

11. Greene J. Evaluating Planned Change Strategies in Modern Law Enforcement: Implementing Community-Based Policing / J. Green // Brodeur J.P. – 1998. – P. 146
12. Дунаєв Т.С. Європейський досвід реформування судових та правоохоронних органів // Питання боротьби зі злочинністю. – 2010. – № 20. – С. 222–229.
13. Юсупов В.А. Проблеми та перспективи реформування системи правоохоронних органів // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2012. – № 25. – С. 616–623.
14. Бандурка О.М. Актуальні питання впровадження нового Кримінального процесуального кодексу України у діяльність органів внутрішніх справ та підготовці кадрів // Актуальні проблеми застосування нового кримінального процесуального законодавства України та тенденції розвитку криміналістики на сучасному етапі. – Харків. – 2012. – С. 10–12.

**МИКУЛЬЦЯ І. І.,**  
здобувач  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

У статті виокремлено певні напрямки правового регулювання діяльності органів юстиції України регіонального рівня, які потребують удосконалення. Автором запропоновано внесення змін та доповнень до норм діючого законодавства, спрямованих на покращення діяльності зазначених органів.

**Ключові слова:** органи юстиції України регіонального рівня, правове регулювання, компетенція, юридична відповідальність.

В статье выделены определенные направления правового регулирования деятельности органов юстиции Украины регионального уровня, которые нуждаются в совершенствовании. Автором предложено внесение изменений и дополнений к нормам действующего законодательства, направленных на улучшение деятельности указанных органов.

**Ключевые слова:** органы юстиции Украины регионального уровня, правовое регулирование, компетенция, юридическая ответственность.

The article singles out certain areas of legal regulation of the activity of Justice of Ukraine on the regional level that need improvement. The author proposed amendments and additions to the applicable legislation designed to improve the activities of these bodies.

**Key words:** authorities of justice of regional level, legal regulation, competence, legal responsibility.

**Вступ.** Одним з основних завдань вітчизняної державно-правової реформи є забезпечення процесу формування нової моделі правової системи, яка була б здатною зумовити побудову в Україні правової, соціальної, демократичної держави. Значне місце в реалізації цього завдання відводиться Міністерству юстиції України, яке є провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики, спрямованої на розвиток національної правової системи, створення й реалізацію правових норм, зміцнення режиму законності та безпеки, формування у населення розвиненої правової культури і правового світогляду, утвердження принципів справедливості, верховенства права, захисту прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності.

У той же час Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1] (далі – Указ) у країні було розпочато проведення адміністративної реформи як нового етапу реалізації системних змін у сфері державного управління. Відповідно до функціонально-галузевого принципу побудови системи центральних органів виконавчої влади вжито низку заходів зі структурної реорганізації цієї системи та оптимізації державного апарату, запроваджено нову класифікацію підпорядкованих Кабінету Міністрів України центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних служб, державних агентств, державних інспекцій), змінено їх функції, скорочено кількість центральних органів виконавчої влади та кількість державних службовців у них.



**Постановка проблеми.** Зміни відбулися, зокрема, і в системі Міністерства юстиції України та його регіональних органах. Отже, метою даної статті постає необхідність дослідження шляхів удосконалення правового регулювання діяльності органів юстиції України регіонального рівня в умовах сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень.** Варто зазначити, що в теоретичних дослідженнях з адміністративного права як вітчизняної, так і зарубіжної науки питання адміністративно-правового статусу органів юстиції України регіонального рівня опрацьовані недостатньо. Це пояснюється тим, що увага вчених здебільшого була зосереджена на правовому статусі органів юстиції в цілому. Зокрема проблеми правового регулювання діяльності органів юстиції розглядалися такими вченими, як М.С. Єльцов («Правовой статус территориальных органов юстиции в современной России (теоретический аспект)»), Н.А. Железняк («Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання)»), І.В. Назаров («Правовий статус Вищої ради юстиції»), Л.М. Горбунова («Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності»), О.Ю. Янчук («Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади у контексті адміністративної реформи в Україні») та іншими.

Незважаючи на внесення численних змін і доповнень до вітчизняного законодавства щодо правового регулювання правового статусу органів юстиції, віддаючи належне проведеним дослідженням, треба зауважити, що значною мірою зберігає свою актуальність і наукову значущість проблема напрямків вдосконалення правового регулювання діяльності органів юстиції України регіонального рівня.

**Результати дослідження.** На сьогоднішній день реорганізацію Міністерства юстиції України здійснено відповідно до нового Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 395/2011 [2], в межах здійснення у країні адміністративної реформи. Відповідно до вищезазначеного Положення на Міністерство юстиції України та його регіональні органи в областях – Головні управління юстиції – покладені функції щодо формування та забезпечення реалізації державної правової політики, забезпечення реалізації державної політики у сферах організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації нормативно-правових актів, координації правової освіти населення, методичного керівництва правовою роботою, систематизації законодавства, державної реєстрації актів цивільного стану, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, забезпечення роботи нотаріату.

На Міністерство юстиції України, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, покладені також і додаткові функції: центрального засвідчувального органу системи електронного цифрового підпису та формування політики з питань банкрутства, формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань та у сфері захисту персональних даних.

У свою чергу, в межах проведення другого етапу адміністративної реформи наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 року № 1707/5 затверджено нові Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції.

Варто зазначити, що у зв'язку з реформуванням системи центральних органів виконавчої влади, відповідно до Указу [1], було утворено ряд центральних органів виконавчої влади, діяльність яких Кабінет Міністрів України спрямовує і координує через Міністерство юстиції. Зокрема, це Державна архівна служба України, Державна виконавча служба України, Державна пенітенціарна служба України, Державна реєстраційна служба України, Державна служба України з питань захисту персональних даних.

Важливою складовою реформування та удосконалення правового регулювання діяльності органів юстиції є, зокрема, реформування системи органів нотаріату. Так, із метою сприяння становленню цілісного підходу до визначення функцій нотаріату та побудови чіткої структури нотаріальних органів для надання населенню послуг правового і нотаріального характеру відповідно до міжнародних стандартів, а також поступового і системного реформування українського нотаріату як інституту позасудового захисту цивільних прав фізичних та юридичних осіб Міністерством юстиції України було видано наказ «Про затвердження Концепції реформування органів нотаріату в Україні» від 24 грудня 2010 року № 3290/5 [3].

У межах реалізації адміністративної реформи розглядається питання впровадження в Україні приватної системи примусового виконання судових рішень. У світі існують різні погляди на систему як державного, так і приватного примусового виконання судових постанов. Так, Г. Бекер та Дж. Стіглер вважають за краще поширення саме приватної системи у тих сферах права, де в основному користуються державною системою. Їхнім головним аргументом є те, що в основі державної системи примусового виконання лежить помилкова (неправильна) система заохочень.

Згідно із правилами приватної системи примусового виконання судовий виконавець є вільним професіоналом, котрий самостійно організовує свою діяльність і несе повну майнову відповідальність за результати своєї роботи. Приватний судовий виконавець отримує повноваження від держави в особі органів юстиції та діє від



імені держави. Зарахування на дану посаду регулюється законом та здійснюється, як правило, на конкурсних засадах. Держава регулює компетенцію приватного судового пристава, процедури діяльності, розмір тарифів та інших винагород, що стягуються як винагорода за роботу приватного судового пристава. Так само держава контролює і роботу приватного судового пристава, здійснює перевірки професійної діяльності, а також видає та відкликає ліцензії на право діяльності. Так, у Франції, Нідерландах, Люксембурзі, Словенії, Італії, Польщі, Румунії, Словаччині, Естонії, Латвії та Литві судові виконавці є приватними особами, які працюють за ліцензією. Управління судовими виконавцями здійснюють регіональні та національні палати в якості органів самоуправління [4].

На наш погляд, питання запровадження в Україні приватної системи примусового виконання судових рішень є дещо передчасним, адже як держава, так і суспільство ще не готові до таких змін у сфері виконавчого провадження.

У межах адміністративної реформи пріоритетного значення набувають також питання модернізації державної служби та підбору кадрів для роботи в органах юстиції. На сьогоднішній день актуальним залишається питання плінності кадрів у системі органів юстиції. Так, аналіз плінності кадрів у системі органів юстиції дозволив виділити причини, що впливають на цей процес: 1) перехід працівника на іншу перспективну, більш оплачувану роботу з можливістю кар'єрного росту; 2) невизначеність працівником перспектив професійного росту; 3) велика завантаженість у роботі, невміння раціонально використовувати свій робочий час, використання позаробочого часу під час виконання службових обов'язків; 4) відсутність інституту наставництва з метою адаптації новопризначених працівників до нового робочого місця; 5) низький професійний рівень фахової підготовки, незадоволеність професією; 6) погіршення взаємовідносин між керівником та підлеглим за великої кількості дисциплінарних стягнень, відсутність атмосфери довіри, доброзичливості у спілкуванні.

З метою подолання вищезазначених факторів плінності кадрів у системі органів юстиції, на наш погляд, необхідно здійснювати наступне: 1) запровадити інститут наставництва для молодих спеціалістів, новопризначених працівників із метою адаптації до нового робочого місця; 2) щомісячно відслідковувати навантаження на кожного працівника з метою рівномірного його збалансування; 3) направляти подання про преміювання працівників із зазначенням розміру відсотку премії, виходячи з фактичного навантаження та показників роботи кожного працівника; 4) забезпечити належне обладнання робочого місця кожного працівника; 5) до кадрового резерву зараховувати осіб професійних, відповідальних, із високими моральними якостями державного службовця та українського громадянина; 6) покращити роботу з кадровим резервом та підвищити вимоги до роботи кожного працівника; 7) забезпечити здоровий мікроклімат в очолюваному колективі, між керівником та підлеглим створити атмосферу довіри, поради, своєчасно виявляти причини невдоволення роботою, вміло їх усувати тощо.

Слід відзначити, що в цьому контексті важливим напрямком є питання формування ефективного та дієвого кадрового резерву. Беручи до уваги нові сучасні тенденції розвитку державної служби та служби в органах юстиції (в умовах реалізації адміністративної реформи), організація роботи з кадровим резервом має бути кардинально переглянута, зокрема шляхом удосконалення навчальних програм, вироблення та впровадження нових інноваційних форм підвищення рівня професійної компетентності як самих державних службовців, так і осіб, зарахованих до кадрового резерву.

Крім того, сьогодні підготовка державних службовців відбувається не в аспекті нарощування кадрового потенціалу, а на формуванні деяких знань та навичок діяльності, які швидко застарівають. Це не забезпечує ефективність у майбутньому, а також формує труднощі побудови та реалізації державної кадрової політики, функціонування кадрових процесів (добір працівників на посаду, планування кар'єри державних службовців, створення методики їх оцінювання, робота з кадровим резервом тощо). Існує необхідність розробки механізму формування кадрового потенціалу державної служби, який відповідатиме не лише сучасності, а й майбутньому, забезпечуватиме підвищення ефективності корпусу державних службовців в Україні. На наш погляд, потрібні значні зміни нормативно-правової бази щодо роботи з кадрами державної служби в Україні в аспекті забезпечення цілісності та системності законодавства щодо державної служби. Зокрема, не врегульоване питання проходження державної служби, у тому числі залучення персоналу на державну службу, нормативно не врегульовані адаптація й мотивація фахівців, кар'єрне планування тощо.

Важливим напрямом удосконалення організації діяльності органів юстиції України регіонального рівня залишається питання взаємодії органів юстиції з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України щодо покращення законопроектної роботи.

Дотримання прав людини – фундаментальна конституційна засада в Україні, дія якої спрямовує всю сукупність суспільно-політичних відносин, закладає підвалини для подальшого законодавчого утвердження механізмів реалізації прав і свобод людини і громадянина. Значна частина законодавчих актів України не відповідає європейським стандартам у сфері правового регулювання механізмів реалізації конституційно визначених прав людини, не дозволяє громадянам України безперешкодно і в повному обсязі реалізувати свої права. Саме тому вдосконалення існуючих та запровадження нових законодавчих форм реалізації прав і свобод людини визначається одним із пріоритетних напрямів законопроектної діяльності Міністерства юстиції України та його регіональних органів і розглядається як важлива складова процесу утвердження громадянського суспільства в державі [5].



Основним завданням органів юстиції у цьому напрямку має стати підготовка нових проектів законів, що забезпечить високий рівень легітимності майбутнього законодавства, його однозначне застосування, мінімізацію неузгодженостей між нормативно-правовими актами у відповідній сфері правового регулювання; удосконалення порядку реалізації конституційних прав та свобод людини (зокрема, права на об'єднання у громадські організації; права на мирні збори; права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів; права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах) шляхом прийняття відповідних законодавчих актів, проекти яких розроблятимуться Міністерством юстиції України, його регіональними органами за участю заінтересованих органів виконавчої влади та громадськості.

Варто також зупинитись на деяких проблемах, які виникають під час здійснення органами юстиції України регіонального рівня державної реєстрації. Перш за все це низький рівень якості підготовки актів, які подаються на державну реєстрацію, а саме: наявність суперечностей у тексті проекту акта, неузгодженості його положень з іншими актами законодавства, нечіткість норм акта, наявність кількох актів або окремих їх положень з одного питання. Крім того, під час перевірки відповідності нормативно-правового акта вимогам і нормам чинного законодавства зустрічаються випадки неузгодженості між актами законодавства вищого рівня, що ускладнює завдання з проведення юридичної експертизи. Таких випадків можна було б якщо не уникнути, то принаймні зменшити їх кількість шляхом видання та закріплення на законодавчому рівні єдиних уніфікованих правил нормопроекування.

Серед основних напрямів удосконалення правового регулювання діяльності органів юстиції України регіонального рівня є повне забезпечення органів та установ юстиції нормативно-правовою базою.

На сьогоднішній день потребує покращення робота регіональних управлінь юстиції із забезпечення районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних та міжрайонних управлінь юстиції, державних нотаріальних контор, відділів реєстрації актів цивільного стану громадян електронними правовими базами з метою зручності пошуку актів законодавства та використання правової інформації у своїй роботі. На часі вирішення питання щодо підключення районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних та міжрайонних управлінь юстиції до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Наступним напрямом удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу органів юстиції України регіонального рівня є проблема оптимізації діяльності органів Міністерства юстиції України щодо реалізації державної правової політики, захисту прав і свобод громадян, забезпечення законності у процесі провадження підзаконної нормотворчої діяльності. Так, Л.М. Горбунова відзначає, що найбільш відчутно на забезпечення законності підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях впливає діяльність органів юстиції щодо державної реєстрації цих джерел права. Однак ця робота ускладнена сьогодні відсутністю права працівників органів юстиції України порушувати питання про притягнення до відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади, які ухиляються від державної реєстрації цих актів, а також не виконують вимоги щодо приведення їх у відповідність до законодавства України. На її думку, необхідно запровадити адміністративну відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади за порушення законодавства про державну реєстрацію: за спрямування до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів та актів, у державній реєстрації яких відмовлено, а також за намагання встановити норми права в індивідуальних чи інформативних документах (листах, телеграмах тощо). Практичне запровадження адміністративної відповідальності, вважає Л.М. Горбунова, можливе шляхом доповнень Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідною статтею у главі 15 Кодексу «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» [6, с. 14-15].

На наш погляд, дана пропозиція є аргументованою, проте вважається, що перш ніж порушувати питання про притягнення посадових осіб органів виконавчої влади, які ухиляються від державної реєстрації цих актів, а також не виконують вимоги щодо приведення їх у відповідність до законодавства України щодо адміністративної відповідальності, необхідно спочатку порушити питання про притягнення даних осіб до дисциплінарної відповідальності. Відзначимо, що в Законі України «Про державну службу» [7] від 17 листопада 2011 року № 4050-VI, який набирає чинності 1 січня 2015 року, у Розділі VIII «Дисциплінарна і майнова відповідальність державного службовця», передбачено підстави та порядок притягнення державного службовця до дисциплінарної і майнової відповідальності, а також види та порядок застосування дисциплінарних стягнень. Разом із тим у статті 38 діючого Закону України «Про державну службу» [8] від 16 грудня 1993 року № 3723-XII зазначено, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством. Таким чином, на наш погляд, у Розділі VIII «Дисциплінарна і майнова відповідальність державного службовця» Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI необхідно закріпити положення про те, що державні службовці за окремі види проступків можуть, окрім дисциплінарної і майнової відповідальності, притягатися як до адміністративної, так і кримінальної відповідальності згідно із чинним законодавством.

**Висновки.** З метою оптимізації організаційної побудови органів юстиції України регіонального рівня, яка є розгалуженою (наслідком чого є, по-перше, відмінність у кількості служб та відділів органів юстиції регіо-





нального рівня, що функціонують на відповідних адміністративно-територіальних одиницях, по-друге, відсутність для усіх органів юстиції регіонального рівня єдиного спектру напрямків роботи), на нашу думку, необхідно внести доповнення до Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також до Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції щодо визначення чіткої організаційної структури даних органів та закріплення відповідних функцій за кожною з ланок, що формуватимуть цю структуру.

**Список використаних джерел:**

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
2. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 395/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/395/2011>.
3. Про затвердження Концепції реформування органів нотаріату в Україні : Наказ Міністерства юстиції України від 24.12.2010 № 3290/5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/33251>.
4. Приватна система примусового виконання з досвіду європейських країн // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://informjust.ua/text/744>.
5. Міністерство юстиції та пріоритети його діяльності // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.palata.notariat.org.ua/news/501.html>.
6. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.М. Горбунова. – К., 2005. – 17 с.
7. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
8. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

**ОЛЕНДЕР І. Я.,**

суддя

(Вищий адміністративний суд України)

УДК 340.1

### ФУНКЦІЇ СУДУ В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ

В статті аналізуються функції суду під час розгляду та вирішення справ, особливості цих функцій та їх співвідношення з завданнями суду та держави в цілому. Доводиться, що суди здійснюють три функції: правозахисну, правоохоронну та каральну.

**Ключові слова:** *функції держави, суд, правосуддя, судовий контроль.*

В статье анализируются функции суда при рассмотрении и разрешении дел, особенности этих функций и их соотношение с задачами суда и государства в целом. Доказывается, что суды осуществляют три функции: правозащитную, правоохранительную и карательную.

**Ключевые слова:** *функции государства, суд, правосудие, судебный контроль.*

The paper analyzes the function of the court during the review and resolution of cases, the features of these functions and their relationship with the Court and the state as a whole. It is shown that the courts three functions: human rights, law enforcement and punitive.

**Key words:** *functions of the state, the court, justice, judicial control.*

**Вступ.** Демократичні зміни в суспільстві та прагнення України наблизитися до ідеалу правової держави призвели до того, що роль і значення судів у державному механізмі постійно посилюється. Бажаючи гарантувати дотримання та захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, законодавець часто вдається до судової форми реалізації повноважень органів державної влади, покладаючи на них обов'язок звернутися до суду з позовом (поданням). Однак практика доводить, що це не завжди доцільно і часто призводить до порушення балансу приватних та публічних інтересів. Окрім того, постає і теоретична проблема щодо

