

СУТНІСТЬ ТА СПЕЦИФІКА ПОВНОВАЖЕНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Виконано аналіз адміністративно-правового регулювання повноважень територіальних органів Міністерства юстиції України у різних сферах їх діяльності, визначено основні риси, сутність та особливості таких повноважень, а також обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення функціонування територіальних органів Міністерства юстиції України.

Ключові слова: повноваження, територіальні органи, Міністерство юстиції України, державна правова політика, державна реєстрація, забезпечення роботи нотаріату.

Выполнен анализ административно-правового регулювання полномочий территориальных органов Министерства юстиции Украины в различных сферах их деятельности, определены основные черты, сущность и особенности таких полномочий, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования функционирования территориальных органов Министерства юстиции Украины.

Ключевые слова: полномочия, территориальные органы, Министерство юстиции Украины, государственная правовая политика, государственная регистрация, обеспечение работы нотариата.

The analysis of administrative-legal regulation of powers of territorial bodies of Ministry of Justice of Ukraine in various areas of its activity is made; also it was determined main features, essence and characteristics of such powers, as well as substantiated priority directions of improving functioning of territorial bodies of Ministry of Justice of Ukraine.

Key words: powers, territorial bodies, Ministry of Justice of Ukraine, state legal policy, state registration, ensure of notaries.

Вступ. Повна та своєчасна реалізація широкого кола завдань і функцій Міністерства юстиції України на всій території України безпосередньо потребує формування та функціонування розгалуженої системи його територіальних органів, якими на місцевому рівні прямо чи опосередковано забезпечується практичне виконання правової та іншої політики держави. При цьому процеси розбудови України як правової соціально орієнтованої держави та її європейської інтеграції зумовлюють необхідність істотного оновлення компетенції територіальних органів юстиції, позбавлення невластивих і застарілих повноважень, перерозподілу повноважень у зв'язку зі скороченням державного апарату, розширення гарантій реалізації та дотримання прав громадян у діяльності територіальних органів юстиції. Вказане серед іншого потребує й вирішення питань максимально повного врегулювання повноважень територіальних органів юстиції та порядку їх реалізації, а також забезпечення їх узгодженості між собою, із завданнями і структурною організацією. А відтак у контексті вдосконалення статусу та підвищення ефективності діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України й вбачаються актуальними питання сутності та змісту їх основних повноважень.

Зазначимо, що певні питання статусу та компетенції територіальних органів Міністерства юстиції України раніше вже розглядалися такими вченими, як Р.В. Будицький, Н.А. Железняк, І.І. Микульца, І.Ю. Онопчук, С.Є. Тюрін та ін. У той же час їх наукові роботи стосуються здебільшого лише окремих аспектів статусу та повноважень територіальних органів юстиції, змістовно і комплексно не розкриваючи всі нинішні особливості компетенції територіальних органів Міністерства юстиції України з урахуванням сучасних організаційно-функціональних змін у системі органів юстиції України. Саме тому метою нашої роботи є аналіз адміністративно-правового регулювання повноважень територіальних органів Міністерства юстиції України в різних сферах їх діяльності, визначення основних рис, сутності та особливостей таких повноважень, а також обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення функціонування територіальних органів Міністерства юстиції України.

Передусім відмітимо, що завдання та функції територіальних органів Міністерства юстиції України безпосередньо втілюються в їх компетенції, яку складають предмети відання і повноваження. Предмети відання територіальних органів юстиції (нормативно не закріплені) становлять указані в завданнях сфери та напрями державної політики, в яких вони реалізують свої повноваження на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальна основа).

Зазначимо, що загальні повноваження територіальних органів міністерства визначаються у п. 4 Типового положення від 25.05.2011 р. [1] лише частково та у надто абстрактному вигляді (надання адміністративних послуг, державний нагляд, управління об'єктами державної власності та узагальнення практики застосування законодавства). Водночас у даному Типовому положенні навіть не називаються координаційні, нормотворчі, організаційні, установчі, реєстраційні, експертно-аналітичні та інші напрями діяльності, що здійснюються територіальними органами юстиції України. При цьому дещо неоднозначним вбачається пп. 5 та п. 4 Типового положення від 25.05.2011 р. [1], за яким територіальні органи міністерств можуть здійснювати «інші повноваження, визначені законами України», тоді як основні повноваження територіальних органів юстиції закріплені наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 [2]. Вирішення такої юридичної колізії вимагає як розширення переліку типових повноважень територіальних органів міністерств, так і передбачення можливості виконання ними інших повноважень, визначених як законодавчими, так і підзаконними актами, але в межах компетенції відповідного міністерства.

Конкретні повноваження територіальних органів юстиції досить детально закріплені профільним Положенням від 23.06.2011 р. [2], проте порядок їх реалізації має різний ступінь урегульованості, визначаючись окремими наказами Міністерства юстиції України. Тут маємо наголосити, що законне та ефективне здійснення повноважень територіальних органів юстиції потребує не тільки належного врегулювання порядку їх реалізації, але й узгодження таких повноважень із завданнями, структурною організацією та матеріально-фінансовою основою діяльності територіальних органів юстиції України.

Вагомий сегмент компетенції територіальних органів Міністерства юстиції України складають різноманітні повноваження у сфері реалізації державної правової політики, об'єднані спільною спрямованістю на забезпечення верховенства права, становлення правової держави, сприяння дотриманню та захисту прав громадян, а також підвищення їх правосвідомості. А повноваження територіальних органів юстиції з узагальнення практики застосування законодавства та підготовки для Міністерства юстиції України пропозицій щодо його вдосконалення (п. 4.1 Положення від 23.06.2011 р. [2], пп. 4 п. 4 Типового положення від 25.05.2011 р. [1]) дозволяють їм опосередковано брати участь у виробленні правової та іншої політики держави. Щоправда дані повноваження доцільно дещо розширити, передбачивши можливість територіальних органів юстиції також ініціювати зміни і до актів місцевих органів публічної влади з питань своєї компетенції.

У рамках реалізації державної правової політики на відміну від Міністерства юстиції України його територіальні органи не уповноважуються розробляти проекти нормативно-правових актів, планувати, координувати чи контролювати нормотворчість відповідних органів виконавчої влади. Координація територіальними органами юстиції нормотворчої діяльності місцевих органів виконавчої влади попри свою деяку неоднозначність дійсно могла б позитивно позначатися на якості, законності та упорядкованості їх нормативно-правових актів. З іншого ж боку, на сьогодні територіальні органи юстиції наділені досить широким колом не менш ефективних засобів контролю законності нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади.

Зокрема, серед іншого йдеться про передбачене п. 4.18, 4.20 Положення від 23.06.2011 р. [2] здійснення територіальними органами юстиції методичного керівництва правовою роботою та перевірку її стану в місцевих органах виконавчої влади і державних організаціях (із внесенням пропозицій про усунення недоліків і притягнення винних у них до відповідальності). Така діяльність територіальних органів юстиції в цілому направлена на забезпечення належного функціонування юридичної служби (у тому числі через проведення стажувань, семінарів і спільних нарад) та організації нею правової роботи щодо правильного застосування і дотримання чинного законодавства в діяльності місцевих органів виконавчої влади і державних організацій. У той же час продуктивне виконання цих повноважень територіальних органів юстиції потребує додаткового врегулювання їх відносин із місцевими органами виконавчої влади і державними організаціями, насамперед щодо засобів і порядку здійснення методичного керівництва, а також обов'язковості та форм реагування останніх на рекомендації і пропозиції територіальних органів юстиції з питань їх правової роботи та систематизації законодавства.

У контексті вдосконалення нормативно-правових актів місцевих органів публічної влади слід розглядати й надання територіальними органами юстиції методичної допомоги у приведенні даних актів у відповідність до законодавства (п. 4.17 Положення від 23.06.2011 р. [2]). Оразу як позитив відзначимо поширення вказаних повноважень територіальних органів юстиції на органи місцевого самоврядування, від вдосконалення актів яких не меншою мірою залежить законність та дотримання прав громадян на території певної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому, якщо відносно са-

мостійних органів місцевого самоврядування обґрунтованим є надання саме методичної допомоги, то щодо місцевих органів виконавчої влади доцільнішим було б здійснення методичного керівництва, що забезпечить розширені можливості впливу територіальних органів юстиції на процес приведення актів у відповідність до законодавства.

Одним із найбільш ефективних контрольних засобів забезпечення законності у функціонуванні місцевих органів виконавчої влади та дотримання прав громадян є здійснення територіальними органами юстиції правової експертизи та державної реєстрації їх нормативно-правових актів із наступним включенням до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (п. 4.5, 4.21–4.24 Положення від 23.06.2011 р. [2]). Виходячи з Положення про державну реєстрацію від 28.12.1992 р. [3], її особливістю, порівняно з розглянутими вище повноваженнями територіальних органів юстиції, виступає юридична обов'язковість проходження державної реєстрації як умови набуття чинності нормативно-правовим актом, що дозволяє своєчасно виявляти і виправляти їх положення, що суперечать законодавству. При цьому в п. 4.21 профільного Положення від 23.06.2011 р. [2] мають бути закріплені повноваження територіальних органів юстиції проводити не тільки експертизу актів на відповідність Європейській конвенції прав людини, але й загальну правову експертизу (в тому числі гендерно-правову та антикорупційну) актів на предмет їх відповідності чинному законодавству України і правам людини.

Важливу частину компетенції територіальних органів юстиції складають широкі повноваження у сфері правового виховання населення. Підкреслимо, що висока правова освіченість громадян становить одну з передумов формування в Україні громадського суспільства, належної реалізації та захисту громадянами своїх прав, а також їх дотримання у діяльності органів публічної влади. З цієї метою на територіальні органи юстиції згідно з п. 4.10, 4.14, 4.15, 4.25 Положення від 23.06.2011 р. [2] покладено координацію та перевірку діяльності місцевих органів виконавчої влади, державних організацій і навчальних закладів із питань правової освіти населення; участь у проведенні навчально-методичних заходів, розробці та розповсюдженні методичних правозахисних матеріалів; правове інформування населення (зокрема, видання журналів і газет загальноправового характеру) і т. ін.

Тут маємо зауважити деяку абстрактність формулювання таких повноважень територіальних органів юстиції (наприклад, «сприяння розвитку юридичних послуг»), що не тільки надає їм широкі можливості у даній сфері, але й допускає формальний підхід до виконання правовиховних повноважень. З даного приводу М.В. Мельник слушно констатує, що діяльність територіальних органів юстиції в галузі правового виховання часто має формальний характер, зводячись переважно до проведення мінімальних планових заходів і шаблонного звітування про їх успішне проведення [4, с. 225]. Усунення ж цих недоліків потребує більшої конкретизації повноважень територіальних органів юстиції та порядку їх реалізації, посилення контролю кількісних і якісних показників їх виконання, поєднання різних форм правового інформування населення (Інтернет, телебачення, радіо, газети, публічні виступи, круглі столи, надання безоплатної правової допомоги тощо), а за необхідності й спрямування додаткових кадрових і матеріально-фінансових ресурсів.

Як і Міністерство юстиції України, його територіальні органи наділені значною частиною повноважень у сфері державної реєстрації, що забезпечують дієвий державний контроль за законністю та дотриманням прав громадян щодо їх цивільного стану, прав на нерухоме майно, статусу юридичних осіб і громадських формувань тощо. При цьому компетенція територіальних органів юстиції не обмежується здійсненням державної реєстрації, а включає й різні форми організації та контролю діяльності суб'єктів державної реєстрації, що дозволяє забезпечувати не тільки законність, а й доступність для громадян механізмів державної реєстрації.

Самостійно територіальні органи юстиції здійснюють державну реєстрацію місцевих громадських об'єднань, професійних спілок, структурних утворень політичних партій, творчих спілок, організацій роботодавців і друкованих засобів масової інформації, а також постійно діючих третейських судів (п. 4.72 Положення від 23.06.2011 р. [2]). Це пояснюється, з одного боку, значною суспільною важливістю вищеперелічених інституцій, а з іншого – відносно невеликою інтенсивністю їх державної реєстрації (наприклад, порівняно з реєстрацією речових прав на нерухоме майно). Хоча у зв'язку з ліквідацією Постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 99 [5] районних та інших подібних управлінь юстиції слід визнати суттєве збільшення навантаження та обсягу реєстраційної діяльності головних територіальних управлінь юстиції. Як істотний недолік адміністративно-правового регулювання також маємо відзначити несвоєчасність внесення змін до профільного Положення від 23.06.2011 р. [2] у частині наділення головних територіальних управлінь юстиції комплексом повноважень (раніше здійснюваних районними управліннями юстиції) з проведення державної реєстрації актів цивільного стану, видачі свідоцтв про це та ін.

Відмітимо, що попри деяку тавтологічність і абстрактність формулювання контрольних повноважень територіальних органів юстиції в Положенні від 23.06.2011 р. [2] (п. 4.38, 4.63, 4.71), вони у сфері державної реєстрації тією чи іншою мірою стосуються всіх напрямів реєстраційної діяльності – це як внутрішній контроль роботи органів державної реєстрації актів цивільного стану, так

і зовнішній контроль за державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, юридичних осіб і т. ін. Зокрема, уповноваження виконавчих органів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій (а за Законом України від 26.11.2015 р. № 835-VIII – ще й нотаріусів) здійснювати державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб–підприємців зумовлює підвищену важливість ґрунтового контролю територіальними органами юстиції діяльності таких державних реєстраторів. Ефективність державного контролю у сфері державної реєстрації вимагає від територіальних органів юстиції, насамперед, поєднання різних форм планових і непланових, виїзних і невиїзних перевірок у сфері державної реєстрації, їх відповідального та ретельного проведення, а також своєчасного реагування на виявлені недоліки та/або порушення і запобігання ним.

У даному контексті визначальне значення мають повноваження територіальних органів юстиції розглядати скарги на рішення/діяння суб'єктів державної реєстрації з прийняттям обов'язкових для виконання рішень (п. 4.76 Положення від 23.06.2011 р. [2]). Водночас Порядок розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1128 [6], стосується тільки державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та юридичних осіб, хоча в інтересах законності державної реєстрації та дотримання прав громадян актуалізується поширення даного механізму розгляду скарг і на інші види державної реєстрації.

З виконанням територіальними органами юстиції реєстраційних повноважень безпосередньо пов'язана їх діяльність щодо забезпечення ведення відповідних єдиних і державних реєстрів, а також забезпечення доступу до них державних реєстраторів. Такі повноваження територіальних органів юстиції полягають не стільки у технічному супроводі, як в організаційно-контрольному забезпеченні ведення даних реєстрів. Означене направлене на вирішення важливих завдань єдиного, безперебійного, прозорого і упорядкованого обліку відповідних реєстраційних даних, запобігання порушень у роботі з єдиними і державними реєстрами, а також сприяння діяльності державних реєстраторів і контролю своєчасності та правильності внесення ними записів до реєстрів.

Традиційний напрям діяльності територіальних органів юстиції складає забезпечення роботи нотаріату. Подібно до Міністерства юстиції України його територіальні органи так само наділені широким колом організаційних, контрольних, реєстраційних та інших повноважень із питань нотаріату, які досить розгорнуто врегульовані профільним Положенням від 23.06.2011 р. [2], Законом України «Про нотаріат» від 02.09.1993 р. № 3425-XII [7] та відомчими нормативно-правовими актами.

Так, на територіальні органи юстиції покладається організація роботи установ нотаріату, керівництво державними нотаріальними конторами (зокрема, призначення державних нотаріусів), реєстрація приватної нотаріальної діяльності, перевірка організації нотаріальної діяльності та контроль дотримання порядку вчинення нотаріальних дій (п. 4.39, 4.42 Положення від 23.06.2011 р. [2] і Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII [7]). Зауважимо, що хоча забезпечення роботи державних нотаріальних контор і приватних нотаріусів потребує застосування дещо різних форм і методів управлінського впливу, територіальні органи юстиції наділені достатнім обсягом повноважень для належної організації та забезпечення законності, доступності, одноманітності і професійності здійснення нотаріальної діяльності нотаріусами та іншими уповноваженими суб'єктами на всій території України. Перед іншого територіальні органи юстиції мають дієві засоби забезпечення планових і позапланових перевірок нотаріату та реагування на виявлені недоліки – це не тільки зобов'язання нотаріуса надавати необхідні документи, інформацію та пояснення, а й повноваження територіальних органів юстиції зупиняти/припиняти діяльність нотаріусів, ініціювати анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю тощо.

У сфері експертного забезпечення правосуддя компетенція територіальних органів юстиції обмежується лише контролем діяльності атестованих судових експертів (не з державних спеціалізованих установ) згідно з п. 4.53 Положення від 23.06.2011 р. [2]. Контроль діяльності судових експертів є важливою складовою неупередженості та професійності здійснення ними судових експертиз, але не допускаючи при цьому безпосереднє втручання територіальних органів юстиції у проведення судових експертиз та підготовку їх висновків. При цьому, як на нас, означені повноваження не в повній мірі розкривають зміст завдання територіальних органів юстиції щодо експертного забезпечення правосуддя, що з метою його вдосконалення актуалізує певне розширення повноважень територіальних органів юстиції в даній сфері. Наприклад, на них цілком можуть покладатися різні заходи спрямування, забезпечення та контролю діяльності відповідних науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України та їх відділень.

Як відзначалося вище, одним із основних завдань територіальних органів юстиції України є забезпечення реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб). У той же час профільне Положення від 23.06.2011 р. [2] майже не розкриває форм і змісту діяльності територіальних органів юстиції в даному напрямку, закріплюючи їх повноваження лише щодо організації (через відповідний структурний підрозділ державної виконавчої служби) виконання судових та інших рішень. На нашу ж думку, беручи до уваги ліквідацію окремої Державної виконавчої служби України (Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р.

№ 17 [8]), повноваження територіальних органів юстиції подібно до компетенції Міністерства юстиції України мають включати не тільки організацію, а й контроль та безпосереднє здійснення примусового виконання рішень, керівництво підрозділами державної виконавчої служби тощо. Розгорнуте врегулювання таких повноважень територіальних органів юстиції сприятиме ефективності та злагодженості функціонування підрозділів державної виконавчої служби, забезпеченню ними повного, своєчасного та неупередженого виконання рішень.

Окрім розглянутого вище, територіальні органи юстиції України здійснюють й інші повноваження, основу яких переважно складає організаційна, контрольна та аналітична діяльність. Зокрема, йдеться про організацію роботи регіональних відділень Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, нагляд у сфері запобігання і протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму за діяльністю осіб, які надають юридичні послуги, а також участь у процедурах визнання банкрутства боржника. При цьому маємо відмітити деяку нетиповість для територіальних органів юстиції їх повноважень із підготовки висновків про наявність ознак фіктивного банкрутства та організації проведення аналізу фінансово-господарського стану суб'єктів господарювання щодо наявності ознак фіктивного банкрутства. Разом із тим виконання цих та інших повноважень територіальних органів юстиції України так само в цілому направлене на реалізацію державної правової політики, забезпечення належного функціонування праводілової сфери, дотримання і захист прав громадян. Наголосимо, що виконання таких повноважень територіальних органів юстиції потребує не тільки розгорнутого нормативно-правового закріплення їх змісту і порядку реалізації, а й необхідного організаційного, штатного та матеріально-фінансового забезпечення.

Висновки. Таким чином, із метою належного виконання завдань Міністерства юстиції України на місцевому рівні актуалізується розширення повноважень його територіальних органів у сферах організації надання безоплатної правової допомоги та експертного забезпечення правосуддя, а також своєчасне та повне відображення в їх компетенції всіх структурно-функціональних перетворень у системі органів юстиції (зокрема, ліквідації органів юстиції районного рівня). Ефективна реалізація територіальними органами юстиції організаційних, контрольних, реєстраційних та інших повноважень першочергово потребує забезпечення їх відповідності завданням, закріплення функцій, усунення прогалин і деталізації регулювання таких повноважень та порядку їх реалізації.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677.
2. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
3. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 / Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п>.
4. Мельник М.В. Особливості правового виховання в сучасній Україні (на прикладі діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України) / М.В. Мельник // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого // Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2013. – № 4. – С. 222–225.
5. Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 99 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 15. – Ст. 593.
6. Про затвердження Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1128 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 109.
7. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
8. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 17 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 6. – Ст. 127.