

7. Державна служба : [підручник] : у 2 т. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Серьогін (заст. голови) [та ін.] // Нац. акад. держ. упр. при Президенті України – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
8. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М. : НОРМА, 2002. – 600 с.
9. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина : [конспект лекцій] / Д.М. Павлов. – К. : МАУП, 2007. – 136 с. – Бібліогр. : с. 123–128.
10. Оболенський О.Ю. Державна служба : [підручник] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
11. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / С.Д. Дубенко ; заг. ред. Н.Р. Нижник. – К., 1999. – 242 с.
12. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І.П. Греков. – Х., 2003. – 169 с.
13. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Н.М. Неумивайченко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 220 с.
14. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / М.І. Іншин ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 452 с.

УДК 351.74 : 342.922

ЖЕНЕСКУ Е.В.

ВИЗНАЧЕННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ЙОГО СУТНІСТЬ

Наукова стаття присвячена висвітленню стану наукової розробки оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг в Україні. Розглядаються підходи щодо розуміння категорій адміністративних послуг та оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, дії, бездіяльність, нотаріус, оскарження, органи публічної адміністрації, рішення.

Научная статья посвящена освещению состояния научной разработки обжалования решений, действий или бездействия нотариуса по предоставлению административных услуг в Украине. Рассматриваются подходы к пониманию категорий административных услуг обжалования решений, действий или бездействия нотариуса.

Ключевые слова: услуга, административная услуга, действия, бездействие, нотариус, обжалование, органы публичной администрации, решения.

The scientific article is devoted to coverage of the state of scientific development decisions, action or inaction of a notary to provide administrative services in Ukraine. Approaches to understanding the categories of administrative services and appeal decisions, acts or omissions notary.

Key words: services, administrative services, actions, omissions notary appeal of public administration decisions.

© ЖЕНЕСКУ Е.В. – суддя (Бабушкінський районний суд м. Дніпропетровська)

Вступ. Інститут оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса, зокрема надання адміністративних послуг, нерозривно пов'язаний із функціонуванням адміністративної юстиції, яку як юридичне явище не можна назвати абсолютно новим правовим інститутом вітчизняної правової науки і законодавства. Найчастіше державу для громадянина уособлюють саме надавачі адміністративних послуг – чиновники та посадові особи, що видають ліцензії, довідки, сертифікати. Фактично, лише у моменти стояння у чергах, відчуючи свою неспроможність, громадянин замислюється над вічним питанням потреби у державі як апараті примусу, а не в апараті служіння народу. Громадяни у відносинах із владою не повинні бути прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [1, с. 116].

Постановка завдання. Теоретичне підґрунтя надання адміністративних послуг розглядали наступні вчені: К.К. Афанасьєв, С.О. Баранов, В.М. Бесчастний, Н.В. Васильєва, Д.О. Власенко, В.Л. Грохольський, І.П. Голосніченко, І.В. Дроздова, О.Ю. Іващенко, Ю.В. Іщенко, Р.А. Калюжний, С.Ф. Константінов, І.Б. Коліушко, Є.О. Легеза, О.М. Острах, В.В. Столбова, Г.М. Писаренко, О.О. Сосновик, В.П. Тимошук та ін. Серед досліджень, які безпосередньо присвячені оскарженню рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації слід виокремити дисертації, захищені у 2012 році О.Ю. Іващенко [2] та О.С. Духневич [3].

Однак комплексного наукового дослідження оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг в Україні не проводилося.

Метою статті є розкриття стану наукової розробки оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг в Україні.

Для вирішення поставленої мети автором поставлені такі завдання: 1) дослідити тлумачення різних науковців та нормативно-правові акти з категорії «адміністративні послуги», «оскарження рішень, дій чи бездіяльності»; 2) дати ознаки категорії оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг.

Результати досліджень. Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» під адміністративною послугою розуміється як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону здійснює юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [4].

Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні визначає адміністративну послугу як спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків фізичної або юридичної особи, «позитивну» публічно-службову діяльність органу публічної адміністрації, яка здійснюється за заявою цієї особи [5, с. 6].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [8]. Дещо схожим здається поняття у Законі України «Про адміністративні послуги», а саме у статті 1 під адміністративною послугою законодавець розуміє результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [9].

Так, О. Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних послуг не охоплює речових (наприклад, видача самої ліцензії) і фінансових послуг (видача грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під адміністративними (управлінськими) послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [6, с. 27].

Вчений з адміністративного права Г.М. Чміленко вважає, що взаємовідносини осіб з органами влади передбачають здійснення останніми різноманітних процедурних дій, які, до речі, існували і раніше (наприклад, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, легалізація об'єднань громадян, призначення субсидій, пенсій), однак на концептуальному рівні майже не розглядалися, а на нормативному розглядалися фрагментарно, що, у свою чергу, сприяло появи

зловживань з боку посадових осіб і обмеженню прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [7, с. 140].

Так, у дисертації Г.М. Писаренко зазначає, що адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [11].

Такі відомі вчені, як В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан, надають поняття адміністративних послуг у широкому та вузькому розуміннях, а саме: «адміністративна послуга – 1) юридичне оформлення суб'єктом публічної адміністрації результатів розгляду справи, яка виникла за зверненням фізичної, юридичної або іншої колективної особи щодо реалізації своїх прав, свобод, законних інтересів; 2) результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [10, с. 6].

Деяке інше визначення адміністративної послуги дає Є.О. Лєгеза, а саме як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акту (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав та законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [12, с. 16].

Отже, враховуючи зазначені підходи, можна виокремити основні теоретичні підходи до розуміння сутності адміністративних послуг: по-перше, як різновид правовідносин (Г.М. Писаренко); по-друге, як форму юридичного закріплення результату розгляду відповідної справи або як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан); по-третє, як спосіб забезпечення реалізації фізичними та юридичними особами їх суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів та виконання правових обов'язків (В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, І.В. Дроздова [13], Є.О. Лєгеза, О.О. Сосновик).

Не можна не виокремити значний внесок учених-адміністративістів, які приділили значну увагу питанням надання адміністративних послуг у різних сферах або певному суб'єктові, а саме: І.О. Бондаренко «Організаційно-правові основи надання послуг у галузі митної справи» [17]; Т.О. Булковський «Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України» [18]; О.О. Воронятніков «Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України» [19]; В.І. Горбатюк «Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами» [20]; С.Л. Дембіцька «Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування» [21]; О.Ю. Костін «Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України» [22]; І.А. Мордвін «Адміністративні послуги податкових органів України» [23]; Я.І. Скоромний «Адміністративні послуги у сільському господарстві України» [24]; І.С. Сорокіна «Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг» [25]; О.В. Тер-Степанян «Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку» [26]; К.В. Химичук «Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України» [27] тощо.

Проблеми розгляду та вирішення окремих категорій публічно-правових спорів необхідно виокремити у наступних дисертаційних дослідженнях: М. Смокович «Дослідження особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів» (2008) [14, с. 16-37], О. Константій «Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства» (2008) [15, с. 27-34], Я. Рябенко «Правове регулювання провадження щодо оскарження нормативно-правових актів» (2009) [16, с. 24-27] тощо.

Так, О.Ю. Івашенко, під адміністративним оскарженням у сфері діяльності ОВС України розуміє подання і розгляд звернень, у яких міститься: а) вимога щодо поновлення прав, порушених діями або бездіяльністю працівників ОВС; б) вимога про захист законних інтересів, порушених діями або бездіяльністю працівників ОВС.

Д.О. Власенко виділяє наступні ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг:

1. Безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо адміністративних послуг надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади.

2. Імперативність правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку оскарження такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Не можна оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги, якщо її надання не передбачено законом.

3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги визначені органом виконавчої влади або місцевого самоврядування. За загальним правилом, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

4. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги здійснюється по відповідній процедурі. Наприклад, якщо оскарження послуги здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку, то позивач може оскаржити послуги тільки у межах органу влади, який видав послугу або до вищестоящого підрозділу.

5. Результатом оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративної послуги є індивідуальний акт типової форми або адміністративним актом буде рішення органу про реєстрацію чи видачу свідоцтва або відновлення права на отримання певної адміністративної послуги у порядку адміністративного судочинства тощо [28, с. 66].

Висновки. Таким чином, виходячи з наукових розробок, виділимо ознаки оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг: предметом оскарження є правовідносини під час нотаріальної діяльності; безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб; імперативність правового регулювання; здійснення по відповідній адміністративній процедурі; результатом оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративної послуги є індивідуальний акт типової форми або адміністративний акт.

Під оскарженням рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг слід розуміти процедуру звернення із захистом своїх прав та охоронюваних законом інтересів, яка спрямована на розгляд та вирішення судом справ, пов'язаних із вчиненими нотаріальними діями або відмовою у їх вчиненні, нотаріальними актами.

У той же час аналіз наукових публікацій, монографічних досліджень, практичних рекомендацій, а також результати діяльності оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг в Україні свідчать, що комплексного наукового підходу потребує дослідження особливостей оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріуса з надання адміністративних послуг в Україні.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Іващенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Іващенко. – К., 2012. – 234 с.
3. Духневич О.С. Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Духневич. – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.
4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 376.
5. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні (проект) // Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення: Матер. Міжнар. конференції. – 7 грудня 2005 р. – К. – С. 3-37.
6. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 27–31.
7. Чміленко Г.М. Адміністративна реформа: запровадження управлінських (адміністративних) послуг / Г.М. Чміленко // Юридичні читання молодих вчених: Зб. матер. всеукр. наук. конференції 23–24 квітня 2004. НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. – С. 139–142.

8. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
10. Легеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є.О. Легеза ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2011. – 20 с.
11. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – Одеса : Одеська нац. юрид. академія, 2006. – 195 с.
12. Адміністративне право : [навч. програма] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан ; за заг. ред. В.К. Колпакова. – К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 27 с.
13. Дроздова І.В. Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Дроздова. – К., 2009. – 240 с.
14. Смокович М. Дослідження особливостей провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів / М. Смокович, С. Кальченко // Вісник Вищого адміністративного суду України : Офіційне науково-практичне видання / Вищий адміністративний суд України : Юрінком Інтер. – 2008. – № 2. – С. 16–37.
15. Константи́й О. Окремі питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства / О. Константи́й // Право України. – К. : Міност України. – 2008. – № 11. – С. 27–34.
16. Рябченко Я. Правове регулювання провадження щодо оскарження нормативно-правових актів / Я. Рябченко // Підприємництво, господарство і право. – К. : Друкарня Бізнесполіграф, 2009. – № 2. – С. 24–27.
17. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг у галузі митної справи : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук / І.О. Бондаренко ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2006. – 19 с.
18. Булковський Т.О. Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Т.О. Булковський ; Акад. муніцип. упр. – К., 2013. – 20 с.
19. Воронятників О.О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.О. Воронятників ; «Запоріж. нац. ун-т» МОНМС України. – Запоріжжя, 2012. – 17 с.
20. Горбатюк В.І. Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.І. Горбатюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2014. – 20 с.
21. Дембіцька С.Л. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.Л. Дембіцька ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Ль., 2010. – 16 с.
22. Костін О.Ю. Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Костін ; МОНМС України, Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 20 с.
23. Мордвін І.А. Адміністративні послуги податкових органів України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.А. Мордвін ; Нац. авіац. ун-т. – К., 2013. – 20 с.
24. Скоромний Я.І. Адміністративні послуги у сільському господарстві України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Я.І. Скоромний ; КМ України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2015. – 21 с.
25. Сорокіна І.С. Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.С. Сорокіна ; Нац. авіац. ун-т. – Київ, 2014. – 20 с.
26. Тер-Степанян О.В. Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Тер-Степанян ; «Запоріж. нац. ун-т». – Запоріжжя, 2014. – 15 с.
27. Химичук К.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.В. Химичук ; Нац. авіац. ун-т. – Київ, 2014. – 19 с.
28. Власенко Д.О. Поняття та сутність оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг / Д.О. Власенко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 3. – Т. 2. – С. 64–67.