

УДК 347.961

Т. С. Курило
здобувач*Науково-дослідного інституту публічного права***КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ НОТАРІАТУ: СТАН, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРИЧИНИ ПОШИРЕННЯ**

Постановка проблеми. Нотаріат сьогодні – це визнана апробуванням віків форма забезпечення цивільного обороту, охорони і захисту цивільних прав та інтересів як фізичних, так і юридичних осіб [1]; «орган, який виконує правоохоронну функцію та належить до правоохоронних органів держави» [2, с. 86]; «інститут правосуддя, в основі характеристики якого визначальною є функція превентивного захисту» [3, с. 41]. Наведені вище міркування дають змогу розглядати нотаріат, перш за все, як «інститут превентивного правосуддя». Нотаріальне посвідчення юридично значущих фактів і документів визнається загальнообов'язковою передумовою виникнення, зміни та припинення дедалі більшої кількості важливих приватноправових відносин. Як справедливо з цього приводу зауважують деякі науковці, «в суспільній правосвідомості вже давно сформувалось стійке уявлення про те, що «нотаріально» – це значить законно, достовірно, безспірно» [4, с. 127]. Інакше кажучи, нотаріально посвідчені правочини апріорі визнаються законними, а спричинені ними правові наслідки – безспірними.

Водночас вимушені констатувати, що сьогодні процес надання нотаріальних послуг дедалі частіше супроводжується порушеннями прав і законних інтересів громадян. Більша частина таких порушень являє собою недотримання встановленого порядку вчинення нотаріальних дій, які не мають умисного характеру і пов'язані, як правило, з низьким рівнем професійної компетенції нотаріусів. Проте, як свідчить практика, останнім часом у загальній структурі таких порушень спостерігається тенденція збільшення частки тих, що вчинені умисно і пов'язані, насамперед, із прагненням до незаконного збагачення. Саме ця обставина й зумовила поширення на нотаріусів антикорупційних обмежень і заборон, а також включення їх до переліку суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією.

Отже, узагальнюючи викладене вище, ми можемо зробити такий проміжний висновок: одним із найважливіших складників професійної діяльності нотаріуса є безумовне та неухильне дотримання ним вимог присяги, чинного законодавства, антикорупційних обмежень і заборон, а також морально-етичних норм і правил поведінки. Водночас вимушені констатувати, що сьогодні сфера нотаріальної діяльності є відносно закритою

тою для стороннього спостереження. Як справедливо з цього приводу зауважують деякі науковці, і з цим варто погодитись, зазначена ситуація зумовлена поступовим набуттям нею ознак клановості та кастовості [4, с. 131]. Встановлення квот щодо кількості нотаріусів, а також збільшення обсягів отримуваних ними тіньових прибутків призвели до того, що посада нотаріуса продається або ж передається у спадок. Як наслідок, важко отримати об'єктивну інформацію про внутрішні проблеми в системі нотаріату, а також про факти протиправних дій з боку колег. Громадяни, які отримують нотаріальні послуги, теж воліють не звертатись до правоохоронних органів, оскільки викриття корупційних схем нотаріусів часто іде врозріз з їхніми особистими інтересами.

Ці та інші обставини негативно впливають на якість наукових досліджень, присвячених проблемі корумпованості нотаріальної системи, а також свідчать про актуальність і практичну значимість наукової статті.

Виклад основного матеріалу. Найбільш об'єктивне уявлення про масштаби, рівень та основні наслідки корупції в органах нотаріату можна отримати завдяки порівняльно-правовому дослідженню різноманітного емпіричного матеріалу. У нашому випадку це будуть статистичні дані, аналітичні довідки, публікації в ЗМІ, а також результати власного соціологічного опитування, в якому взяли участь як представники нотаріату (державні та приватні нотаріуси, їхні помічники, державні службовці Мін'юсту та його територіальних органів), так і пересічні громадяни, які безпосередньо звертались за отриманням нотаріальних послуг.

Перш за все, з негативного боку треба вказати на той факт, що сьогодні відсутні офіційні статистичні дані, які б давали змогу сформуванню об'єктивне уявлення про корумпованість нотаріальної системи. У ЗМІ лише час від часу з'являються повідомлення про викриття найбільш резонансних випадків порушення антикорупційного законодавства. Наприклад, можна навести інформацію про виявлення прокуратурою Львівської області факту вимагання та отримання неправомірної вигоди в сумі 3 448 грн завідувачем Перемишлянської нотаріальної контори за виготовлення та видачу витягів про реєстрацію права власності на земельну ділянку [5]. Однак, окрім констатації порушення антикорупційного законодавства, жодної іншої

інформації (наприклад, про результати проведеного розслідування, прийняті рішення, застосовані санкції тощо) за цим фактом знайти не вдалося. Як правило, це пов'язано із тим, що більшість виявлених фактів корупції не має судової перспективи і завершується закриттям кримінального чи адміністративного провадження. Водночас офіційної статистики щодо відкритих кримінальних проваджень щодо нотаріусів, а також щодо їх закриття взагалі немає. Аналогічно виглядає ситуація зі статистичною інформацією про притягнення нотаріусів до адміністративної відповідальності, яка для цієї категорії суб'єктів в узагальненому вигляді взагалі не ведеться [4, с. 130].

Описана вище ситуація є типовою для більшості випадків вчинення корупційних правопорушень як представниками нотаріального корпусу, так і іншими суб'єктами публічного управління. Як наслідок, офіційно оприлюднюються лише поодинокі факти корупції в нотаріаті, що створює ілюзію високого рівня доброчесності та порядності нотаріусів.

Той факт, що офіційна статистика не відображає реального рівня корумпованості нотаріальної системи, може бути підтверджений також шляхом її зіставлення з іншими емпіричними даними. Наприклад, проаналізувавши результати різноманітних соціологічних досліджень, які проводились останніми роками в Україні, зокрема, за підтримки міжнародних організацій і фондів, ми дійшли висновку, що рівень корупції в органах нотаріату постійно зростає і сьогодні уже набув загрозливих масштабів.

Наприклад, експерти Київського міжнародного інституту соціології зазначають суттєве зростання рівня поширеності корупції в державних нотаріальних конторах з 26,8% у 2011 р. до 30,5% у 2015 р. [6, с. 34]. Водночас спостерігається суттєве збільшення кількості випадків вимагання неправомірної вигоди під час звернень до державних нотаріусів: з 11,1% до 16,4% за вказаний період [6, с. 43].

Дещо відмінні результати були отримані нами під час проведення власного соціологічного дослідження, що охоплює корупцію не лише у сфері державного, але й приватного нотаріату. Зокрема, більшість представників нотаріальної системи (48%) цілком прогнозовано зазначила, що сфера надання нотаріальних послуг є менш корумпованою, ніж інші сфери публічних відносин. І лише 8% респондентів вважає, що корупція у сфері надання нотаріальних послуг повністю відсутня.

Натомість абсолютна більшість громадян, які безпосередньо звертались до нотаріусів (52%), навпаки, переконана, що сфера надання нотаріальних послуг є занадто корумпованою. Ще 21% оцінює рівень корупції в зазначеній сфері як такий, що відповідає загальному рівню поширено-

сті корупції в інших сферах публічних відносин. При цьому і перша, і друга категорії респондентів найбільш корумпованими вважають державних нотаріусів (67% та 58% відповідно), а найменш корумпованими – інших суб'єктів, які уповноважені надавати нотаріальні послуги (6% та 4% відповідно). Водночас 26% і 31% респондентів відповідно переконані, що рівень і масштаби корупції в системі нотаріату не залежать від суб'єкта, який надає нотаріальні послуги.

Окрему увагу експерти Київського міжнародного інституту соціології присвятили дослідженню змін, які відбулися в механізмі вчинення корупційних правопорушень. Зокрема, зазначається збільшення кількості респондентів, які мали контакти із державними нотаріусами і з яких вимагали хабара (грошей, подарунка, протекції, послуги): з 11,1% у 2011 р. до 16,4% у 2015 р. [6, с. 42]. Також збільшилась кількість респондентів, які мали контакти із державними нотаріусами і які 1) самі добровільно пропонували хабара (гроші, подарунки, протекцію, послуги): з 6,7% у 2011 р. до 8,6% у 2015 р. [6, с. 44]; 2) використовували особисті зв'язки, кумівство чи протекціонізм («блат») для отримання нотаріальних послуг: з 11,1% у 2011 р. до 12,7% у 2015 р. [6, с. 45].

Де в чому схожі результати було отримано нами під час проведення власного соціологічного дослідження. Наприклад, добровільно давали (пропонували) неправомірну вигоду під час отримання нотаріальних послуг 13% опитаних нами громадян. Ще 18% використовували особисті зв'язки під час звернення до нотаріусів. Водночас лише з 5% опитаних респондентів нотаріуси вимагали надання неправомірної вигоди. 35% респондентів заявили, що їм із достовірних джерел відомі випадки вчинення корупційних правопорушень особами, які надають нотаріальні послуги.

Що стосується нотаріусів, то тут ми отримали кардинально протилежні результати. Наприклад, лише 1% із них зізнались, що вимагали неправомірну вигоду від осіб, які звернулись за отриманням нотаріальних послуг. Трохи більше (5%) зазначили, що особисто приймали неправомірну вигоду. Ще 15% вказали, що їм особисто пропонували неправомірну вигоду, а 28% – що особи, які звернулись за отриманням нотаріальних послуг, використовували особисті зв'язки. Про свою обізнаність із випадками вчинення корупційних правопорушень колегами проінформував 21% респондентів.

Загалом, за даними Київського міжнародного інституту соціології, поширеність корупції серед державних нотаріусів у 2015 р., порівняно з 2011 р., зросла на 3,7%. Основною причиною такого зростання є зменшення інтенсивності антикорупційних заходів, яких вживає влада (на 1,1% за вказаний період). При цьому спостеріга-

ється суттєве зниження ефективності таких заходів (на 5,1%) [6, с. 35].

Намагаючись більш детально розкрити причини поширення корупції в нотаріальній системі, ми запропонували нашим респондентам відповісти на значно більшу кількість запитань. Аналіз отриманих відповідей дав нам можливість сформулювати власний перелік детермінант, які зумовлюють поширеність корупції у сфері надання нотаріальних послуг:

По-перше, більшість респондентів вважають, що основною причиною поширення корупції в нотаріаті є її сприйняття громадськістю і представниками нотаріального корпусу як невід'ємної частини процесу отримання нотаріальних послуг.

Ми повністю поділяємо таку думку і оцінюємо рівень антикорупційної правосвідомості учасників нотаріального процесу як край неадекватний, а їхнє уявлення про корупцію в нотаріаті – деформованим. Про це свідчать також результати нашого опитування. Наприклад, лише 11% громадян налаштовані звертатись до правоохоронних органів із відповідним повідомленням із метою захисту своїх прав у разі висунення до них вимоги про надання неправомірної вигоди під час вчинення нотаріальних дій. 27% остерігаються, що таке звернення лише ускладнить процес отримання нотаріальних послуг. Водночас більшість громадян (52%) переконана, що правоохоронці не вирішать їхньої проблеми, а тому звертатись до них за допомогою не варто.

Схожі відповіді дали також представники нотаріальної системи. Наприклад, лише 8% із них готові звернутись до правоохоронних органів із відповідним повідомленням у разі, коли їм стане відомо про факт порушення антикорупційного законодавства їхніми колегами. Більшість респондентів (63%) вважає такі повідомлення безрезультатними. А 13% переконані, що працівники правоохоронних органів будуть використовувати такі звернення для неправомірного особистого збагачення.

По-друге, значна частина респондентів серед основних детермінант поширення корупції в нотаріаті називає формальний характер і неефективність більшості антикорупційних заходів, які передбачені чинним законодавством.

Ми також можемо дати досить низьку оцінку ефективності реалізації антикорупційної політики в нотаріальній системі, хоча погляди респондентів з цього питання кардинально різняться. Наприклад, лише 25% громадян і аж 39% представників нотаріату вважають, що передбачені чинним законодавством антикорупційні заходи є досить дієвими і такими, що відповідають сучасному рівню та поширеності корупції в нотаріальній системі. Водночас лише 13% представників нотаріату і аж 57% громадян вважають такі за-

ходи малоефективними, у зв'язку з чим пропонує їхню систему суттєво розширити і доповнити більш суворими заходами впливу. Також більшість представників нотаріату (41%) і незначна частина громадян (9%) вважають, що такі заходи неправомірно обмежують деякі професійні права і свободи нотаріусів, а тому мають бути скорочені і послаблені.

По-третє, значна частина респондентів як основну причину зазначила сприяння поширенню корупції в нотаріаті шляхом надання (пропозиції) неправомірної вигоди чи використання особистих зв'язків під час отримання нотаріальних послуг. Ми погоджуємось із таким висновком і вважаємо, що громадяни певною мірою особисто підтримують існування корупційних традицій у нотаріаті, оскільки добровільно, з власної ініціативи пропонують неправомірну вигоду нотаріусам із метою прискорення певних нотаріальних процедур чи подолання незначних бюрократичних труднощів.

Для підтвердження такого висновку ми запропонували респондентам відповісти ще на одне запитання: «Яке Ваше особисте ставлення до корумпованості нотаріату?». Прогнозовано лише незначна кількість опитуваних (23% і 32% відповідно) вважає корупцію неприйнятним шляхом вирішення питань, а тому сприймають її негативно. Більшість респондентів сприймає корупцію в нотаріаті абсолютно нейтрально, вважаючи її звичним і досить поширеним явищем (47% і 33%). Значна кількість респондентів позитивно сприймає корупцію в нотаріаті, вважаючи її найбільш прийнятним, надійним та оптимальним способом вирішення проблемних питань (16% і 21%). Водночас незначна кількість респондентів (5% і 7%) вважає корупцію в нотаріаті об'єктивно необхідною, оскільки без надання неправомірної вигоди нотаріусу неможливо вирішити більшість проблемних питань.

По-четверте, традиційною причиною поширення корупції в нотаріаті опитані нами респонденти вважають недоліки діяльності органів, на які, згідно з чинним законодавством, покладаються повноваження з протидії корупції.

Ми підтримуємо таку позицію й переконані, що сьогодні назріла необхідність докорінного реформування форм і методів діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції загалом і в нотаріальній системі зокрема. Наприклад, лише 12% громадян і 29% представників нотаріату вважають діяльність суб'єктів, які уповноважені протидіяти корупції в органах нотаріату, досить ефективною і такою, що спроможна подолати корупцію в зазначеній сфері. Натомість 44% і 32% респондентів відповідно оцінюють таку діяльність як неефективну, безсистемну та навіть деструктивну. Ще 35% і 41% переконані, що сьогодні органи, які уповноважені протидіяти корупції

в органах нотаріату, виконують свої обов'язки формально, безініціативно, а тому лише фіксують стан корупції в нотаріаті, а не протидіють їй.

При цьому на запитання: «На які з перерахованих суб'єктів, на Вашу думку, має бути покладено відповідальність за стан протидії корупції в органах нотаріату?» респонденти дали такі відповіді: на вищі органи державної влади (Президента України, ВРУ, КМУ, ВСУ) – 37% і 21% респондентів відповідно; на Мін'юст – 27% і 51% респондентів; на Прокуратуру – 41% і 37%; на правоохоронні органи – 82% і 70%; на спеціально створені антикорупційні органи (НАЗК, НАБУ, САП тощо) – 65% і 79%; на органи професійного самоврядування нотаріусів – 11% і 37%; на громадськість, зокрема ЗМІ – 48% і 24%.

По-п'яте, серед основних причин поширення корупції в нотаріальній системі опитані нами респонденти назвали низький рівень професійної етики нотаріусів та їхнє прагнення до незаконного особистого збагачення. Справді, низький рівень заробітної плати та матеріально-технічного забезпечення державних нотаріусів роблять цю професію непривабливою для чесних і сумлінних фахівців. Водночас широкі можливості додаткового неправомірного заробітку створюють нездорову конкуренцію серед кандидатів, які прагнуть у будь-який спосіб збільшити свої статки.

Зроблений висновок підтверджується також результатами проведеного опитування. Наприклад, лише 23% громадян зазначили, що нотаріус вчасно та якісно надавав їм нотаріальні послуги, не вимагаючи додаткових фінансових витрат, тоді як із 5% респондентів нотаріуси прямо вимагали сплатити додаткові кошти, які не передбачені чинним законодавством. Ще 46% опитаних зазначили той факт, що хоча під час надання нотаріальних послуг нотаріус прямо не вимагав від них неправомірної вигоди, водночас створював умови, за яких необхідно було сплачувати додаткові кошти за «прискорення» його роботи чи подолання певних бюрократичних перешкод.

Що стосується нотаріусів, то лише 1% із них прямо зізнались, що особисто вимагали неправомірну вигоду від осіб, які звернулись за отриманням нотаріальних послуг, і 5% погодились із пропозицією прийняти запропоновану їм неправомірну вигоду. Ще 28% пропонували клієнту «прискорити» роботу чи подолати певні бюрократичні перешкоди за додаткову плату. 22% заявили про те, що їм відомі випадки вчинення корупційних правопорушень їхніми колегами.

По-шосте, значна частина опитаних нами респондентів вважає, що поширенню корупції в нотаріальній системі сприяє незнання громадянами та представниками нотаріального корпусу вимог антикорупційного законодавства.

Справді, як свідчать результати проведеного нами дослідження, більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, вчиняється нотаріусами у зв'язку з елементарним незнанням ними вимог антикорупційного законодавства. Наприклад, менше половини опитаних нами нотаріусів (42%) заявили, що вони повною мірою обізнані з положеннями антикорупційного законодавства і добре розуміють зміст вимог, обмежень і заборон, які ним встановлюються для нотаріусів. Ще 37% вказали на свою недостатню обізнаність, а 9% – на повне незнання антикорупційного законодавства.

Що стосується громадян, то тут ми отримали кардинально протилежні результати: більшість із них (52%) не обізнані із положеннями антикорупційного законодавства, 30% – недостатньо обізнані й лише 14% добре його розуміють.

По-сьоме, однією із причин високого рівня корупції в нотаріальній системі, на думку опитаних респондентів, є переконаність у неможливості притягнення нотаріусів до відповідальності за порушення антикорупційного законодавства. Ми підтримуємо таку думку, оскільки загальновідомо, що безкарність завжди лежить в основі повторності протиправної поведінки. У нашому випадку ігнорування допущеного нотаріусом порушення вимог антикорупційного законодавства не лише збільшує ймовірність його повторного вчинення тим самим нотаріусом, але також сприяє вчиненню подібних правопорушень іншими представниками нотаріального корпусу.

Зроблений нами висновок цілком підтверджується результатами проведеного опитування. Наприклад, більшість нотаріусів (36%) утримується від бажання порушувати антикорупційні заборони через страх перед можливістю притягнення їх до відповідальності. Значну частину респондентів зупиняє або страх перед можливим анулюванням свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю (23%), або ж негативний досвід колег, які були притягнені до відповідальності (21%). І лише 18% свідомо дотримуються антикорупційного законодавства, залишаючись вірними присязі та прагнучи чесно й сумлінно виконувати свої професійні обов'язки.

Деякою мірою таку ситуацію можна пояснити інертністю громадян під час вирішення конфліктних ситуацій із нотаріусами. Наприклад, лише 15% опитаних нами громадян виявили готовність повною мірою захищати порушені нотаріусом права і впевнені, що законодавцем передбачено ефективні засоби такого захисту. Більшість (53%) респондентів буде моделювати свою поведінку залежно від ситуації, оскільки вважає, що не всім зловживанням нотаріусів можна протидіяти законними способами. Водночас кожен п'ятий опитаний громадянин (22%) переконаний, що чинне за-

конодавство не містить дійсно дієвих і ефективних засобів протидії корупції в нотаріальній системі.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, значимо, що наведеним переліком не вичерпується увесь комплекс детермінант, які визначають рівень і масштаби корупції в нотаріальній системі. Зокрема, необхідно також згадати про високий рівень бюрократії та тяганини під час отримання нотаріальних послуг, низький рівень заробітної плати та матеріально-технічного забезпечення нотаріусів, наділення суб'єктів, які надають нотаріальні послуги, різним обсягом повноважень тощо. Ці та інші причини негативно впливають на процес становлення інституту нотаріату, гальмують його розвиток як одного з основних елементів демократичної правової держави.

Література

1. Єфіменко Л.В. Розвиток нотаріату України: стан та проблеми / Л.В. Єфіменко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 8. – С. 8–15.
2. Горбань Н.С. Реалізація конституційного принципу верховенства права у нотаріальному процесі / Н.С. Горбань // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: «Юридичні науки». – 2012. – № 91. – С. 86–89.
3. Комаров В.В. Нотаріат в Україні. / В.В. Комаров, В.В. Баранкова. – К.: «Юрінком Інтер», 2006. – 320 с.
4. Саламатова М.В. Нотаріат в Україні як об'єкт кримінологічного дослідження / М.В. Саламатова // Право та державне управління. – 2014. – № 1–2 (14–15). – С. 127–132.
5. За хабарництво затримали завідувача Перемишлянської нотаріальної контори [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vartal.com.ua/z-a-h-a-b-a-r-n-y-t-s-t-v-o-z-a-t-r-y-m-a-l-y-z-a-v-i-d-u-v-a-c-h-a-p-e-r-e-m-y-sh-l-y-a-n-s-k-o-y-i-n-o-t-a-r-i-a-l-n-o-y-i-k-o-n-t-o-r-y>.
6. Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень 2007, 2009, 2011 та 2015 років / Київський міжнародний інститут соціології. – Київ, 2015. – 69 с.

Анотація

Курило Т. С. Корупція в органах нотаріату: стан, тенденції та причини поширення. – Стаття.

На основі порівняльно-правового аналізу результатів різноманітних соціологічних досліджень, які

проводились останніми роками в Україні, зокрема, за підтримки міжнародних організацій і фондів визначаються масштаби поширення корупції в органах нотаріату, з'ясовуються детермінанти, які впливають на рівень корумпованості цього інституту, а також встановлюється негативний вплив корупції в нотаріаті на рівень забезпеченості прав і свобод учасників цивільних правовідносин.

Ключові слова: антикорупційні заходи, використання особистих зв'язків, корупційне правопорушення, корупціогенні фактори, корупція, неправомірна вигода, нотаріальні послуги, нотаріат, нотаріус, правопорушення, пов'язане з корупцією.

Аннотація

Курило Т. С. Коррупция в органах нотариата: состояние, тенденции и причины распространения. – Статья.

На основании сравнительно-правового анализа результатов различных социологических исследований, которые проводились в последние годы в Украине, в том числе, при поддержке международных организаций и фондов определяются масштабы распространения коррупции в органах нотариата, обобщаются детерминанты, влияющие на уровень коррумпированности данного института, а также оценивается негативное влияние коррупции в нотариате на уровень обеспечения прав и свобод участников гражданских правоотношений.

Ключевые слова: антикоррупционные меры, использование личных связей, коррупционное правонарушение, коррупциогенные факторы, коррупция, неправомырная выгода, нотариальные услуги, нотариат, нотариус, правонарушение, связанное с коррупцией.

Summary

Kurylo T. S. Corruption in the organs of the notariat: state, trends and causes of distribution. – Article.

Based on a comparative legal analysis of the results of various sociological studies conducted in recent years in Ukraine, including with the support of international organizations and foundations, the extent of corruption spreading in notary bodies is determined, the determinants influencing the level of corruption of this institution are generalized, and also estimated the negative impact of corruption in the notary on the level of ensuring the rights and freedoms of participants in civil legal relations.

Key words: anti-corruption measures, use of personal ties, corruption offense, corruption factors, corruption, improper benefit, notary services, notary, notary, corruption-related offense.