

Правові засади діяльності колегії

Міністерства юстиції України



О. С. Дудченко

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри права та методики викладання історико-правознавчих дисциплін Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

У статті розглянуто правові засади становлення та діяльності колегії Міністерства юстиції України. Визначено суть поняття «колегія», проаналізовано процедуру утворення, організаційну структуру та повноваження колегії Міністерства юстиції України.

Ключові слова: міністерство, колегія, принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності.

В статье рассмотрены правовые основы становления и деятельности коллегии Министерства юстиции Украины. Определена суть понятия «коллегия», проанализированы процедура образования, организационная структура и полномочия коллегии Министерства юстиции Украины.

Ключевые слова: министерство, коллегия, принцип сочетания коллегиальности и единоначалия.

The article analyzes the legal principles of establishment and activities of the Ministry of Justice of Ukraine. Defines the essence of the term "board", analyzed the formation process, organizational structure and authority of the Ministry of Justice of Ukraine.

Keywords: ministry, board, the principle of combination of collegiality and unity of command.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон) від 17 березня 2011 р. вніс значні зміни в порядок утворення та діяльності центральних органів виконавчої влади. Міністерство юстиції України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, з формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань, з питань державної реєстрації актів цивільного стану, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів, з питань державної реєстрації юридичних осіб [1]. Одним з основних принципів діяльності Міністерства юстиції України є принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності, який втілюється у створенні та функціонуванні в структурі міністерства колегії.

Дослідженнями окремих аспектів створення та діяльності колегії Міністерства юстиції України займалися вітчизняні вчені В. Б. Авер'янов, Л. М. Горбунова, І. Л. Давітнідзе, В. А. Дерещ, І. І. Ємельянова, В. С. Калиновський, А. А. Коваленко, Ю. М. Козлов, А. М. Колодій, В. К. Колпаков, О. Л. Копиленко, О. Д. Крупчан, О. В. Кузьминець, Б. М. Лазарев, О. В. Лавринович, Н. Р. Нижник, С. Г. Серьогіна, В. Я. Тацій, В. І. Тимцуник, Ц. А. Ямпольська та ін.

Метою цієї статті є дослідження правових та організаційних засад створення та функціонування колегії Міністерства юстиції України. Завдання цього дослідження такі: визначити суть поняття «колегія міністерства»; виокремити

функції колегії Мін'юсту України; проаналізувати її повноваження та склад; охарактеризувати особливості прийняття та реалізації рішень колегії Міністерства юстиції України.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» від 2 жовтня 2003 р. № 1569 (далі – Типове положення) колегія міністерства є консультативно-дорадчим органом і утворюється для підготовки рекомендацій щодо виконання міністерством своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до його компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності міністерства [2; 48].

У юридичному словнику за редакцією П. І. Кудрявцева «колегія міністерства» визначається як орган міністерства, який складається з міністра, заступників міністра і керівних працівників міністерства [3, с. 436].

Правові засади діяльності колегії Міністерства юстиції України регламентуються Законом, Типовим положенням, Указом Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 (далі – Указ), наказами Міністерства юстиції України.

Відповідно до Указу для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мін'юсту України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Мін'юсті України може утворюватися колегія. У Регламенті Міністерства юстиції України, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 7 листопада 2007 р. № 1053/5, конкретизується це питання й зазначається, що для підготовки рекомендацій з питань формування та реалізації державної політики, об-

говорення найважливіших напрямів діяльності утворюється колегія як дорадчий орган при міністрові.

Рішення про утворення колегії приймається Міністром юстиції України. Кількісний та персональний склад колегії міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади затверджує відповідно міністр, керівник іншого центрального органу виконавчої влади. До складу колегії міністерства входять Міністр (голова колегії), перший заступник Міністра, заступник Міністра (у разі введення відповідної посади), заступник Міністра – керівник апарату, можуть входити керівники самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, територіальних органів міністерства, а також за згодою – представники інших державних органів, Адміністрації Президента України, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, наукових і навчальних закладів, громадських організацій, всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, інші особи. У випадках, передбачених положеннями про відповідні центральні органи виконавчої влади, до складу колегій можуть входити представники громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій.

На практиці переважно колегії створюються в максимальній кількості, вказаній у положенні про склад колегії відповідного органу. Необхідно наголосити, що кількісний та персональний склад колегій міністерств відзначається певним розмаїттям. Так, наприклад, до складу колегії Міністерства юстиції в 2003 р. входило 15 осіб, Міністерства фінансів – 17, Міністерства аграрної політики – 18, а Міністерства освіти і науки – 25 [4, с. 393]. Отже, критерії визначення кількісного складу колегій в законодавстві Укра-

їни не передбачені. На практиці це питання вирішується безпосередньо керівником відповідного центрального органу виконавчої влади України. Наприклад, відповідно до наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження складу колегії Міністерства юстиції України» від 11 травня 2010 р. № 399/7 до складу колегії Мін'юсту України входять Міністр юстиції (голова колегії), перший заступник Міністра юстиції, сім заступників Міністра, директор Департаменту державної виконавчої служби, голова Державного департаменту з питань виконання покарань, начальник Контрольно-ревізійного відділу Міністерства юстиції [5].

Аналіз Типового положення дає змогу виокремити основні функції колегії міністерства. Відповідно до нього колегія міністерства: 1) обговорює і приймає рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності відповідного міністерства; 2) розглядає пропозиції щодо: вдосконалення законодавства; забезпечення співпраці з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, органами місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань; розширення міжнародного співробітництва у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території; формування та реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності), регіоні, на території; 3) обговорює прогнози і програми соціально-економічного розвитку відповідної галузі (сфери діяльності), регіону, території, інші державні програми та визначає шляхи їх реалізації; 4) розглядає питання про стан дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків;

5) розробляє пропозиції щодо вдосконалення діяльності міністерства, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління; 6) аналізує стан роботи міністерства з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 7) розглядає результати роботи міністерства, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, а також інших підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і підпорядкування (у межах компетенції); 8) аналізує стан дотримання законодавства з питань державної служби, організаційно-кадрової роботи та виконавської дисципліни; 9) розглядає інші питання, пов'язані з реалізацією завдань, покладених на міністерство [2; 48].

Таким чином, Типове положення орієнтовно визначило коло питань, які можуть обговорюватися на засіданнях колегій органів виконавчої влади. При цьому пункт 9 статті 5 зазначеного нормативно-правового акта свідчить про те, що, як і раніше, колегія може розглядати широкі питання, що належать до відання відповідного органу. Водночас ні Типове положення, ні положення про окремі виконавчі органи й положення про їх колегії не визначають питань, які повинні обов'язково розглядатися на засіданні колегії. Отже, виключна компетенція колегій не встановлена, а сфери відання колегії та керівника відповідного органу чітко не розмежовані. Проте існують положення про колегії окремих органів виконавчої влади, прийняті після Типового положення, у яких стаття про повноваження колегій повністю продублювала статтю зазначеної постанови. Безперечно, норма Типового положення про повноваження колегії має бути включена до положення про колегії відповідних органів, проте, на нашу думку, варто було б обов'язково доповнити та конкретизувати їх з урахуванням особливостей діяльності того чи іншого органу.

Одними з основних питань, які розглядаються на засіданнях колегій, є обговорення проектів планів розвитку певної галузі. Аналіз практичної діяльності колегій міністерств України дозволяє стверджувати, що обговорення проектів планів розвитку певної галузі, віднесеної до відання відповідного міністерства, займають провідне місце в діяльності колегій міністерств. Крім того, колегія розглядає не лише організацію, а й хід виконання планів, які обговорюються зазвичай за результатами діяльності за квартал, півріччя, рік (або за інший термін). Розглядаючи результати виконання того чи іншого плану, колегія виявляє недоліки в діяльності міністерства (іншого органу), розробляє заходи до їх усунення.

Наявність у колегії права обговорювати плани роботи головних управлінь, управлінь та відділів міністерства, заслуховувати їх звіти, проекти положень про ці структурні підрозділи, обговорювати кандидатури керівників зазначених підрозділів свідчить про суттєвий вплив колегії на їх діяльності та на діяльність міністерства в цілому. Таким чином, розглядаючи основні питання, віднесені до відання міністерства, та приймаючи відповідні рішення, колегія тим самим бере участь у здійсненні загального керівництва як самим міністерством, так і підвідомчими йому підприємствами, організаціями та установами.

Водночас, як зазначав радянський дослідник І. Л. Давітнідзе, розглядаючи основні питання, віднесені до повноважень міністерства, колегія тим самим надає допомогу Міністру та його заступникам у виконанні їх управлінських функцій [6; 57]. Також, крім зазначених функцій, колегія може викликати представників місцевих органів системи міністерства для звітності на свої засідання та має право посилати на місцях представників міністерства для перевірки виконання рішень.

Відповідно до Типового положення організаційною формою роботи колегії є засідання. Аналіз діяльності колегії Міністерства юстиції України дає змогу виділити види засідань колегій. Зокрема засідання колегії можуть бути відкритими та закритими. При проведенні закритих засідань колегії (закритого обговорення окремих питань) підготовка матеріалів, оформлення рішень, що приймаються, здійснюються з дотриманням установлених правил роботи з таємними документами. Засідання колегії може відбуватися у виїзному порядку, а також спільно з колегіями інших центральних органів виконавчої влади, профспілковими організаціями. Особливого поширення на початку XXI ст. набули розширені засідання колегій центральних органів виконавчої влади України. Крім того, увійшло в практику проведення підсумкових засідань колегій органів виконавчої влади, на яких аналізуються підсумки діяльності відповідного органу за певний проміжок часу, наприклад, за десять місяців або за рік. Підсумки діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів у 2006 р. та завдання щодо підвищення ефективності їх роботи в 2007 р. обговорювалися на розширеному засіданні колегії Міністерства юстиції 6 березня 2007 р. [7–9].

Періодичність проведення засідань колегії визначається її головою. Робота колегії проводиться відповідно до затвердженого її головою плану засідань на півріччя (рік), у якому зазначаються питання, що необхідно розглянути, строк подання матеріалів, особи, відповідальні за підготовку і подання матеріалів на засідання колегії, орієнтовна дата проведення засідань колегії.

За результатами своєї діяльності колегія приймає рішення. Рішення колегії приймаються з кожного питання порядку денного відкритим голосуванням

більшістю голосів присутніх на засіданні членів колегії. За рішенням головною може застосовуватися процедура таємного голосування. Думка відсутнього члена колегії з питань порядку денного засідання, подана в письмовій формі, розглядається на засіданні колегії і враховується під час голосування.

Після засідання колегії структурний підрозділ (окремий працівник), відповідальний за підготовку питань, доопрацьовує протягом десяти днів (якщо головою колегії не встановлено інший строк) проект рішення колегії з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених під час обговорення питань порядку денного, погоджує із керівниками заінтересованих структурних підрозділів центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів, урядових органів державного управління, що діють у складі центрального органу виконавчої влади, членами колегії, іншими особами і подає на розгляд голови колегії.

Рішення колегії впроваджується у життя, як правило, наказами Міністра. Проте, якщо рішення колегії прийняте з організаційних, процедурних і контрольних питань, то воно вноситься до протоколу засідання колегії без видання наказу. Рішення колегії оформляються протоколами, які підписуються головою та працівником, який веде протокол.

Типове положення регламентує порядок розв'язання протиріч між головою та членами колегії. Так, у разі виникнення розбіжностей між головою та іншими членами колегії під час прийняття рішення керівник центрального органу виконавчої влади проводить у життя своє рішення, доповідаючи в разі потреби про розбіжності, що виникли, Кабінету Міністрів України. Члени колегії також можуть повідомити свою думку Кабінету Міністрів України. У практичній діяльності такі протиріччя трапляються

дуже рідко. Контроль за виконанням рішень колегії здійснює структурний підрозділ (окремий працівник), визначений Міністром. У свою чергу, колегія розглядає на своїх засіданнях стан виконання прийнятих нею рішень [2; 48].

Контроль за виконанням рішень колегії здійснює структурний підрозділ (окремий працівник), визначений Міністром. Крім того, колегія розглядає на своїх засіданнях стан виконання прийнятих нею рішень.

Таким чином, колегія Міністерства юстиції України є консультативно-дорадчим органом, який створюються для всебічного розгляду та вирішення питань, віднесених до відання міністерства. Правові засади діяльності колегії Міністерства юстиції України визначаються Типовим положенням та положенням про ко-

легію Міністерства юстиції України. Проте на сьогодні потребує своєї подальшої регламентації ціла низка питань. По-перше, відсутність єдиного законодавчого акта, який би детально регламентував діяльність колегій центральних органів виконавчої влади; по-друге, правова неврегульованість питання персональної відповідальності членів колегії за прийняті ними рішення та питання контролю за виконанням рішень колегії; по-третє, потребує реорганізації склад колегій центральних органів виконавчої влади та правовий статус членів колегії. Отже, на нашу думку, усі ці питання варто було розв'язати шляхом прийняття Верховною Радою України Закону України «Про колегії органів виконавчої влади України». Це, у свою чергу, забезпечить ефективну роботу виконавчої влади.

Список використаної літератури

1. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 6 квітня 2011 р. № 395/2011. // Електронний ресурс: <http://www.minjust.gov.ua>
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» від 2 жовтня 2003 р. № 1569 // Електронний ресурс: <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Юридический словарь. Под ред. П. И. Кудрявцева. – В 2-х томах. – Т. 1 (А–Н). – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. – 687 с.
4. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: [підруч. для студ. вищих навч. закл.] / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш – К.: Концерн Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 672 с.
5. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження складу колегії Міністерства юстиції України» від 11 травня 2010 р. № 399/7 // Електронний ресурс: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Давитнидзе И. А. Коллегии министерств (правовое положение и организация работы) / И. А. Давитнидзе. – М.: Юридическая литература, 1972. – 152 с.
7. Лавринович О. В. Про підсумки діяльності міністерства та його територіальних органів у 2006 році та завдання щодо ефективності їх роботи у 2007 р. / О. В. Лавринович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 4 (66). – 2007. – С. 27–30.
8. Ємельянова І. І. Питання щодо стану законопроектної роботи та взаємодії Міністерства з Верховною Радою / І. І. Ємельянова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 4 (66). – 2007. – С. 31–57.
9. Горбунова Л. М. Виступ заступника Міністра юстиції Л. М. Горбунової на розширеному засіданні колегії (6 березня 2007 року) / Л. М. Горбунова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 4 (66). – 2007. – С. 58–64.