожному конкретному виду відповідальності перелічити види проступків, за вчинення яких нотаріуса може бути притягнуто до відповідальності та засоби примусового впливу, які до нього можуть бути застосовані. Звичайно не треба дублювати норми адміністративного, трудового, кримінального та цивільного законодавства, але у випадках застосування норм законодавства іншої галузі має бути конкретне посилання на відповідну статтю визначеного нормативно-правового акту (тобто конкретна відсилочна норма, а не узагальнене відсилання до норм чинного законодавства). Враховуючи специфічний статус нотаріуса (виконання делегованих державою функцій, але без статусу державного службовця), те, що здебільшого компетенція його пов'язана із майновими інтересами фізичних та юридичних осіб, нотаріус, на нашу думку, не захищений від свавілля з боку державних контролюючих органів та осіб, які звертаються до нотаріуса за отриманням нотаріальних послуг тощо. Саме тому, категорія відповідальності нотаріуса взагалі та державного нотаріуса зокрема, має бути досконало викладена та врегульована нормами нотаріального законодавства та таким чином, з одного боку будуть захищені права і свободи фізичних та юридичних осіб, які звертаються до нотаріуса, а з другого – права нотаріуса.

Додаткової уваги на сьогодні заслуговує адміністративна відповідальність державного нотаріуса. Так, по-перше доцільно визначитися із дефініцією та ознаками адміністративної відповідальності, враховуючи, що на законодавчому рівні поняття адміністративної відповідальності не встановлено. Проаналізувавши наукові доробки з цього питання Ю.С. Шемшученка, А.Б. Турчина, В.В. Копейчикова та Р.С. Павловського, Ю.П. Битяка та В.В. Зуя, В.К. Колпакова, І.В. Гаврущенко, Л. Ковалю, Є. Додіна та інші, вважаємо, що адміністративна відповідальність – це застосування засобів примусового впливу, які полягають у встановленні обмежень особистого, майнового, матеріального, морального або іншого характеру уповноваженими органами (посадовими особами) до фізичних чи юридичних осіб за вчинення адміністративного проступку в порядку адміністративного законодавства.

Науковці відзначають, що адміністративній відповідальності притаманні певні характерні ознаки. А.Б. Агапон, наприклад, називає наступні характерні особливості адміністративної відповідальності: 1) накладається за правопорушення, які не мають високого ступню суспільної небезпеки та мають назву адміністративні проступки (правопорушення); 2) є наслідком протиправної дії чи бездіяльності юридичної або фізичної особи. У таких правовідносинах завжди приймає участь суб'єкт публічно-правової сфери, тобто області загальнодержавних інтересів; 3) є результатом правопору-

шення у сфері виключно загальнодержавних інтересів [12, с. 10]. Таким чином вбачається, що однією з основних ознак адміністративної відповідальності є те, що вона є наслідком правопорушення у сфері виключно загальнодержавних інтересів.

На сьогодні в Україні, нотаріус не має статусу державного службовця, представника влади, але він виконує покладені на нього державою спеціальні повноваження, є частиною державної системи, органу, наділеного публічною владою [13, с. 6]. Звісно між адміністративною та нотаріальною діяльністю «існує суттєва відмінність за юридичним характером, колом суб'єктів та структурою їх правовідносин, цілями, результатами та методами регулювання» [14, с. 137] та законодавством про нотаріат не передбачено притягнення нотаріуса до адміністративної відповідальності. Але, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачені склади правопорушень, суб'єктами яких виступають нотаріуси. Так, статтею 163-9 кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність за незаконне використання інсайдерської інформації та чітко зазначено перелік осіб, які можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності відповідно до цієї статті, до якого включено і нотаріуса. Главою 13-А «адміністративні корупційні правопорушення» вищезазначеного кодексу передбачено правопорушення пов'язані із проявами корупційних діянь, суб'єктами яких також визначені нотаріуси. Таким чином, складається ситуація, коли законодавством про нотаріат України на сьогодні не передбачено притягнення нотаріуса до адміністративної відповідальності, а галузевим адміністративним законодавством встановлені певні правопорушення, суб'єктами яких визначені нотаріуси. А.Н. Міронов вважає, та ми підтримуємо таку точку зору, що «переважно було б закріпити самостійні склади адміністративних правопорушень, суб'єктами яких виступав би нотаріус, причому як такий, що працює в державній нотаріальній конторі, так і такий, що займається приватною практикою» [15, с. 75-76].

На нашу думку, не варто однозначно заявляти, що нотаріус не є представником влади, не виконує делеговані державою функції та дії його неможливо розглядати в порядку адміністративного судочинства. Саме державою встановлений порядок доступу до професії нотаріуса (певний обсяг правосуб'єктності, обов'язкове проходження стажування та складання кваліфікаційного іспиту), через Міністерство юстиції держава наділяє особу, яка претендує на посаду, статусом нотаріуса, який підтверджується відповідним свідоцтвом про право на зайняття нотаріальною діяльністю встановленого зразку та наділяє його спеціальними повноваженнями, встановивши, у певних випадках, вимогу обов'язкового вчинення нотаріальних дій. Юристами науковцями та практиками зазначається, що «нотаріат має дуалістичну природу, в силу якої, з одного боку, нотаріус виступає як уповноважений представник держави, а з іншого – як незалежний юридичний консультант сторін, як представник вільної професії» [16, с. 44]. Однак, отримати консультацію фізичні та юридичні особи можуть і в

представників інших професій, а вчиняти нотаріальні дії уповноважений лише конкретно визначене коло посадових осіб.

Підсумовуючи, слід піддати сумніву загальноприйнятту позицію, що нотаріус не може бути притягнутий до адміністративної відповідальності через те, що він не є державним службовцем, представником влади. Встановлено, що Кодексом України про адміністративні правопорушення закріплено види правопорушень, суб'єктами яких визнані нотаріуси. З огляду на це пропонуємо зазначити, що нотаріус може бути притягнутий до адміністративної відповідальності. Разом із тим, постає питання щодо порядку оскарження дій (бездіяльності) або відмови у вчиненні нотаріальних дій. Законодавства Російської Федерації, Республік Молдови, Білорусь, Казахстан встановлюють, що оскарження дій або відмова у вчиненні нотаріальних дій в цих країнах здійснюється у судах загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства. Однак, в Україні сьогодні цивільним процесуальним законодавством не передбачено порядку оскарження дій або відмови у вчиненні нотаріальних дій. Зважаючи на те, що нотаріус при вчиненні нотаріальних дій виконує функції, якими його наділила держава та від імені держави, пропонуємо підняти питання щодо можливості оскарження дій (бездіяльності) нотаріуса або відмови у вчиненні нотаріальних дій в порядку адміністративного судочинства.

Література:

1. Довгий Т. Соціально-правова сутність відповідальності державних службовців / Т. Довгий // Збірник наукових праць. Ефективність державного управління. – 2010. – Вип. 25. – С. 363-370 / [Електронний ресурс]: Веб-сайт Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_25/fail/dovhyi.pdf.
2. Ладика Ю.В. До питання про визначення адміністративно-правового статусу працівників органів внутрішніх справ України / Ю.В. Ладика // Митна справа. – 2011. – № 6 (78) частина 2 книга 2. – С. 609-616.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / О.Ф. Скакун; Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
4. Комаров С.А. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. /С.А. Комаров, А.В. Малько. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА.М, 1999. – 448 с. / [Електронний ресурс]: Веб-сайт Економіко-правової бібліотеки. – Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z2209_page_61.html.
5. Хімченко С.В. Характеристика цивільної відповідальності нотаріуса / С.В. Хімченко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 3. – С. 83-85.
6. Про нотаріат: Закон України № 3425-ХІІ від 02.09.1993 року (із змінами) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 39. – ст. 383 / [Електронний ресурс]: Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>.

7. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, приняты Верховным Советом Российской Федерации 11.02.1993 г. / [Электронный ресурс]: Офіційний веб-сайт Российской нотариальной палаты. – Режим доступа: http://www.notariat.ru/changelegis/text_27_19.aspx.
8. Закон Республики Молдова «Про нотариат» № 1453-XV від 08.11.2002 року / [Электронный ресурс]: Інформаційний портал «Реальний голос». – Режим доступу: <http://www.real-voice.info/modules/myarticles/article.php?storyid=443>.
9. Закон Республики Казахстан «О нотариате» от 14.07.1997 года № 155-І (с изменениями) / [Электронный ресурс]: Веб-сайт Інформаційної системи Параграф. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008028.
10. Черемных И.Г. Нотариат и нотариальное право России: учебное пособие / И.Г. Черемных. – М.: ЕКСМО, 2007. – 272 с.
11. Данюк Л. Нотаріально-правові відносини: сутність і історія формування, перспективи розвитку / Л. Данюк // Право України. – 2010. – № 3. – С. 218-224.
12. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. / А.Б. Агапов. – М.: «Статут», 2000. – 251 с.
13. Москаленко И.В. Сущность и значение нотариата / И.В. Москаленко // Нотариус. – 2002. – № 5. – С. 6-8.
14. Комаров В. Проблеми латинського нотаріату: український досвід нормоутворення / В. Комаров, В. Баранкова // Вісник академії правових наук України: збірник наукових праць. – 2007. – № 1(48). – С. 129-141.
15. Миронов А.Н. Нотариат: Учебное пособие / А.Н. Миронов. – М.: Форум; М.: Инфра-М, 2005. – 208 с.
16. Зілковська К.Л. Судова юрисдикція справ щодо оскарження нотаріальних дій та відмови у їх вчиненні / К.Л. Зілковська / [Электронный ресурс]: Веб-сайт Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vonu_prav/2010_22/06.pdf.

Высеканцев А.А. Административная ответственность государственного нотариуса. – Статья.

В статье рассматривается понятие и виды юридической ответственности государственного нотариуса, осуществляется их классификация. Анализируется законодательство иностранных государств относительно установления ответственности нотариуса

Ключевые слова: частный нотариус, государственный нотариус, юридическая ответственность, виды ответственности, классификация ответственности, иностранный опыт.

Vusekantsev A.A. Administrative responsibility state to the notary. – Article.

A concept and types of legal responsibility of state notary are examined in the article, their classification comes true. The legislation of the foreign states is analysed in relation to establishment of responsibility of notary

Key words: private notary, state notary, legal responsibility, types of responsibility, classification of responsibility, foreign experience.

УДК 342.5:351.74

З.С. Галаван,
*кандидат юридичних наук,
заступник начальника, начальник слідчого управління
ГУМВС України в Харківській області*

СИСТЕМА ПОПЕРЕДНЬОГО СЛІДСТВА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Висвітлюється правова основа та система органів попереднього слідства Російської Федерації. Зазначаються основні принципи та завдання діяльності органів попереднього слідства.

Ключові слова: система попереднього слідства, слідчий комітет, слідчий департамент, Російська Федерація.

Політика кожної правової, соціальної, демократичної держави спрямована на забезпечення захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини та громадянина; протидію злочинності; охорону громадського порядку та власності; забезпечення громадської безпеки. Так як кожній державі притаманний певний рівень злочинності, останніми ведеться активна боротьба з її проявами та вживаються превентивні заходи. Боротьба зі злочинністю виражається в кримінальному переслідуванні з боку держави. При цьому лівова частка по реалізації вказаного виду діяльності припадає на правоохоронні органи держави. До структури останніх входять й органи досудового (попереднього) слідства.

Політичне та правове життя України історично пов'язане з аналогічними сферами життя Російської Федерації (далі РФ). У зв'язку з цим аналіз системи органів попереднього слідства РФ, принципів і завдань їх діяльності набувають особливий актуальності в світлі нинішньої реформи вітчизняного кримінально-процесуального законодавства.

Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів України та зарубіжних держав досліджувалися в працях таких вітчизняних і зарубіжних вчених як О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, М. Г. Вербенського, В. М. Гаращука, Л. В. Голяка, Л. М. Давиденка, В. В. Коваленка, А. Т. Комзюка, О. М. Музичука, О. В. Негодченка, М. В. Руденка, М. М. Тищенко, О. В. Тюріної та інших. Але незважаючи на низку сформульованих принципово важливих положень у працях названих вчених, залишається ряд