

ПРАВОВІ ЗАСАДИ

ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ГОЛОВНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ ЮСТИЦІЇ З ПИТАНЬ НОТАРІАТУ, БАНКРУТСТВА, СУДОВОЇ РОБОТИ ТА РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВОВИХ АКТІВ



О. Г. Предместников
кандидат юридичних наук,
перший заступник начальника
Головного територіального управління юстиції
у Херсонській області

Традиційно підвищена увага в діяльності головних територіальних управлінь юстиції приділяється підрозділам державної виконавчої служби та державної реєстрації. У той же час не менш важливою для успішної реалізації державної правової політики та виконання інших завдань територіальних органів юстиції є професійна й злагоджена діяльність їх фахових підрозділів з питань нотаріату, банкрутства, судової роботи та міжнародного співробітництва, а також реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти. При цьому сьогодні органі-

зація діяльності даних підрозділів становить переважно лише потенційний об'єкт реформ у сфері юстиції, хоча необхідність упорядкування й оновлення адміністративно-правового регулювання їх статусу прямо зумовлюється загальнодержавними тенденціями розбудови правової держави, її євроінтеграції, демократизації та децентралізації державного управління. А відтак, в контексті вдосконалення і підвищення ефективності діяльності головних територіальних управлінь юстиції вбачаються актуальними питання статусу їх підрозділів з питань но-

таріату, банкрутства, судової роботи та реєстрації правових актів.

Зазначимо, що проблематика організації діяльності територіальних органів юстиції України раніше вже розглядалась в роботах таких науковців, як Р. В. Будецький, Н. А. Железняк, І. І. Микульця, С. В. Олефіренко, С. Є. Тюрін та ін. У той же час їх дослідження стосуються переважно лише окремих аспектів статусу відповідних підрозділів територіальних органів Міністерства юстиції України, комплексно не розкриваючи конкретні особливості та нинішні правові засади діяльності їх ос-

новних структурних підрозділів, роль таких підрозділів у реалізації завдань головних територіальних управлінь юстиції. Саме тому метою нашої роботи є аналіз правових засад діяльності підрозділів головних територіальних управлінь юстиції з питань нотаріату, банкрутства, судової роботи та реєстрації правових актів, визначення сутності та особливостей їх статусу, компетенції та організації, а також обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення діяльності цих підрозділів.

Передусім, відмітимо, що організаційна структура та статус підрозділів територіальних органів юстиції регламентуються низкою різних за часом прийняття відомчих і локальних адміністративно-правових актів, що виявляє недостатню цілісність і послідовність правового регулювання організації діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України. Так, їх завдання та повноваження в основному закріплюються профільним Положенням від 23.06.2011 р. [1], організаційна структура – наказом Міністерства юстиції України від 1.03.2016 р. № 571/5 [2], а статус підрозділів – вже іншими відомчими актами, що може мати наслідком деяку непогодженість змісту таких правових актів. Типова структура головних територіальних управлінь юстиції від 1.03.2016 р. [2] передбачає формування відповідних спеціалізованих підрозділів (управлінь, відділів і секторів) за їх кожним основним напрямом діяльності (завданням).

Самостійним структурним підрозділом головного територіального управління юстиції згідно з Типовою структурою від 1.03.2016 р. [2] є Відділ (сектор) з питань нотаріату. Безперечно, що основним завданням цього підрозділу наперед є забезпечення роботи нотаріату, що охоплює широке коло управлінських, організаційних, контрольних та інших повноважень.

Зокрема, згідно з Положенням (наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 5.02.2016 р. № 66/9 [3]), яке загалом детально врегулює повноваження Відділу з питань нотаріату, на нього покладеться керівництво державними нотаріальними конторами, організація роботи установ нотаріату, контроль організації нотаріальної діяльності, забезпечення ведення реєстрів, реєстрація приватної нотаріальної діяльності, зупинення/припинення діяльності нотаріусів тощо. Попри деякі відмінності у формах і методах організації роботи державних нотаріальних контор, приватних нотаріусів і уповноважених осіб органів муніципальної влади належне здійснення таких повноважень Відділу з питань нотаріату дозволяє комплексно забезпечувати високу професійність, законність та доступність нотаріальної діяльності.

Разом з тим призначення та завдання цього підрозділу не обмежуються лише забезпеченням роботи нотаріату. Так, згідно з названим Положенням від 5.02.2016 р. його завданнями також визначено «сприяння розвитку системи надання правової допомоги» та участь у державному регулюванні і нагляді у сфері запобігання легалізації злочинних доходів та фінансування тероризму (щодо осіб, які надають юридичні послуги). Зауважимо, що, як на нас, різноплановість і значний обсяг завдань та повноважень підрозділу з питань нотаріату уможливають його утворення лише у вигляді відділу, а не сектору.

Попри завдання щодо сприяння розвитку системи надання правової допомоги Відділ з питань нотаріату не наділяється реальними повноваженнями у цій сфері, що виявляє неправильне розуміння та неузгоджене формулювання його завдань і повноважень. До того ж питання надання правової допомоги більш логічно відно-

сяться до компетенції не Відділу з питань нотаріату, а Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти, при тому що Положення про головні територіальні управління юстиції від 23.06.2011 р. [1] передбачає досить обмежені повноваження в даній сфері.

У сфері запобігання легалізації злочинних доходів та фінансування тероризму Відділом з питань нотаріату здійснюється регулювання і нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу (осіб, які надають юридичні послуги), надання їм методологічної, методичної та іншої допомоги, застосування до них санкцій [3] тощо. Такі повноваження Відділу з питань нотаріату мають важливе значення для захисту прав громадян і забезпечення національної безпеки, є доволі місткими та змістовно відрізняються від повноважень з забезпечення роботи нотаріату. Це актуалізує, по-перше, відображення цього напряму діяльності у назві Відділу з питань нотаріату, а, по-друге, виділення в його складі окремого сектору з питань запобігання легалізації злочинних доходів та фінансування тероризму.

Однак децю неоднозначним вбачається передбачене пп. 1 п. 5 Положення від 5.02.2016 р. [3] самостійне подання Відділом з питань нотаріату до Міністерства юстиції України відповідних пропозицій з удосконалення законодавства. Означене виявляє неточність і остаточну невивіреність цього Положення, оскільки всі пропозиції щодо вдосконалення державної політики і законодавства згідно з Положенням від 23.06.2011 р. [1] мають вноситись до міністерства безпосередньо начальником головного територіального управління юстиції.

Покладення на головні територіальні управління юстиції завдання із реалізації державної

політики з питань банкрутства зумовило формування в їх складі профільного відділу (сектору). Основний зміст повноважень Відділу з питань банкрутства згідно з його Положенням, затвердженим наказом Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 27.05.2015 р. № 299/9 [4], складає організація аналізу фінансово-господарського стану суб'єктів господарювання та підготовка висновків про наявність ознак фіктивного банкрутства тощо, супроводження проваджень у справах про банкрутство державних підприємств, контроль за діяльністю арбітражних керуючих, участь в організації їх підготовки та підвищенні кваліфікації. Діяльність Відділу з питань банкрутства має важливе значення, хоча й є додатковим напрямом роботи територіальних органів юстиції, прямо не пов'язаним з реалізацією державної правової політики. Особливість діяльності цього Відділу насамперед полягає у тому, що вона стосується не лише організаційно-юридичних, а й фінансово-економічних аспектів реалізації процедур відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом.

Нарівні із цим згідно з Положенням від 27.05.2015 р. № 299/9 [4] іншим завданням Відділу з питань банкрутства є контроль за діяльністю атестованих судових експертів, сутність та особливості якого на відміну від повноважень з питань банкрутства не конкретизуються. Відзначимо, що на сьогодні територіальні органи юстиції дійсно мають досить обмежену компетенцію у сфері експертного забезпечення правосуддя, реалізація якої не виявляє нагальної потреби формування окремого самостійного підрозділу у складі головних територіальних управлінь юстиції. Але з іншого боку, реалізація державної політики з питань банкрутства та контроль

діяльності судових експертів є різними напрямками діяльності, а тому їх поєднання у компетенції саме Відділу з питань банкрутства не вбачається достатньо обґрунтованим. Тим більше, що у Постанові Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 [5] прямо визначено, що самостійний відділ територіального органу міністерства має бути «одногалузевого або однофункціонального спрямування». Натомість повноваження з контролю за діяльністю відповідних атестованих судових експертів могли би здійснюватись, наприклад, функціонально ближчим Відділом (сектором) судової роботи та міжнародного співробітництва.

Одним із стрижневих підрозділів головних територіальних управлінь юстиції також є Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти. На нашу думку, цілком конструктивним є надання Типовою структурою від 1.03.2016 р. [2] підрозділу з питань реєстрації правових актів, правової роботи та правової освіти статусу управління, а не відділу/сектору (зі штатом в територіальному управлінні юстиції у Волинській області усього в 3 особи), як це передбачалось попередньою Типовою структурою від 30.01.2015 р. [6]. Такий розвиток названого підрозділу створює необхідні передумови для відходу від формалізму та інтенсифікації доволі місткої діяльності територіальних органів юстиції у сфері правової роботи та правової освіти. Хоча у той же час слід визнати й деяку різноманітність функціональних напрямів роботи цього Управління – реєстрація нормативно-правових актів, питання правової роботи та правової освіти, що актуалізує проробку питання формування на його основі вже самостійних відділів.

Адміністративно-правовий статус Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової

роботи та правової освіти головною мірою регламентується його профільним Положенням, наприклад, затвердженим наказом Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 2.07.2016 р. № 396/9 [7]. Останнє попри неврегульованість засад взаємодії та відповідальності характеризується розгорнутим закріпленням завдань, повноважень і прав цього Управління та статусу його керівництва. При цьому, як позитив, маємо зауважити чітке розмежування повноважень Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти на загальні та ті, які здійснюються його відповідними відділами. Такий підхід сприяє погодженості завдань, повноважень і структури цього Управління, злагоженому функціонуванню всіх його структурних елементів.

Ключовою особливістю статусу Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти є охоплення ним одразу трьох важливих напрямів діяльності територіальних органів юстиції, що зумовлює значну кількість різноманітних завдань і повноважень цього Управління. Зокрема, до його основних завдань насамперед відноситься участь у реалізації державної правової політики, забезпечення законності в роботі місцевих органів виконавчої влади та державних організацій, вдосконалення правової роботи, координація правової освіти населення та сприяння розвитку системи первинної правової допомоги. У той же час частина завдань Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти у Положенні від 2.07.2016 р. [7] визначаються без необхідної узагальненості, переважно відображуючи вже його конкретні повноваження (наприклад, організація роботи громадських приймалень з надання безоплат-

ної первинної правової допомоги, підвищення кваліфікації працівників юридичних служб тощо). В контексті завдань цього Управління слід уточнити й те, що його діяльність має спрямовуватись на охорону прав та інтересів не тільки громадян, підприємств, установ і організацій (як це передбачено Положенням від 2.07.2016 р.), а й суспільства та держави в процесі видання органами виконавчої влади правових актів. Також некоректним постає формулювання завдання щодо «обліку і систематизації законодавства» [7], оскільки, як відомо, облік є одним із видів (способів) систематизації законодавства.

Отже, діяльність Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти спрямована на охорону прав громадян і організацій, підвищення правосвідомості та правової культури населення, забезпечення законності нормотворчості та загальне вдосконалення правової роботи органів виконавчої влади.

Помітну роль в охороні прав та інтересів громадян і забезпеченні законності й погодженості нормотворчості місцевих органів виконавчої влади відіграє діяльність у сфері реєстрації їх нормативно-правових актів, здійснювана профільним відділом Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти. Так, крім безпосереднього проведення правової експертизи та державної реєстрації відповідних нормативно-правових актів цей Відділ згідно з Положенням від 2.07.2016 р. [7] також уповноважений скасовувати рішення про державну реєстрацію і вносити пропозиції про усунення порушень законодавства про державну реєстрацію та притягнення до відповідальності винних осіб. Комплекс таких повноважень дозволяє Відділу реєстрації нормативно-правових актів ефектив-

но контролювати і впливати на нормотворчу практику місцевих органів виконавчої влади, не допускаючи чинності нормативно-правових актів у разі їх суперечності законодавству та правам людини. Належне виконання Відділом реєстрації нормативно-правових актів своїх повноважень першочергово потребує не тільки оновлення правових засад їх реалізації, а й забезпечення високої професійності його працівників та щільної взаємодії з суб'єктами нормотворення, інтенсифікації контролю дотримання ними законодавства і розширення гарантій їх реагування на пропозиції, подані Управлінням реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти.

На вдосконалення нормотворчості місцевих органів виконавчої влади, крім реєстрації їх нормативно-правових актів, також направлені повноваження іншого Відділу систематизації законодавства, правової роботи та правової освіти, зокрема, щодо методичної допомоги як місцевим органам виконавчої влади, так і органам місцевого самоврядування у введенні їх актів у відповідність до законодавства. При цьому діяльність зазначеного Відділу стосується не лише вдосконалення нормотворчості місцевих органів виконавчої влади, а й питань професійності їх юридичних служб та організації належного правового забезпечення як загальної передумови дотримання законодавства і прав громадян у роботі відповідних державних інституцій. З цією метою згідно з Положенням від 2.07.2016 р. [7] Відділом систематизації законодавства, правової роботи та правової освіти комплексно здійснюється методичне керівництво та перевірка стану правової роботи в місцевих органах виконавчої влади і державних підприємствах, а також вносяться пропозиції про усунення виявле-

них порушень та притягнення винних до відповідальності.

Поза цим, нарівні зі збереженням і обліком актів законодавства та забезпеченням правової роботи в місцевих органах виконавчої влади значний сегмент компетенції Відділу систематизації законодавства, правової роботи та правової освіти складають повноваження у сфері правової освіти населення. Такі повноваження дещо умовно можна поділити на ті, що стосуються загального правового виховання населення, та ті, які пов'язані з підготовкою кваліфікованих юридичних кадрів. Останні насамперед полягають в участі у ліцензійній та акредитаційній експертизі спеціальності «Правознавство», а також в організації роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації юристів. У такий спосіб територіальні органи юстиції через свій відповідний відділ можуть впливати на підготовку висококваліфікованих юридичних кадрів, заміщення якими надалі посад державних виконавців та інших працівників органів юстиції, нотаріусів, працівників юридичних служб місцевих органів виконавчої влади і т. д. в значній мірі сприятиме успішній реалізації усіх завдань територіальних органів юстиції.

У свою чергу на правове виховання населення згідно з Положенням від 2.07.2016 р. [7] спрямовані широкі повноваження Відділу систематизації законодавства, правової роботи та правової освіти з координації та перевірки діяльності місцевих органів виконавчої влади, державних організацій і навчальних закладів з питань правової освіти населення; правового інформування населення; проведення різноманітних навчально-методичних заходів; видання журналів і газет загальноправового характеру тощо. При цьому реальне підвищення рівня правосвідомості та правової культури громадян першочергово потребує

нормативної деталізації правовиховних повноважень цього Відділу (наприклад, щодо «узгальнення позитивного досвіду» та його «поширення»), подолання формалізму в їх реалізації, посилення відомчого і громадського контролю, залучення до правовиховної діяльності інших органів і громадськості, а також комплексного застосування різних форм і методів правовиховної діяльності з урахуванням особливостей різних верств населення.

У структурі головних територіальних управлінь юстиції Типовою структурою від 1.03.2016 р. [2] також передбачено формування Відділу (сектору) судової роботи та міжнародного співробітництва. Його діяльність загалом пов'язана не з реалізацією якогось одного конкретного завдання територіальних органів юстиції, а з різними аспектами судової роботи, що є складовою виконання їх різних завдань і повноважень. Крім судової роботи, до предмета відання вказаного Відділу (сектору) також належать питання міжнародного співробітництва. Тут одразу слід вказати на деяку неточність назви цього підрозділу, оскільки він опікується не усією сферою міжнародного співробітництва головного територіального управління юстиції, а лише взаємодією з міжнародними та іноземними судовими інстанціями.

Статус Відділу (сектору) судової роботи та міжнародного співробіт-

ництва регламентується насамперед профільним Положенням, наприклад, затвердженим наказом Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 1.02.2016 р. № 63/9 [8]. При цьому неоднозначною особливістю цього Положення є розгорнуте закріплення повноважень з представництва інтересів у судах України (підготовка процесуальних документів, подання доказів, організація та супроводження судових справ та ін.) при повній неврегульованості повноважень, які мають забезпечувати реалізацію завдань щодо організації взаємодії з компетентними органами іноземних держав у цивільних та кримінальних справах.

Разом з тим Типовою структурою головних територіальних управлінь юстиції від 1.03.2016 р. [2] допускається утворення як самостійного підрозділу Сектору з питань забезпечення діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини або замість нього окремої посади головного спеціаліста з таких питань у складі Відділу (сектору) судової роботи та міжнародного співробітництва. Виходячи з доволі незначного обсягу повноважень представника Урядового уповноваженого і регіонального відділення його Секретаріату (наказ Міністерства юстиції України від 9.02.2007 р. № 44/5 [9]), та в контексті раціонального використання організаційно-кадрового

потенціалу територіальних органів юстиції нами не вбачається нагальної потреби переобтяження їх структури додатковим підрозділом (сектором). Як позитивний приклад можна вказати уповноваження саме Сектору судової роботи та міжнародного співробітництва Головного територіального управління юстиції у Херсонській області [8] організувати діяльність регіонального відділення Секретаріату Урядового уповноваженого.

Таким чином, підрозділи з питань нотаріату, банкрутства, судової роботи та міжнародного співробітництва, а також реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти є професійними спеціалізованими підрозділами головних територіальних управлінь юстиції, що забезпечують реалізацію відповідних напрямів їх діяльності. Вдосконалення організації діяльності цих підрозділів насамперед має спрямовуватись на затвердження уніфікованих Типових положень про них, усунення недоліків і прогалин відомчого регулювання їх статусу, створення самостійного підрозділу з експертного забезпечення правосуддя, поділ на окремі підрозділи Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти, забезпечення більшої відповідності і узгодженості структури таких підрозділів їх компетенції та завданням головних територіальних управлінь юстиції. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. 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.
2. Про Типову структуру головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі : наказ Міністерства юстиції України від 01.03.2016 р. № 571/5 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 17. – Ст. 699.
3. Про внесення змін до наказу Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 27.05.2015 р., № 299/9 : наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 05.02.2016 р. № 66/9 // Відділ організаційної роботи, документування та контролю Головного територіального управління юстиції у Херсонській області. – Справа № 01-09.
4. Про затвердження положень про структурні підрозділи Головного територіального управління юстиції у Херсонській області : наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 27.05.2015 р. № 299/9 // Відділ організаційної роботи, документування та контролю Головного територіального управління юстиції у Херсонській області. – Справа № 01-09.
5. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 522.
6. Деякі питання діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 30.01.2015 р. № 115/5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 6. – Ст. 151.
7. Про затвердження Положення про управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти Головного територіального управління юстиції у Херсонській області : наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 02.07.2016 р. № 396/9 // Відділ організаційної роботи, документування та контролю Головного територіального управління юстиції у Херсонській області. – Справа № 01-09.
8. Про внесення змін до наказу Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 27.05.2015 р. № 299/9 : наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 01.02.2016 р. № 63/9 // Відділ організаційної роботи, документування та контролю Головного територіального управління юстиції у Херсонській області. – Справа № 01-09.
9. Про затвердження Положення про представника Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональне відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини : наказ Міністерства юстиції України від 09.02.2007 р. № 44/5 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0044323-07>