
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35,07:347,961

І. О. Аршава

кандидат наук з державного управління
Дніпропетровський міський нотаріальний округ

ФОРМУВАННЯ ПРОАКТИВНОГО ІНТЕРАКЦІЙНОГО ПІДХОДУ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НОТАРІАТОМ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

У статті розглянуто концептуальні засади розвитку системи державного управління нотаріатом в умовах трансформації українського суспільства, засновані на дослідженні напрямів соціальних трансформацій у сучасній Україні, їх впливу на динаміку нормативно-правового поля суспільства, правову систему держави та інститут нотаріату. Розроблено проактивну модель державного управління розвитком нотаріату, формалізовану на основі змін у співвідношенні суб'єктності в триаді "державно-нотаріат-нотаріус", яка в подальшому буде базуватися на взаємодії суб'єктів у системі "державне управління нотаріатом-професійне самоврядування нотаріусів-індивідуальне самоуправління нотаріальною діяльністю на рівні окремого нотаріуса". Запропоновано модель, що є основою авторської Концепції розвитку нотаріальної діяльності в Україні.

Ключові слова: нотаріат, державне управління, проактивний інтерактивний підхід, ризик.

Прискорення темпів суспільних трансформацій призводить до того, що і держава як суб'єкт державного управління нотаріатом, і нотаріат як об'єкт державного впливу повинні, як мінімум, встигати змінюватися відповідно до змін у суспільстві, а в ідеалі – готуватися до таких змін завчасно. Тобто система державного управління й нотаріату повинна напрацювати не лише високу швидкість реакції на виклики середовища, а й виробити здатність реагувати проактивно, працювати на випередження.

На наш погляд, є доцільним виокремлення двох типів державного управління не лише нотаріатом, а й суспільством загалом:

- реактивний підхід, який ґрунтується на постулюванні того, що майбутнє буде таким, як і теперішнє, і, відповідно, в процесі прийняття державно-управлінських рішень поправки на те, що майбутнє може істотно відрізнятись від сьогодення, не роблять;
- проактивний підхід, який у процесі прийняття як оперативних, так і стратегічних державно-управлінських рішень виходить із того, що формат майбутнього може бути принципово іншим, ніж формат теперішнього, а отже, майбутнє піддається цільовому та прогностичному моделюванню й прорахуванню підготовчих і превентивних дій щодо нього [2].

Реактивний підхід у контексті державного управління був цілком допустимим для аграрних суспільств і навіть з деякими ускладненнями ще вписувався в систему державного управління індустріальними суспільствами.

Проте на постіндустріальній стадії цивілізаційного розвитку, коли динаміка соціальних змін стала надто високою, він повністю застарів і набув деструктивного характеру.

Мета статті – розглянути процес формування проактивного інтеракційного підходу до державного управління нотаріатом в умовах суспільних трансформацій, враховуючи загальний підхід держави до управління соціумом, оскільки для розвитку нотаріату має значення не лише характер прямого управлінського впливу на нього з боку держави, а й опосередкованого, який визначає технологія державного управління суспільством загалом. Останній, не маючи спеціальної мети впливу на нотаріат, може, фактично, бути не менш, а інколи – й більш потужним чинником, який визначає функціонування та розвиток нотаріату як підсистеми суспільства, особливо в умовах трансформацій. Так, наприклад, обрання Україною курсу на розвиток ринкового суспільства різко розширило сферу цивільного обороту та стимулювало підвищення попиту на нотаріальні послуги, що мало доленосне значення для функціонування й розвитку української нотаріальної спільноти, хоча такий загальний державно-управлінський вплив мав іншу цільову орієнтацію, ніж перерформатування нотаріату. Проте таке перерформатування було істотним, але не основним, а побічним результатом діяльності.

Діяльність нотаріату, маючи на меті реалізацію та захист прав і законних інтересів своїх клієнтів, породжує низку інших наслідків, які мають впливати і на функціонування соціуму, і на успішність державотво-

рення. Так, сумлінне та компетентне виконання нотаріусами своїх професійних обов'язків корегує правосвідомість громадян, робить соціальні відносини прогнозованими та сприяє накопиченню в суспільстві капіталу довіри фізичних та юридичних осіб як один до одного, так і до держави, а нечесна або некомпетентна нотаріальна діяльність, навпаки, продукує дезорганізацію соціальних відносин, втрату довіри, підвищення девіантності тощо.

Іншими словами, в тріаді "державанотаріат-суспільство" має місце як їх прямий, так і зворотний вплив одне на одного. В умовах становлення інформаційного суспільства суб'єктно-об'єктна парадигма державного управління також застаріває й потребує зміни на суб'єктно-суб'єктну, про що все частіше зазначають фахівці з державного управління. Ми вважаємо дуже цінним міркування вчених про те, що в контексті суб'єктно-об'єктної парадигми, коли державне управління конституюється виключно як субординаційний, а не інтеракційний процес, утворюється своєрідне "чаклунське коло", коли "головною передумовою самозбереження і саморозвитку держави як суб'єкта соціально-управлінської системи є постійна наявність у суспільстві соціальних проблем. І чим їх більше, тим більша потреба суспільства в такому владно-правовому інституті, як держава" [2].

Такий підхід до вирішення суспільних проблем породжує не що інше, як перманентний процес формування та розвитку все нових і нових суспільних трансформацій, джерелом виникнення яких вже є сама держава, й позбутися яких можна лише за її допомогою. У такий спосіб проблемне коло замикається, і з кожним витком суспільних трансформацій виникає потреба в масштабніших трансформаціях. Вихід з "чаклунського кола" проблем В. Мартиненко вбачає в тому, що "суб'єктом формування та розвитку соціально-економічних процесів виступає суспільство як самоорганізована структурована система, а державне управління є громадсько-правовим (інституційним) інструментом його самоорганізації (самоуправління), що перетворює державу в об'єкт управління з боку суспільства" [6]. Таким чином, на порядку денному державотворення взагалі та державного управління розвитком нотаріату зокрема є рух у напрямі суб'єктно-об'єктної ретрансформації, коли об'єкт управління набуває все більше ознак суб'єкта, а суб'єкт – держава – ознак об'єкта. Відповідно, суб'єктно-об'єктні відносини між владою та підвладною інституцією (а то й окремим громадянином) поступаються суб'єктно-суб'єктній взаємодії між ними.

Інтеракційний підхід у державному управлінні, порівняно з субординаційним, потребує іншого типу мислення владних і підвладних суб'єктів, що передбачає аналіз

розвитку соціальних систем не однолінійно, а в контексті віяння потенційних альтернатив їх майбутнього розвитку. Тобто інтеракційний та проактивний підходи до державного управління органічно пов'язані між собою. Державне управління нотаріатом за проактивною інтеракційною моделлю зумовлює істотне переформатування співвідношення суб'єктностей у тріаді "державанотаріат-нотаріус" і, відповідно, "державне управління нотаріатом-професійне самоврядування нотаріусів-індивідуальне самоуправління нотаріальною діяльністю на рівні окремого нотаріуса" в бік нарощування міри суб'єктності останніх і зниження рівня директивності державно-управлінського впливу на нотаріат та нотаріусів. Таке переформатування суб'єктностей уже відбувається в процесі переходу українського нотаріату від радянської моделі до сучасної та руху в бік кращих світових здобутків державного управління нотаріатом [2].

У цьому співвідношенні суб'єктностей мало місце гіпердомінування державного управління, а простір, відведений державою для професійного самоврядування нотаріусів та індивідуального самоуправління нотаріусами власною нотаріальною діяльністю, був украй обмежений. Співвідношення суб'єктностей переконцентрувалося в пострадянському українському нотаріаті, де роль державного управління хоча й досі є високою, але, порівняно з радянським нотаріатом, уже створено умови для зростання суб'єктностей професійного самоврядування та самоуправління нотаріусами своєю нотаріальною діяльністю й започатковано тенденції до набуття між зазначеними суб'єктами партнерського характеру взаємодії.

Варто зазначити, що, фактично, перші кроки в напрямі встановлення проактивної інтеракційної моделі державного управління вже зроблено. Роль такого інституту професійного самоврядування нотаріусів, як Українська нотаріальна палата, неухильно зростає, як і довіра влади до цієї інституції, а також усе більше виразняється партнерський характер відносин між державою та нотаріальною спільнотою. Посилюється й проактивність у державному управлінні нотаріатом. Зокрема, створено Комісію з аналізу методології та прогнозування нотаріальної практики Української нотаріальної палати, персональний склад якої було сформовано на початку 2011 р. До складу Комісії увійшли 18 досвідчених нотаріусів майже з усіх регіонів України, вже в квітні 2011 р. вони підготували проект положення про Комісію, що був затверджений Радою Української нотаріальної палати 10.08.2011 р.

Серед основних завдань Комісії виокремлено місію надання методичної та інформаційної допомоги членам Української нотаріальної палати та підготовку методичних матеріалів, які погоджуються з Радою Української нотаріальної палати та публі-

куються в журналі "Нотаріат для Вас". Однак зазначена діяльність потребує подальшої інтенсифікації футурологічних розвідок. Цього потребує також урахування ще одного чинника, який у контексті проактивного підходу до державного управління розвитком нотаріату виявляється в усвідомленні наростання ризикогенності суспільного розвитку в інформаційному суспільстві [9].

Треба наголосити, що для більшості державних діячів, як і для пересічних громадян, психологічно нелегко сприймається атрибутивність ризику. Натомість дуже привабливим для них є ідеал прийняття безризикових життєвих, ділових і державно-управлінських рішень, які прогнозують лише бажані наслідки й повністю виключають ризики [3].

Неприйняття ризику як атрибутивної характеристики державного управління та державотворення може сягати рівня своєрідного політичного табу, як це, наприклад, спостерігалось в практиці державно-управлінської діяльності за радянських часів. Через це ігнорування проблеми ризику досягло таких масштабів, що саме слово "ризик" можна було відшукати хіба що в тлумачних словниках того часу, а в словниках та енциклопедіях це поняття було відсутнє [4].

Труднощі прийняття феномена ризику мали місце в ментальності державних діячів й інших країн. Як зазначає американський правознавець Т. Лоуві, в американській державній політиці, попри старі традиції лібералізму, які поціновували право на ризик, домінувала доктрина захисту від ризику й декларацій побудови у Сполучених Штатах "суспільства, вільного від ризику". Відповідно, державні програми 1960-х рр. передбачали розбудову американського суспільства як суспільства всезагального добробуту, де громадяни могли б покладатися на уряд у справі мінімізації практично всіх різновидів ризиків, які можуть випасти на долю громадянина, й перекладати можливі ризики з окремого громадянина на суспільство. Лише з приходом до влади уряду Р. Рейгана розпочалася переоцінка проблеми ризику в політичній ідеології в бік деміфологізації ідеї "суспільства, вільного від ризику", на користь пошуку конструктивних підходів до державного управління ризиками суспільного життя [5].

Більше того, сама місія права взагалі полягає у зменшенні невизначеності суспільних відносин, наданні їм якомога більш прогнозованого характеру, а за зменшення невизначеності будь-яка норма права побічно регулює ризики зазвичай у бік їх зменшення, хоча й не знімає їх із поля зору. При цьому, на думку багатьох правознавців, саме нотаріату належить особливо вагома роль у зростанні передбачуваності, а отже, зменшенні ризикогенності суспільних відносин [4].

У концепції У. Бека інформаційне суспільство автор називає "другим модерном" й іменує його як "суспільство ризику", вважаючи,

що вічно притаманний суспільному життю феномен ризику на цій стадії цивілізаційного розвитку набуває принципово нових рис, оскільки в сучасних умовах виробництво соціальних благ постійно супроводжується суспільним виробництвом ризиків, збитки від яких мають тенденцію до превалювання над здобутками технічно-економічного зростання [3]. Хоча, як зазначає Г. Бехман, у ментальності індустріального суспільства різного роду деструктивні наслідки нерідко звужуються до залишкового ризику, який у зв'язку з величезними прибутками трактується як соціально адекватні втрати, свого роду допустима ціна за добробут [4].

Дослідник Е. Гідденс зауважує, що жити в епоху "пізньої сучасності", під якою він, по суті, розуміє інформаційне суспільство, означає жити у світі випадковостей та ризику, незмінних супутників соціальної системи, що прагне до встановлення владарювання над природою та рефлексивного творіння історії [4]. Виникає досить парадоксальна ситуація, коли впровадження сучасних наукомістких технологій призводить до глобального кризового стану й породження ризиків, хоча їх первинною місією було якраз забезпечення від ризиків.

Аналогічну думку можна висловити не лише стосовно еволюції науки як певного соціального інституту, а й щодо суспільства та держави. Адже останні ще раніше від науки взяли на себе місію забезпечення людини від ризиків. З кожним кроком культурно-історичного поступу з'являлися все чисельніші та все складніше організовані людські суспільства, що стали вимірюватися не те що сотнями й тисячами, а й мільйонами та мільярдами осіб [2].

Загострення проблеми невизначеності та ризику суспільних відносин було однією з найважливіших причин, які в контексті суспільного розвитку породжували потребу в державі та праві. Тому до численних визначень держави цей багатоплановий феномен можна розглядати й як апарат мінімізації або нейтралізації найрізноманітніших ризиків як для особистості, так і для суспільства.

Таким чином, ризик – це комплексне поєднання визначення змісту певної загрози та оцінок її масштабу, ймовірності та абсолютної або відносної цінності настання чи нездійснення певної події. Феномен ризику в суспільстві має свої прояви, починаючи з рівня окремого громадянина, окремих організацій та спільнот, а також відносин між індивідуальними та груповими суб'єктами суспільних відносин і закінчуючи суспільством загалом і людством у планетарному масштабі. При цьому право й правову систему створює держава, навіть якщо в правових нормах не йдеться про управління ризиками, для забезпечення суспільства, громадян, соціальних груп саме від тих чи інших ризиків, надаючи взаємодії суб'єктів більш прогнозованого характеру й формуючи

надзвичайно цінний різновид соціального капіталу – капіталу довіри [3].

Крім того, останнім часом спостерігаємо введення ризику як такого в норму права, де прямо постулюється невизначеність майбутнього та в нормі прямо зазначається, що вона має на меті встановлення контролю над тим результатом відносин, який неможливо наперед точно передбачити внаслідок його непередбачуваності або багатоваріантності. Через це складається ситуація, коли його неможливо вже врегулювати шляхом введення конкретнішого правила поведінки для суб'єктів права. Однак категорія ризику в прямій формі поки що рідко використовують у правотворчості держав [5].

Розбудовуючи правове поле для соціальних відносин, держава делегує різним інституціям правозастосовні та правоохоронні форми. Для підтвердження істинності та правочинності документів і було створено такий елемент правової системи держави, як нотаріат. Упевненість у достовірності та відповідності чинному законодавству нотаріально засвідчених документів є засобом якщо не усунення, то істотного зменшення ризиків у задокументованих суспільних відносинах [10].

Ризики в соціально-правовій сфері виникають через невизначеність у сфері правого регулювання, відставання реформування правової системи від трансформації сфер суспільного життя, які вони регулюють, через суперечливість законодавства тощо. Специфічним для сучасної практики є тенденція деформалізації нормативного регулювання соціальних відносин та існування тіньового сектора соціального та економічного життя [2].

Зазначене породжує нагальну потребу в забезпеченні юридичної безпеки. Нотаріус як з огляду на своє призначення попереджувати правові конфлікти, так і через свій статус незацікавленого й неупередженого юриста, а також особливі якості нотаріального акту стає дуже важливим суб'єктом, що гарантує безпеку осіб і організацій у відносинах як на території країни, так і за її межами.

Говорячи про історичний та міжнародний досвід правового управління ризиками в суспільних відносинах, варто зазначити, що на сьогодні сформувалося два підходи, які можна умовно назвати превентивним і реактивним:

- превентивний підхід полягає в упереженні конфліктів та порушень прав і свобод громадян та організацій, що сприяє підвищенню вагомості нотаріату як соціального інституту порівняно з інститутом адвокатури та судовою системою, що особливо виразно представлено в країнах латинського права й, відповідно, з латинською системою нотаріату;
- реактивний підхід означає вирішення конфліктів, що вже виникли, та захист уже порушених прав, що знижує вагомість нотаріату порівняно з адвокатурою та судовими органами, що спостеріга-

ється в правових системах англосаксонського типу й, відповідно, з англосаксонською системою нотаріату [8].

Якщо поглянути на окреслену вище дилему з ризикологічного погляду, то дійдемо висновку, що, якщо виходити зі старих поглядів на можливість безризикових соціальних відносин, абсолютно перевагу треба віддати латинському нотаріату. Але, якщо взяти до уваги атрибутивність ризику в суспільних відносинах, яка говорить про те, що повне убезпечення від конфліктів та правопорушень неможливе, то увагу треба звернути й на англосаксонську систему нотаріату [2].

Висновки. Таким чином, нотаріат у правовій системі держав є одним з найефективніших засобів управління ризиками соціальних відносин. Однак дискусія про вибір стратегії розвитку українського нотаріату з латинського чи англосаксонського варіантів має дещо некоректну постановку, оскільки розглядає їх як взаємовиключні опозиції. Ці системи доповнюють одна одну, оскільки завжди будуть потрібними і превенція, і вирішення тих конфліктів, попередити які не вдалося. Хоча акцент доцільно робити, безперечно, на упереженні. Тому на порядку денному є важлива історична проблема державної політики розвитку нотаріату – розробка третьої моделі нотаріату, яка поки що практично не існує, але теоретично є і можливою, і доцільною комбінована модель нотаріату, яка б органічно поєднувала сильні та нейтралізувала слабкі сторони латинського й англосаксонського нотаріату. Однак, якщо про підвищення ролі професійного самоврядування нотаріусів і формування партнерського стилю відносин між державним управлінням та професійним самоврядуванням у сфері нотаріату ведуть мову, то розвитку суб'єктності на індивідуальному рівні нотаріусів поки що приділяють менше уваги. На наш погляд, особистість окремого нотаріуса як одного із суб'єктів, а не об'єктів у структурі державно-управлінської взаємодії має великі перспективи в аспекті підвищення ефективності державного управління нотаріатом у сучасній Україні.

Список використаної літератури

1. Аршава І. О. Місце та функції нотаріату в системі взаємодії суспільства та держави [Електронний ресурс] / І. О. Аршава // Публічне адміністрування: теорія та практика: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. – 2012. – № 1/7. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html>.
2. Аршава І. О. Соціально-психологічні та політико-правові засади державного управління нотаріальною діяльністю: монографія / І. О. Аршава, В. В. Баштанник. – Дніпропетровськ: Інновація, 2014. – 318 с.
3. Бек У. Общество риска. На пути к новому модерну / У. Бек. – Москва: Прогресс-Традиция, 2000. – 383 с.

4. Бехман Г. Современное общество как общество риска / Г. Бехман // *Вопр. философии.* – 2007. – № 1. – С. 26–46.
5. Лоуви Т. Риск и право в истории американского государства / Т. Лоуви // *THESIS.* – 1994. – № 5. – С. 253–267.
6. Мартиненко В. М. Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02/ В. М. Мартиненко; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2005. – 36 с.
7. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): монографія / В. М. Мартиненко. – Харків: Магістр, 2003. – 218 с.
8. Осматескул К. Н. Юридический статус нотариуса и его роль в правовом государстве / К. Н. Осматескул // *Нотариус.* – 2002. – № 4. – С. 27–29.
9. Фурса Є. І. Концепція реформування нотаріату / Є. І. Фурса // *Нотаріат для Вас.* – 2009. – №6. – С. 22–23.
10. Черемных Г. Г. Нотариат – как институт предупредительного (превентивного) правосудия / Г. Г. Черемных // *Нотариус.* – 1998. – №5/6 (13-14). – С. 72–75.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2016.

Аршава И. А. Формирование проактивного интерактивного подхода к государственному управлению нотариатом в условиях общественных трансформаций

В статье предложены концептуальные основы развития системы государственного управления нотариатом в условиях трансформации украинского общества, основанные на исследовании направлений социальных трансформаций в современной Украине, их влияния на динамику нормативно-правового поля общества, правовую систему государства и институт нотариата. Разработана проактивная модель государственного управления развитием нотариата, формализованная на основе изменений в соотношении субъектности в триаде "государство-нотариат-нотариус", которая в дальнейшем будет базироваться на взаимодействии субъектов в системе "государственное управление нотариатом-профессиональное самоуправление нотариусов-индивидуальное самоуправление нотариальной деятельностью на уровне отдельного нотариуса". Предложена модель, которая является основой авторской Концепции развития нотариальной деятельности в Украине.

Ключевые слова: нотариат, государственное управление, проактивный интерактивный подход, риск.

Arshava I. Formation of Proactive Interactive Approach to Public Administration of the Notary's Development Under the Transformation of Society

Conceptual foundations of public administration system of the notary development in the context of transformation processes of the Ukrainian society, based on the study of social transformation directions in modern Ukraine, their influences on the dynamics of regulatory legal field of society, legal framework and the institute of notary are considered. The proactive model of the state administration by the notary development is worked out, formalizing on the basis of correlation changes in subjectivity of the triad "state-notary-notary officer", that in future will be based on cooperation of subjects in the system "State Administration of the notary-professional self-government of the notary officers-individual self-government of notarial activity at the level of a certain notary officer". The offered model was taken as the foundation of authorial Conception of the notary development in Ukraine.

It is shown, that public administration of the notary development contemplates the improvement of its functional organization, it's necessary to include the institute to this structure as a key link in coordination and consistency in activity of individual structured components of the public administration system of the notary service sphere and such public professional authorities of the notary officers as the Notary chamber of Ukraine with its system of regional departments.

It is argued, that except the traditional defence functions of corporate interests of the notary officers, the abovementioned organization could enhance its activity in the aspect of responsibility before the state for the selection of persons who admitted to notarial activity, development of their professional competence and social responsibility.

Basic directions of public administration of the notary, conceptual basis of which must be formation of procedural and institutional, economical, social – psychological criteria enforced relatively full and comprehensively the practical targets of this institute in realization of legal rights and interests of the citizens, making the public relations stable, conflict – free, forecast and legal, increasing citizens' sense of justice, providing effective realization of fiscal functions and interests of the state are determined.

Key words: notary, public administration, proactive interactive approach, risk.