

Зарубіжний досвід оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів з надання адміністративних послуг

Foreign experience in the appeal of decisions, actions and inactions of notaries on providing administrative services

Елеонора Женеску

Ключові слова:

нормативно-правові акти, адміністративна послуга, публічна послуга, оскарження, рішення, дії, бездіяльність, зарубіжний досвід, нотаріус.

Key words:

regulations, administrative services, public services, appeal decisions, actions, omissions international experience, notary.

Постановка проблеми. За своєю природою нотаріат не є суто національним інститутом. Не буде повним пошук витоків судового контролю за нотаріальною діяльністю та становлення інституту оскарження нотаріальних дій на теренах України без звернення до історичного досвіду інших держав. Тому доцільно проаналізувати зарубіжний досвід нормативного регулювання оскарження дій нотаріусів у таких країнах, як Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Молдова, Республіка Узбекистан, Республіка Казахстан та в інших зарубіжних країнах.

Для того, щоб вирішити питання становлення інституту оскарження дій нотаріусів у зарубіжних країнах, необхідно насамперед визначитись, яким шляхом та в якому напрямі йде розвиток положень сучасного законодавства держав – учасниць СНД та інших зарубіжних країн про оскарження дій нотаріусів, проаналізувати, яке місце посідає судовий порядок оскарження дій нотаріусів у цивільно-процесуальному законодавстві цих країн та у чому особливості його правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. За організацією діяльності, функціями, характером контролю нотаріат є публічно-правовим інститутом, тому законодавством зарубіжних країн також передбачена можливість оскарження нотаріальних дій та відмови у їх вчиненні у судовому порядку.

Правове регулювання нотаріальної діяльності у країнах СНД здійснюється на основі прийнятих законодавчих актів про нотаріат: Основ законодавства РФ про нотаріат від 11 лютого 1993 р. [18], Закону Республіки Білорусь «Про нотаріат та нотаріальну діяльність» від 18 липня 2004 р. [16], Закону Республіки Молдова «Про нотаріат» від 8 листопада 2002 р. [13], Закону Республіки Таджикистан «Про державний нотаріат» № 810 від 16 квітня 2012 р. [8], Закону Республіки Узбекистан «Про нотаріат» від 26 грудня 1996 р. [14], Закону Республіки Казахстан «Про нотаріат» № 155-І від 14 липня 1997 р. [12], Закону Киргизької Республіки «Про нотаріат» № 70 від 30 травня 1998 р. [10], Закону Республіки Туркменістан «Про державний нотаріат» № 355-І від 30 квітня 1999 р. [7], Закону Азербайджанської Республіки «Про нотаріат» від 26 листопада 1999 р. [9] та Закону Республіки Вірменії «Про нотаріат» від 27 грудня 2001 р. [11].

Окремі статті названих документів містять норми про судовий контроль за нотаріальною діяльністю, регулюють судовий порядок оскарження дій нотаріусів.

Аналіз цих законів дає підстави зробити висновок, що в країнах СНД державний контроль над діяльністю нотаріусів здійснюється у двох видах: судовий контроль над здійсненням нотаріальних дій і контроль над виконанням професійних обов'язків нотаріусами, що працюють у нотаріальних конторах із боку органів юстиції.

Порядок оскарження дій нотаріусів у цих країнах є доволі традиційним і майже ідентичним: адміністративний і судовий. Останній, як правило, встановлюється цивільним процесуальним законодавством.

Наведений підхід до розуміння нотаріату та правового оформлення його основних засад є схожим для більшості країн СНД.

Так, відповідно до норм Основ законодавства РФ про нотаріат [17] положення щодо судового контролю за вчиненням нотаріальних дій міститься в окремій главі, що має назву «Контроль за діяльністю нотаріусів», у якій виокремлюються судовий контроль та контроль за виконанням нотаріусами професійних обов'язків, який здійснюється Міністерством юстиції щодо державних нотаріусів або нотаріальною палатою – стосовно приватних нотаріусів.

Відповідно до ст. 33 Основ законодавства РФ про нотаріат відмова у вчиненні нотаріальної дії або неправильно вчинена нотаріальна дія оскаржуються у судовому порядку [17].

Згідно із ст. 49 Основ законодавства РФ про нотаріат зацікавлена особа, яка вважає неправильною вчинену нотаріальну дію або відмову у вчиненні нотаріальної дії, має право подати про це скаргу до районного суду за місцезнаходженням державної нотаріальної контори (нотаріуса, який займається приватною практикою). Цією статтею також передбачено, що спір про право, оснований на вчиненій нотаріальній дії, розглядається судом або арбітражним судом у порядку позовного провадження [17].

Аналогічні положення містяться у Законі Республіки Білорусь «Про нотаріат та нотаріальну діяльність» від 18 липня 2004 р. [16] та ЦПК Республіки Білорусь № 238-3 від 11 січня 1999 р. [18].

У Законі Республіки Молдова «Про нотаріат» [13] також в окремій главі містяться положення про контроль за нотаріальною діяльністю. При цьому розрізняються нагляд за нотаріальною діяльністю з боку Міністерства юстиції та судовий контроль за діяльністю осіб, що здійснюють нотаріальну діяльність, який провадиться судовими інстанціями. Стаття 29 Закону Республіки Молдови «Про нотаріат» [13] регламентує можливість оскарження відмови у вчиненні нотаріального акту або вчинений нотаріальний акт до судової інстанції на території діяльності цього нотаріуса у встановленому законом порядку.

У ст. 48 Закону Республіки Таджикистан «Про державний нотаріат» вказано, що зацікавлена особа, яка вважає вчинену нотаріальну дію або відмову у вчиненні нотаріальної дії неправильною, має право звернутися до суду за місцезнаходженням державної нотаріальної контори. Спори між зацікавленими особами про право, основані на вчиненій нотаріальній дії, розглядаються у судовому порядку [8].

ЦПК Республіки Таджикистан від 5 січня 2008 р. [4], зокрема ст. 267, відносить розгляд заяв про вчинену нотаріальну дію або відмову в її вчиненні до окремого провадження, а статті 315–317 глави 37 «Розгляд заяв про вчинену нотаріальну дію або відмову в її вчиненні» цього кодексу докладно регулюють процедуру розгляду заяв про вчинену нотаріальну дію або відмову в її вчиненні.

Так, відповідно до цих норм зацікавлена особа, яка вважає неправильною вчинену нотаріальну дію або відмову у вчиненні нотаріальної дії, має право подати заяву до суду за місцезнаходженням нотаріальної контори або посадової особи, уповноваженої вчинювати нотаріальну дію. Спір про право між зацікавленими особами, оснований на вчиненій нотаріальній дії, розглядається судом у порядку позовного провадження.

Подібним чином регулюється оскарження нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні законодавством про нотаріат Республіки Узбекистан. Так, статтею 39 Закону Республіки Узбекистан «Про нотаріат» від 26 грудня 1996 р. [14] передбачено можливість оскарження нотаріальної дії, ухвали про відкладення нотаріальної дії або відмови в її вчиненні до суду за місцезнаходженням державної нотаріальної контори або приватного нотаріуса.

У Республіці Казахстан врегулюванню правових засад оскарження нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні присвячена окрема стаття 25 Закону Республіки Казахстан «Про нотаріат» № 155-І від 14 липня 1997 р. [12], у якій вказується, що скарги на нотаріальні дії або відмову в їх вчиненні розглядаються судами відповідно до норм цивільного процесуального законодавства.

У ЦПК Республіки Казахстан № 411-І від 13 липня 1999 р. [3] справи за скаргами на нотаріальні дії або відмову в їх вчиненні належать до категорій справ, які розглядаються у порядку окремого провадження. Положення про порядок подання скарги, розгляд скарги та її вирішення регулюються відповідними статтями 321–323 та містяться у главі 38 «Скарги на нотаріальні дії або відмову в їх вчиненні» підрозділу 4 «Окреме провадження» розділу 2 «Провадження у суді першої інстанції» ЦПК Республіки Казахстан [3].

У Законі Киргизької Республіки «Про нотаріат» № 70 від 30 травня 1998 р. [10] у статті 25 містяться аналогічні положення про судовий порядок оскарження вчиненої нотаріальної дії. Розгляд справ за заявами на вчинення нотаріальних дій або відмову в їх вчиненні регулюється відповідно до розділу «Окреме провадження» ЦПК Киргизької Республіки № 146 від 29 грудня 1999 р. [1].

ЦПК Киргизької Республіки містить аналогічні положення щодо порядку розгляду таких заяв і передбачає, що спір про право, оснований на вчиненій нотаріальній дії, розглядається у порядку позовного провадження.

Законом Республіки Туркменістан «Про державний нотаріат» № 355-I від 30 квітня 1999 р. [7] передбачено, що скарга на вчинену нотаріальну дію або відмову у вчиненні нотаріальної дії подається в етрапський (міський) суд за місцезнаходженням державної нотаріальної контори. Розгляд скарг здійснюється судом у порядку, встановленому цивільним процесуальним законодавством Туркменістану.

Зазначеним Законом передбачено, що спір про право, який оснований на вчиненій нотаріальній дії, розглядається у порядку позовного провадження, а скарги на дії, які не стосуються суті вчиненої нотаріальної дії, розглядаються Міністерством юстиції Туркменістану.

У Законі Республіки Вірменії «Про нотаріат» [11] міститься стаття 20 «Опротестування дій нотаріуса», відповідно до якої особа, інтереси якої зачіпаються дією нотаріуса, або особа, якій відмовлено у вчиненні нотаріальної дії, має право опротестувати до суду нотаріальну дію або відмову у вчиненні нотаріальної дії. Інші дії нотаріуса можуть бути опротестовані або до суду, або Міністру юстиції, або до нотаріальної палати.

Далі зазначимо, що у постанові Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць СНД «Про Концепцію та структуру модельного кодексу цивільного судочинства для держав-учасниць Співдружності незалежних держав» № 21-6, прийнятої 16 червня 2003 р. у м. Санкт-Петербурзі, [19] положення про провадження у справах, пов'язаних із діяльністю нотаріату, виокремлено у главу, якою регулюються особливості провадження за відносинами і спорами з нотаріатом: юрисдикцію; підстави для відкриття провадження; особливості підготовки справ, повідомлення та виклики; докази та доказування; заходи щодо визначення розміру завданої майнової шкоди; особливості судового розгляду; особливості застосування права під час розгляду справ; рішення суду.

Таким чином, аналіз законодавства країн – учасниць СНД дає підстави зробити висновок, що у більшості країн скарги на нотаріальні дії або відмову в їх вчиненні розглядаються судами відповідно до цивільних процесуальних кодексів, у яких передбачені спеціальні норми, які регламентують порядок подачі та розгляду таких скарг.

Дослідивши положення законодавства про нотаріат та цивільного процесуального законодавства щодо оскарження дій нотаріусів у країнах СНД, звернемося до положень про оскарження нотаріальних дій в Естонії – країні колишнього Радянського Союзу, проаналізувавши Закон Естонської Республіки «Про нотаріат» від 6 грудня 2000 р. [15] та відповідні положення ЦПК Естонської Республіки [5].

Законом Естонської Республіки також передбачений судовий порядок вирішення розгляду справ про оскарження стосовно вчинених нотаріальних дій, нотаріальних послуг, фактів чи прав або відмови у вчиненні нотаріальних дій. Так, відповідно до ч. 5 ст. 41 Закону Естонії «Про нотаріат» [15] у разі відмови у вчиненні нотаріальної дії клопотання про вчинення нотаріальної дії розглядається у порядку непозовного провадження. Однак у цьому Законі окремої статті, яка б регулювала оскарження нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні, немає.

ЦПК Естонської Республіки від 20 квітня 2005 р. [5] регулює питання, що пов'язані з оскарженням нотаріальних дій, у порядку непозовного провадження (глава 11 «Непозовні справи»).

Щодо контролю за нотаріальною діяльністю в інших зарубіжних країнах, то насамперед проаналізуємо законодавство Франції та Німеччини (країн латинського типу нотаріату) щодо контролю за нотаріальною діяльністю.

Статус нотаріуса у Федеративній Республіці Німеччина визначається відповідно до Федерального Положення про нотаріат (Bundesnotarordnung, BNotO) від 16 лютого 1961 р. [20] (надалі – ФПН).

Нотаріат у Німеччині відповідає латинському типу та є органом попереджувального (превентивного) правосуддя згідно з параграфом I ФПН [20]. Згідно з ФПН нотаріус наділений державними повноваженнями, має відповідні обмеження та підлягає державному нагляду.

Нагляд за нотаріальною діяльністю відповідно до параграфа 92 розділу 1 «Нагляд» частини 3 «Дисциплінарне провадження» ФПН [20] здійснюють: 1) президент суду землі щодо нотаріусів і стажистів-нотаріусів в окрузі суду землі; 2) президент вищого суду землі щодо нотаріусів і стажистів-нотаріусів в окрузі вищого суду землі; 3) орган земельного управління юстиції щодо всіх нотаріусів і стажистів-нотаріусів відповідної землі.

ФПН у параграфі 19 передбачає можливість подання позову до суду про відшкодування збитків у разі умисного або необережного порушення службових обов'язків нотаріусом. Справи про відшкодування шкоди розглядаються виключно судами земель незалежно від ціни предмета спору.

Розглядаючи законодавчі особливості контролю за нотаріальною діяльністю у Франції, зазначимо, що на території Франції з 1945 року донині діє Ордонанс про статус нотаріату [20].

У Франції діяльність нотаріуса здійснюється під прокурорським наглядом та контролем з боку Міністерства юстиції; у разі будь-яких порушень він підлягає дисциплінарним санкціям із боку професійних (мається на увазі – Міністерство юстиції Франції) та судових інстанцій [6].

Слід зазначити, що у світі функціонує, крім нотаріату латинського типу, нотаріат англосаксонського типу, який заснований переважно на судовому прецеденті, через що основна увага приділяється показам свідків як засобу доказування, зокрема під час дослідження письмових доказів.

Анотація

Наукова стаття присвячена висвітленню зарубіжного досвіду оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів з надання адміністративних послуг. Розглянуто законодавчі та підзаконні акти країн пострадянських держав, а також країн ЄС, що регулюють надання адміністративних послуг нотаріусами, та виокремлено нормативно-правові акти, що визначають порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів з надання адміністративних послуг.

Summary

The scientific article is devoted to coverage of foreign experience appealing decisions, actions or omissions notaries to provide administrative services. Considered laws and regulations of the former Soviet states and the edges of the EU, governing the provision of administrative services and notaries singled regulations that the procedure for appealing decisions, actions or omissions notaries to provide administrative services.

Використана література:

1. Гражданский процессуальный кодекс Киргизской Республики от 29 декабря 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medialaw.asia/document/-5362>.
2. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь № 238-3 от 11 января 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tamby.info/kodeks/gpk.htm>.
3. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан № 411-І от 13 июля 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013921&sublink=3210000#sub_id=3210000.
4. Гражданский процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 5 января 2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30410757.
5. Гражданский процессуальный кодекс Эстонской Республики от 20 апреля 2005 г. (по состоянию на 15 апреля 2013 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.estlex.ee/tasuta/?id=7&aktid=70061&fd=1&leht=1>.

6. Інститут нотаріусів у Франції // Вісник Центру комерційного права. – 2009. – № 2–3. – С. 4–5.
7. О государственном нотариате : Закон Республики Туркменистан № 355-І от 30 апреля 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://asgabat.net/stati/zakonodatelstvo-turkmenistana/zakon-turkmenistana-o-gosudarstvennom-notariate.html>.
8. О государственном нотариате : Закон Республики Таджикистан № 810 от 16 мая 2012 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mmk.tj/ru/library/o_gosudarstvennom_notariate.doc.
9. О нотариате : Закон Азербайджанской Республики № 762-ІГ от 26 ноября 1999 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2792.
10. О нотариате : Закон Киргизской Республики № 70 от 30 мая 1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dcsmf.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=43:2011-03-06-07-15-42&catid=4:2011-02-21-15-09-10&Itemid=9.
11. О нотариате : Закон Республики Армения № 3P-274 от 27 декабря 2001 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.export.by/zarubezhnoe_zakonodatelstvo_ved/O%20notariate8c3/show.htm.
12. О нотариате : Закон Республики Казахстан № 155-І от 14 июля 1997 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008028#sub_id=60000.
13. О нотариате : Закон Республики Молдова № 1453-XV от 8 июля 2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-moldova.com/laws/rus/notariate04-ru.txt>.
14. О нотариате : Закон Республики Узбекистан № 343-І от 26 декабря 1996 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=57043.
15. О нотариате : Закон Эстонской Республики от 6 декабря 2000 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.estlex.ee/tasuta/?id=7&aktid=39205&fd=1&leht=1>.
16. О нотариате и нотариальной деятельности : Закон Республики Беларусь № 305-3 от 18 июля 2004 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/text73/index.htm>. <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1055>.
17. Организация и роль нотариата во Франции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.paris.notaires.fr/sites/default/files/plaquette_chambre_2013_traduction_russe_ru.pdf.
18. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате : Закон Российской Федерации № 4462-1 от 11 февраля 1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.garant.ru/10102426/7/#block_700.
19. Про Концепцію та структуру Модельного кодексу цивільного судочинства для держав-учасниць Співдружності незалежних держав: Постанова Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць Співдружності незалежних держав № 21-6 від 16 червня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.kulichki.com/zak/megd/megd00326.htm>.
20. Bundesnotarordnung BNotO [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bnotk.de/Notar/Berufsrecht/BNotO/BNotO_Teil_I.php.

Елеонора Женеску,
суддя

Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська