

*Женеску Е. В.,  
суддя Бабушкінського районного суду  
міста Дніпро*

## ПРАВОВА ОСНОВА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ НОТАРІУСІВ ІЗ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

**Анотація.** Стаття присвячена висвітленню правової основи оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів із надання адміністративних послуг. Розглянуто законодавчі та підзаконні акти, що регулюють надання адміністративних послуг нотаріусами, і виокремлено нормативно-правові акти, що регулюють порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів із надання адміністративних послуг.

**Ключові слова:** нормативно-правові акти, адміністративна послуга, публічна послуга, оскарження, рішення, дії, бездіяльність, нотаріус.

**Постановка проблеми.** Правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів із надання адміністративних послуг нерозривно пов'язано з функціонуванням адміністративної юстиції, яку як юридичне явище не можна назвати абсолютно новим правовим інститутом вітчизняної правової науки й законодавства. Збільшення кількості оскарження фізичними та юридичними особами з надання адміністративних послуг в Україні як до судової гілки влади, так і в адміністративному порядку зумовлює актуальність дослідження як серед населення, так і в науковому аспекті.

Теоретичне підґрунтя надання адміністративних послуг розглядалося такими вченими: К.К. Афанасьєвим, І.П. Голосніченком, І.В. Дроздовою, О.Ю. Іващенко, Р.А. Каложним, С.Ф. Константіновим, І.Б. Коліушко, Є.О. Легезою, О.М. Острах, В.В. Столбовою, Г.М. Писаренко, О.О. Сосновиком, В.П. Тимошуком та ін. Серед досліджень, які безпосередньо присвячені оскарженню рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, варто виокремити парці вчених: О.Ю. Іващенко [1] та О.С. Духневич [2] та ін.

Однак комплексного наукового дослідження правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів із надання адміністративних послуг в Україні не проводилося.

**Метою статті** є розкриття правових засад оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів із надання адміністративних послуг в Україні.

Для вирішення поставленої мети автором поставлено такі завдання: 1) дослідити нормативно-правові акти оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів із надання адміністративних послуг; 2) виокремити напрями вдосконалення законодавства щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності нотаріусів із надання адміністративних послуг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для конструювання чіткої ієрархії нормативно-правових актів і збереження логічної структури дослідження, на нашу думку, необхідно розглянути саме першу класифікацію, визначивши всі законні та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють оскарження надання адміністративних послуг органів публічної адміністрації,

в результаті чого виділити прогалини й запропонувати шляхи вирішення цієї проблеми.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Так, стаття 3 Закону України «Про звернення громадян» у зміст звернення включає не тільки заяви, пропозиції, зауваження та клопотання, а й скарги громадян, викладені в письмовій або усній формі [2]. Подача скарг до відповідних суб'єктів правовідносин із надання адміністративних послуг є невід'ємним правом громадян та інших осіб. Це право є конституційним, адже Основний Закон України в ст. 40 закріпив це право: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [3].

У тексті Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI наявні окремі слушні положення, які здатні загалом позитивно вплинути на правовідносини в указаній сфері суспільного життя (наприклад, слухними є новели, якими встановлено пріоритет законодавчого регулювання строків надання адміністративних послуг (ст. 10) та оплати адміністративних послуг (ст. 11); схвально може бути оцінена законодавча пропозиція щодо заборони надання супутніх послуг адміністративними органами й суб'єктами господарювання, ними утвореними (ч. 4 ст. 15)) [4].

Становленню вітчизняного нотаріату сприяло проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року. Значним кроком у розвитку нотаріату і його законодавчого закріплення став прийнятий Верховною Радою України 2 вересня 1993 року та введений у дію з 1 січня 1994 року Закон України «Про нотаріат» [5]. Цей Закон не лише започаткував реформування системи нотаріату, став поштовхом для розвитку приватного нотаріату, а й заклав правові засади оскарження дій нотаріусів, як державних, так і приватних. Зокрема, у ст. 50 Закону України «Про нотаріат» [5] закріплено порядок оскарження нотаріальних дій або відмови в їх учиненні.

Так, Законом України «Про нотаріат» [5] передбачено судовий порядок розгляду таких скарг (районним (міським) народним судом) у порядку, встановленому цивільним процесуальним законодавством України, а у випадку спору про право, оснований на вчиненій нотаріальній дії, – судом або арбітражним судом у порядку позовного провадження. І, відповідно до п. 6 ст. 254 чинного на той час Цивільного процесуального

кодексу (далі – ЦПК) УРСР 1963 року [6], суд розглядав справи про оскарження нотаріальних дій або відмови в їх учиненні в порядку окремого провадження.

З 1993 року по теперішній час до Закону України «Про нотаріат» [5] унесено низку змін і доповнень, які були зумовлені реформуванням деяких цивільних, сімейних, фінансових, податкових та інших правовідносин.

Цей етап розвитку нотаріату в літературі називається «новітній» і ділиться на два підетапи: перший (із 1993 року до початку XXI ст.) характеризується посиленням засад відомчого державного контролю з боку Мін'юсту та його органів на місцях, активізацією державного контролю на різних етапах здійснення нотаріальної діяльності, другий (з початку XXI ст.) – пов'язується з активізацією роботи щодо розробки перспективного законодавства, акумулюванням засад учених-юристів у напрямі формування ґрунтовної наукової бази для нормотворчого процесу [7].

У сьогоденнішніх реаліях нотаріат України існує виходячи з тих змін у чинному Законі про нотаріат, які привнесла так звана мала реформа нотаріату, запроваджена прийнятим Верховною Радою України Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» від 1 жовтня 2008 року [5].

Звернемо також увагу на те, що необхідність зміни норм, які регулюють нотаріальну діяльність, випливає також із прийнятого у 2003 році нового Цивільного кодексу України [8], оскільки, згідно зі ст. 18 цього Кодексу, нотаріальна діяльність визнається одним із способів захисту цивільних прав.

У зв'язку з цим зазнав змін й інститут оскарження нотаріальних дій або відмови в їх учиненні. На відміну від попередньої редакції Закону України «Про нотаріат» [5], ст. 50 містить указівку на те, що нотаріальна дія або відмова в її вчиненні, нотаріальний акт оскаржуються до суду без визначення підвідомчості й підсудності справ про оскарження нотаріальних дій або відмови в їх учиненні, і лише визначає того, хто має право на оскарження нотаріальної дії або відмови в її вчиненні, – особу, прав та інтересів якої стосуються такі дії чи акти.

Новий ЦПК України, прийнятий 18 березня 2004 року [9], у розділі IV «Окреме провадження» не містить відповідних положень про розгляд справ за скаргами на нотаріальні дії чи відмову в їх учиненні.

За аналогією закону можна припустити, що ця категорія спорів має розглядатися в цивільному судочинстві в порядку позовного провадження. Однак аналогії та припущення, на жаль, часто призводять до неоднозначного правозастосування, за якого однотипні спори розглядаються як загальними судами в порядку цивільного судочинства, так і в адміністративному порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України [10].

Це свідчить про те, що, незважаючи на те що інститут оскарження дій нотаріусів посідає одне з найважливіших місць у механізмі захисту прав і законних інтересів громадян, забезпечуючи реалізацію правоохоронних функцій нотаріату, нормативне регулювання його функціонування перебуває ще не на належному рівні, що зумовлює потребу в прийнятті важливих нормативних рішень.

Водночас під час розгляду подальших перспектив реформування інституту оскарження дій нотаріусів є необхідність звернутися до законопроекту Нотаріального процесуального кодексу (далі – НПК) України.

На думку народного депутата І.Г. Бережної, не треба зайвий раз переконувати, що законодавче регулювання українського

нотаріату потребує комплексних і логічних реформаторських кроків шляхом унесення законодавчої ініціативи про запровадження НПК України [11].

Сьогодні проект НПК України (від 19 вересня 2008 року реєстраційний № 3197), поданий народним депутатом України І.Г. Бережною, проходить певну процедуру доопрацювання на підставі Постанови Верховної Ради України «Про повернення на доопрацювання проекту Нотаріального процесуального кодексу України» від 19 квітня 2011 року [12]. Комітет з питань правової політики Верховної Ради України на своєму засіданні 3 листопада 2010 року розглянув проект НПК України в повному обсязі та вирішив рекомендувати Верховній Раді України повернути його суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Треба звернути увагу на те, що в проекті НПК України в статті 10 встановлено, що державний контроль за нотаріальною діяльністю здійснюється у вигляді адміністративного контролю за організацією нотаріальної діяльності й судового розгляду справ, пов'язаних із учиненням нотаріальних дій. Незаконність нотаріальних дій, а також незаконність або необґрунтованість нотаріальних актів встановлюється виключно в судовому порядку [13].

Погодимось із цими положеннями проекту, адже для нотаріусів велике значення має розмежування двох видів контролю за нотаріальною діяльністю: адміністративного та судового. Контроль за законністю вчинення нотаріальних дій може здійснювати виключно суд; відповідно, органи юстиції мають право тільки на адміністративний контроль за організацією нотаріальної діяльності.

В окремій ст. 79 проекту НПК України [13], що регулює питання визнання нотаріального акта недійсним, визначається, що спір про право, пов'язаний із учиненням нотаріальної дії, розглядається судом цивільної юрисдикції в порядку позовного провадження.

Зауважимо, що в науковій літературі існує думка, що одним із напрямів удосконалення державного контролю у сфері нотаріату є посилення значущості нотаріального акта через надання йому особливої доказової сили із закріпленням особливої процедури його оскарження [14, с. 88]. Однак не вказується, у чому виявляються особливості цієї процедури та як саме потрібно регламентувати порядок такого оскарження.

Стаття 80 проекту НПК України [13] присвячена оскарженню незаконних нотаріальних дій або відмови в їх учиненні. У цій статті також встановлено, що розгляд таких справ провадиться в порядку позовного провадження цивільного судочинства.

Уважаємо, що будь-яка правозастосовна діяльність має бути чітко врегульована законодавством, щоб пересічні громадяни і юристи мали змогу в законі знайти свої права й обов'язки, а також для створення реальних механізмів контролю за правильністю дій уповноважених осіб.

Нині вкрай недостатньо підзаконного нормативного акта, яким є Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджений Наказом Мін'юсту від 22 лютого 2012 року № 296/5, для належного врегулювання нотаріального процесу в Україні [15].

Прийняття НПК України дасть змогу ефективно регламентувати процесуальні аспекти нотаріальної діяльності, створити чіткі й передбачувані процедури вчинення кожної нотаріальної дії та можливості її оскарження. І, безперечно, НПК України – це ще один крок до гармонізації українського законодавства з

нормами права Європейського Союзу та міжнародного латинського нотаріату, адже в багатьох розвинутих державах, у тому числі в країнах Євросоюзу, вже не одне десятиріччя функціонують подібні кодекси, які довели ефективність регламентації правил учинення нотаріальних дій.

Відтак доцільно прийняти НПК України, що відбивав би процесуальну природу нотаріальної діяльності, регулював процедуру вчинення нотаріальних дій і регламентував правові заходи їх оскарження (оспорювання) у цивільному судочинстві за правилами позовного провадження.

Ю.П. Льбіна зазначає, що під час розробки НПК України та нового Закону України «Про нотаріат» треба не тільки особливу увагу приділити організації діяльності нотаріусів, порядку вчинення нотаріальних дій, а й зосередитися на регламентації процедури оскарження дій нотаріусів [16, с. 26].

На думку К.І. Чижмарь, потребують також вирішення такі нагальні питання, як створення в Україні єдиного нотаріату, утворення самоврядної професійної організації нотаріусів, що, у свою чергу, є необхідним для вдосконалення нотаріату й забезпечення належного захисту прав юридичних і фізичних осіб [17, с. 9].

Значну роль у регулюванні нотаріальної діяльності відіграють Закони України, зокрема такі: «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року [18], «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року [19], «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року [20], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно» від 4 липня 2012 року [21] тощо.

Важливим джерелом нотаріального процесуального права є постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). Мова йде про затверджені Постановами КМУ: «Порядок витрачання, зберігання, обігу спеціальних бланків нотаріальних документів і звітності про їх використання та опису і зразка такого бланка» від 5 серпня 2009 року [22], «Порядок державної реєстрації заповітів і спадкових договорів у Спадковому реєстрі» від 11 травня 2011 року [23], «Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату» від 31 серпня 2011 року [24], «Про розмір плати за видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю» від 22 лютого 1994 року [25], «Про порядок посвідчення заповітів і доручень, прирівнюваних до нотаріально посвідчених» від 15 червня 1994 року [26], «Про затвердження переліку документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів» від 29 червня 1999 року [27] тощо.

Крім вищезазначених нормативних актів, велике значення для регулювання нотаріальної діяльності мають укази Президента України, накази, розпорядження, листи Міністерства юстиції, в яких детально регулюються питання організації та діяльності нотаріальних органів.

Суттєве значення для підвищення якості нотаріальних послуг мають Накази Міністерства юстиції: «Про затвердження Порядку допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату» від 28 липня 2011 року [28], «Про забезпечення організації доступності населення до нотаріальних послуг та поліпшення роботи з надання таких послуг» від 7 липня 2014 року № 1066/5 [29] тощо.

Окреме місце у правовому регулюванні інституту оскарження нотаріальних дій посідають Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» від 1 березня 2013 року № 3 [30] і Постанова Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» від 24 жовтня 2011 року № 10 [31], у яких роз'яснено деякі питання щодо розгляду справ за участю нотаріусів.

**Висновки.** Отже, водночас така велика кількість нормативно-правових актів, які так чи інакше стосуються нотаріальної діяльності й мають дещо суперечливий характер, не сприяє правильному та однозначному правозастосуванню, а відсутність чітко регламентованої процедури судового оскарження дій нотаріусів ускладнює процедуру практичної реалізації контролю за нотаріальною діяльністю.

### Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
3. Іващенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ю. Іващенко. – К., 2012. – 234 с.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
5. Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 року № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
6. Цивільний процесуальний кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнятий 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1963. – № 30. – Ст. 464.
7. Карнарук Н.В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.В. Карнарук. – Ірпінь, 2007. – 185 с.
8. Цивільний кодекс України, прийнятий 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
9. Цивільний процесуальний кодекс України, прийнятий 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40, 40–42. – Ст. 492.
10. Кодекс адміністративного судочинства України, прийнятий 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
11. Бережна І. Щодо обговорення проекту Нотаріального процесуального кодексу України / І. Бережна / Ліга. Блоги від 10 грудня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/berezhnaya/article/2131.aspx>.
12. Про повернення на доопрацювання проекту Нотаріального процесуального кодексу України : Постанова Верховної Ради України від 19 квітня 2011 року № 3250-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3250-17>.
13. Проект Нотаріального процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3197&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3197&skl=7).
14. Гуледза А.Г. Державний контроль у сфері нотаріальної діяльності / А.Г. Гуледза // Наше право. – 2012. – № 1. – Ч. 1. – С. 85–88.
15. Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України : Наказ Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 року № 296/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 17. – Ст. 632.
16. Льбіна Ю.П. Формування та розвиток інституту оскарження дій нотаріусів в Україні / Ю.П. Льбіна // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2013. – № 6-1. – Т. 2. – С. 24–26.
17. Чижмарь К.І. Концепція реформування органів нотаріату в Україні / К.І. Чижмарь // Нотаріат для вас. – 2009. – № 6. – С. 9–12.

18. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 травня 2003 року № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
19. Про іпотеку : Закон України від 5 червня 2003 року № 898-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 313.
20. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 року № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно : Закон України від 4 липня 2012 року № 5037-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 60. – Ст. 2407.
22. Про затвердження Порядку витрачання, зберігання, обігу спеціальних бланків нотаріальних документів і звітності про їх використання та опису і зразка такого бланка : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 року № 812 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 59. – Ст. 2074
23. Про затвердження Порядку державної реєстрації заповітів і спадкових договорів у Спадковому реєстрі : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 травня 2011 року № 491 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 35. – Ст. 1459.
24. Про затвердження Положення про Вищу кваліфікаційну комісію нотаріату : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2011 року № 923 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 67. – Ст. 2584.
25. Про розмір плати за видачу свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1994 року № 102 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 6. – Ст. 151.
26. Про порядок посвідчення заповітів і доручень, прирівнюваних до нотаріально посвідчених : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 1994 року № 419 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/419-94-p>.
27. Про затвердження переліку документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 1999 року № 1172 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 26. – Ст. 1241.
28. Про затвердження Порядку допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату : Наказ Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 року № 1905/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 157.
29. Про забезпечення організації доступності населення до нотаріальних послуг та поліпшення роботи з надання таких послуг : Наказ Міністерства юстиції України від 7 липня 2014 року № 1066/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 53. – С. 927. – Ст. 1436.
30. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 1 березня 2013 року № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.
31. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 24 жовтня 2011 року № 10 // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 6. – С. 3.

**Женеску Э. В. Правовая основа обжалования решений, действий или бездействия нотариусов по предоставлению административных услуг**

**Аннотация.** Статья посвящена освещению правовой основы обжалования решений, действий или бездействия нотариусов по предоставлению административных услуг. Рассмотрены законодательные и подзаконные акты, регулирующие предоставление административных услуг нотариусами, и выделены нормативно-правовые акты, порядок обжалования решений, действий или бездействия нотариусов по предоставлению административных услуг.

**Ключевые слова:** нормативно-правовые акты административная услуга, публичная услуга, обжалование, решения, действия, бездействие, нотариус.

**Zhenesku E. Legal basis for appealing decisions, actions or omissions notaries administrative services**

**Summary.** The scientific article is devoted to coverage of the legal basis of appeals of decisions, actions or omissions notaries to provide administrative services. Considered laws and regulations governing the provision of administrative services and notaries singled regulations that the procedure for appealing decisions, actions or omissions notaries to provide administrative services.

**Key words:** regulations administrative services, public services, appeal decisions, actions, omissions notary.