

УДК 342.951:351.87(477)

СТАТУС І ПОВНОВАЖЕННЯ КЕРІВНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Олег ПРЕДМЕСТНИКОВ,
кандидат юридичних наук,
перший заступник начальника
Головного територіального управління юстиції
у Херсонській області

SUMMARY

In the article the analysis of administrative and legal status of the main heads of territorial departments of justice as politically impartial professional civil servants alone and have their head before the Minister of Justice of Ukraine personally responsible for the organization and performance of the relevant territorial justice. Also it was determined that the administration of territorial bodies of justice not only makes planning and management of its activities, but also provides interaction with other bodies of public authority, takes responsible for the practical implementation at the local level decisions of the Ministry of Justice of Ukraine and state legal policies. It was substantiated the importance of normative concretization powers of the chiefs of the main territorial departments of justice, removal gaps of procedure of bringing them to responsibility, streamline relations with local state administrations and regulate basis of status of the deputy heads of the territorial body of justice.

Key words: legal status, appointment, dismissal, responsibility, powers, administration, chief, territorial bodies of justice.

АНОТАЦІЯ

У статті виконано аналіз адміністративно-правового статусу начальників головних територіальних управлінь юстиції як політично неупереджених професійних державних службовців, що одноосібно їх очолюють та несуть перед Міністром юстиції України персональну відповідальність за організацію та результати діяльності відповідних територіальних органів юстиції. Встановлено, що керівництво територіальних органів юстиції не тільки здійснює планування та управління його діяльністю, але й забезпечує взаємодію з іншими органами публічної влади, відповідає за практичну реалізацію на місцевому рівні рішень Міністерства юстиції України та державної правової політики. Обґрунтовано важливість нормативної конкретизації повноважень начальників головних територіальних управлінь юстиції, усунення прогалин порядку їх притягнення до відповідальності, упорядкування відносин з місцевими державними адміністраціями, а також закріплення основ статусу заступників керівника територіального органу юстиції.

Ключові слова: правовий статус, призначення, звільнення, відповідальність, повноваження, керівництво, начальник, територіальні органи юстиції.

Постановка проблеми. Провідну роль у забезпеченні злагодженого функціонування усіх структурних підрозділів територіальних органів Міністерства юстиції України, організації та контролю належного виконання ними своїх повноважень згідно з загальними пріоритетами і планами роботи територіальних органів юстиції відіграє їх керівництво. Керівництво територіальних органів юстиції не тільки здійснює поточне планування та управління його діяльністю, але й забезпечує дієву взаємодію з іншими органами публічної влади, відповідає за практичну реалізацію на місцевому рівні рішень Міністерства юстиції України, правової та іншої політики держави. При цьому останнім часом адміністративно-правовий статус керівництва територіальних органів юстиції зазнає істотних змін, зокрема у зв'язку з введенням інституту державного секретаря Міністерства юстиції України, ліквідацією органів юстиції районного рівня, оновленням законодавства про державну службу. Водночас, попри високе значення начальника головного територіального управління юстиції та його заступників, сьогодні їх статус і повноваження все ще потребують більш комплексного та розгорнутого нормативно-правового врегулювання, усунення прогалин і правових колізій.

Актуальність теми. Зазначимо, що деякі особливості статусу керівництва територіальних органів юстиції раніше вже досліджувались такими вченими, як, зокрема, Р.В. Будецький, М.В. Мельничук, І.І. Микульця, С.В. Олєфіренко, С.С. Тюрін. У той же час їх наукові роботи розкривають переважно лише загальні засади організації роботи начальників головних територіальних управлінь юстиції та

їх заступників, комплексно не характеризуючи вже сучасні реалії адміністративно-правового регулювання їх статусу та діяльності. Отже, в рамках вдосконалення системи управління територіальними органами Міністерства юстиції України й вбачаються актуальними питання статусу і повноважень їх керівництва.

Отже, **метою статті** є аналіз адміністративно-правового статусу, порядку призначення і звільнення, засад відповідальності та повноважень керівництва територіальних органів Міністерства юстиції України, визначення їх основних рис, сутності та особливостей, а також обґрунтування пріоритетних напрямів вдосконалення статусу начальників головних територіальних управлінь юстиції та їх заступників.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім зазначимо, що керівництво головних територіальних управлінь юстиції, представлене начальниками та їх заступниками, є одним із провідних структурних елементів територіальних органів юстиції. До керівного складу територіальних органів юстиції також можуть бути віднесені й керівники структурних підрозділів та їх заступники, які в межах таких підрозділів здійснюють оперативне управління та деякі інші адміністративні повноваження.

За своїм адміністративно-правовим статусом начальники головних територіальних управлінь юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі та їх заступники насамперед є державними службовцями, посади яких, згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], відносяться до категорії «Б».

На відміну від Міністра юстиції України та його заступників, вони належать до числа державних політичних посад, що головною мірою пояснюються прагненням уникнути надмірної політизації діяльності територіальних органів юстиції та забезпечити суто високопрофесійний підхід до їх функціонування в загальносуспільних інтересах. До того ж повноваження керівництва головних територіальних управлінь юстиції мають суто управлінський характер і спрямовані на керівництво та контроль практичного виконання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці визначеної державної політики та чинного законодавства, у тому числі наказів Міністерства юстиції України.

Статус державного службовця перш за все означає поширення на них додаткових прав, обов'язків, обмежень і гарантій, зокрема керівництво територіальних органів юстиції повинно дотримуватись вимог політичної неупередженості. Попри деякі недоліки законодавчого формулювання цього принципу (ст. 10 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]), він загалом зобов'язує керівників та інших працівників територіальних органів юстиції України виконувати свої повноваження згідно з законодавством і незалежно від їх політичних переконань. При цьому наголосимо на тому, що відносно наділених значними адміністративними повноваженнями начальників головних територіальних управлінь юстиції та їх заступників доцільно говорити про загальну (політичну, релігійну, гендерну, соціальну та будь-яку іншу) неупередженість і об'єктивність щодо громадян і юридичних осіб, у тому числі підлеглих осіб та підпорядкованих інституцій.

Начальники головних територіальних управлінь юстиції та їх заступники призначаються на посади державним секретарем Міністерства юстиції України (ч. 5 ст. 13 Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [2]). Хоча цілком можливим було би залучення до цього й Міністра юстиції України (як це було раніше), тим більше, що добір кандидатів на ці посади здійснюється на конкурсній основі. Саме проведення конкурсу відповідно до Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] і профільного Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [3], істотно відрізняє порядок призначення керівництва головних територіальних управлінь юстиції від порядку призначення на політичну посаду Міністра юстиції України. Зокрема, Наказами Міністерства юстиції України від 30 травня 2016 р. № 3266/к і від 9 серпня 2016 р. № 4130/к були оголошені конкурси на заміщення вакантних посад начальників головних територіальних управлінь юстиції у Донецькій, Житомирській, Луганській, Херсонській, Чернігівській, Черкаській областях.

Також слід враховувати, що призначення і звільнення начальника головного територіального управління юстиції в Автономній Республіці Крим погоджується її Верховною Радою (п. 25 ч. 2 ст. 26 Конституції від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV [4]), а призначення начальників інших головних територіальних управлінь юстиції – головами відповідних місцевих державних адміністрацій, які також можуть порушувати питання про їх відповідність займаним посадам (ст. 31 Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [5], Положення від 23 червня 2011 р. [6]). При цьому з метою недопущення тривалого незаповненості посад начальників головних територіальних управлінь юстиції нагальним постає чітке врегулювання механізму їх призначення на посади у разі непогодження (як обгрунтованого, так і невмотивованого) такого призначення вищевказаними суб'єктами.

Зауважимо, що публічне оголошення про проведення конкурсу та його відкрите проведення спеціальною конкурсною комісією (перевірка поданих документів на відповідність встановленим вимогам, тестування, розв'язання

ситуаційних завдань, співбесіда, спеціальна перевірка, люстраційна перевірка) дають змогу забезпечити більш справедливий, об'єктивний і ретельний добір на керівні посади територіальних органів юстиції, не створюючи додаткової особистої залежності призначуваних посадових осіб від суб'єкта їх призначення на посади. При цьому вважаємо, що з метою забезпечення реальної прозорості та неупередженості роботи конкурсної комісії до її складу обов'язково мають входити державні службовці інших державних органів, науковці, експерти та представники громадськості, що ст. 27 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] лише допускається, але не є обов'язковим.

Дещо неоднозначним вбачається й гарантоване ст. 29 вказаного Закону України відкладене право другого посади державної служби протягом одного року. З одного боку, це дає змогу сформувати необхідний резерв на керівні посади територіальних органів юстиції та у разі їх вивільнення оперативно заповнювати такі посади вже підібраними кандидатурами. З іншого ж боку, правильним було би говорити не про відкладене, а про пріоритетне право такого кандидата на зайняття певної посади. А вже після проведення конкурсу можуть виникнути обставини, які перешкоджатимуть призначенню конкретної особи на керівні посади в територіальних управліннях юстиції (набуття громадянства іншої держави, істотне зниження кваліфікації тощо), що можуть бути виявлені в рамках додаткових перевірок, тестування і співбесіди з кандидатом.

Законодавство про державну службу встановлює загальні вимоги до осіб, які займають посади державної служби певної категорії. Відносно начальника головного територіального управління юстиції та його заступників, згідно зі ст. ст. 19, 20 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], йдеться про насамперед мовний і віковий цензи, цензи громадянства, дієздатності та несудимості, наявність повної вищої освіти і досвіду публічної служби або управлінської роботи (не менше двох років). Підкреслимо, що відповідальність, складність та специфіка діяльності територіальних органів юстиції вимагають уточнення цих цenzів. Зокрема, у Наказах Міністерства юстиції України від 30 травня 2016 р. № 3266/к і від 9 серпня 2016 р. № 4130/к вже йдеться про необхідність наявності у кандидатів саме повної вищої юридичної освіти та досвіду роботи у галузі права не менше двох років. Хоча, на нашу думку, доцільним було би встановлення вимоги щодо більш тривалого досвіду роботи у галузі права і саме на керівних посадах, що підтверджуватиме високий професійний рівень кандидатів на посади начальника головного територіального управління юстиції та його заступників.

Крім названого вище, ці посади також не можуть обіймати особи, які були люстровані, позбавлені судом права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади, піддавалися адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення чи не пройшли спеціальну перевірку (не надали згоду на її проведення). Такі обмеження вбачаються цілком логічними, оскільки не допускають до керівництва територіальними органами юстиції осіб, які були причетні до службових злочинів, корупційних діянь, узурпації влади Президентом України Віктором Януковичем тощо, що обгрунтовано ставить під сумнів їх професійність, авторитет, морально-ділові якості та відданість виключно службовим інтересам.

Начальники головних територіальних управлінь юстиції та їх заступники зазвичай обіймають посади безстроково, звільняючи свої посади у зв'язку з переведенням чи припиненням державної служби. Підстави і порядок припинення державної служби становлять одну з базових гарантій статусу керівництва територіальних органів юстиції, що забез-

печує як дотримання трудових (службових) прав державних службовців, так і належне виконання службових обов'язків професійною посадовою особою, яка відповідає всім встановленим вимогам. Так, профільним Законом України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] передбачено вичерпний перелік підстав припинення державної служби, у тому числі й керівниками територіальних органів юстиції, пов'язаних з втратою / обмеженням права на державну службу, люстрацією, досягненням 65-річного віку, закінченням строку призначення на посаду, обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, незгодою на проходження служби через зміну її істотних умов, а також за ініціативою державного службовця чи суб'єкта призначення і за угодою сторін.

Однією з таких підстав припинення повноважень є «набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину» (п. 4 ч. 1 ст. 84 вказаного Закону України). Крім цього, на нашу думку, самостійною підставою припинення повноважень також слід визнавати й засудження за вчинення будь-яких (як умисних, так і необережних) злочинів до покарань, що перешкоджають виконанню повноважень державного службовця (наприклад, позбавлення волі). Сьогодні ж за вказаних обставин повноваження керівних посадових осіб територіальних органів юстиції можуть припинятись формально лише в порядку дисциплінарної відповідальності у зв'язку з порушенням ними Присяги державного службовця, систематичними прогулами тощо.

Підкреслимо, що, на відміну від Міністра юстиції України, начальники головних територіальних управлінь юстиції та їх заступники не звільняються з посад у зв'язку зі зміною їх керівництва (Міністра юстиції України, його заступників, державного секретаря міністерства), гарантія щодо чого прямо встановлюється ч. 2 ст. 83 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]. Це дає змогу забезпечити стабільність і безперервність роботи усіх головних територіальних управлінь юстиції та уникнути складностей одночасного заміщення значної кількості відповідальних керівних посад. Тим більше, що посади керівництва територіальних органів юстиції мають не політичну, а суто професійну сутність, ефективна діяльність яких не має залежати від персонального складу керівництва Міністерства юстиції України. Таким чином, нині допускається звільнення керівництва територіальних органів юстиції лише з мотивів незадовільних результатів їх роботи, а не через неолояльність до керівництва Міністерства юстиції України.

Начальники головних територіальних управлінь юстиції та їх заступники у зв'язку з їх службовою діяльністю можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної, матеріальної та дисциплінарної відповідальності. При цьому, на відміну від Міністра юстиції України, вони, будучи не політичними діячами, а державними службовцями, не підлягають політико-правовій відповідальності. Водночас, на нашу думку, доцільною є проробка питання щодо надання відповідним місцевим радам (подібно до механізму висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації) можливості висловити недовіру начальникам головних територіальних управлінь юстиції. Означене сприятиме більшій децентралізації державної влади та поєднанню державних і місцевих інтересів у роботі територіальних органів юстиції, забезпеченню їх узгодженої взаємодії з іншими місцевими органами публічної влади.

Матеріальна відповідальність керівних посадових осіб територіальних органів юстиції пов'язана з відшкодуванням ними державі шкоди, заподіяної внаслідок неналежного виконання своїх посадових обов'язків. Особливістю цього виду відповідальності є те, що вона настає не безпосередньо перед громадянами чи юридичними особами, а завжди перед державою (зокрема, в порядку регресу), а

розмір відшкодування може бути зменшений з урахуванням особистості винного та інших обставин. При цьому з метою відшкодування завданих державі збитків, здійснення виховного впливу та попередження порушень у подальшому правильним вбачається притягнення винних осіб до матеріальної відповідальності в порядку регресу не тільки у разі умисного (ч. 3 ст. 80 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]), але й необережного заподіяння ними шкоди. Іншим проблемним питанням постає остаточне законодавче врегулювання механізму притягнення до матеріальної відповідальності керівника державної служби (тобто начальника головного територіального управління юстиції), який, наприклад, має вносити пропозицію державному службовцю про відшкодування ним шкоди і звертається з цією метою до суду (ст. 82 вказаного Закону України).

Начальник головного територіального управління юстиції як керівник державної служби безпосередньо відповідає за належний рівень службової дисципліни в територіальному органі юстиції, що водночас не знімає необхідності забезпечення службової дисципліни самого начальника головного територіального управління юстиції. Одним із дієвих способів забезпечення службової дисципліни є інститут дисциплінарної відповідальності. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 68 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] дисциплінарні стягнення за загальним правилом (у тому числі й на керівництво територіальних органів юстиції) мають накладатись суб'єктом призначення, а залежно від виду стягнення – за поданням дисциплінарної комісії.

Здійснення дисциплінарного провадження відповідною дисциплінарною комісією має на меті об'єктивний розгляд дисциплінарних справ, а також визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку. Хоча у той же час утворення дисциплінарної комісії начальником головного територіального управління юстиції як керівником державної служби з числа підпорядкованих йому працівників фактично унеможлиблює неупереджений розгляд такою комісією справ відносно керівництва територіального органу юстиції. Вважаємо, що до цієї ситуації правильним було би екстраполювати положення ч. 6 ст. 69 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] щодо розгляду дисциплінарних справ дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування, тобто Міністерства юстиції України.

У будь-якому випадку підвищенню прозорості та об'єктивності роботи дисциплінарних комісій сприятиме обов'язкове (а не можливе, як вказано в ч. 3 ст. 69 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]) включення до їх складу експертів і представників громадськості. Так само, враховуючи високий статус керівництва територіальних органів юстиції, вважаємо, що правильним було би обов'язкове проведення дисциплінарною комісією службового розслідування, яке сьогодні здебільшого є необов'язковим етапом дисциплінарного провадження, на час якого також може бути доречним відсторонити таких керівних посадових осіб від виконання їх обов'язків. Хоча реальне значення роботи дисциплінарної комісії нині залишається недостатньо суттєвим через те, що її підсумкове подання має суто рекомендаційний характер (ч. 10 ст. 69, ч. 5 ст. 77 вказаного Закону України) і жодною мірою не обмежує право суб'єкта призначення прийняти інше рішення.

Як позитив слід відзначити доволі високий рівень регульованості цим Законом України (тим більше, порівняно з попереднім Законом України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [7]) підстав і порядку притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, видів дисциплінарних стягнень і проступків, за які вони застосовуються. Але окремі дисциплінарні проступки сформульовані дещо абстрактно, через що вони часом залишають надто широкі

межі для кваліфікації діянь державних службовців (наприклад, «вияв неповаги до Українського народу», «дії, що шкодять авторитету державної служби»). А «невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця» як істотний дисциплінарний проступок порушує одну з базових засад їх статусу, пов'язану з об'єктивністю і незаангажованістю державних службовців, що, на нашу думку, актуалізує застосування за його вчинення не тільки попередження про неповну службову відповідність (як це передбачено ч. 4 ст. 66 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]), але й залежно від обставин і звільнення. Отже, маємо підкреслити нагальність належного врегулювання особливостей дисциплінарної відповідальності керівництва територіальних органів юстиції, гарантуючи законне і неупереджене вирішення питання застосування до них дисциплінарних стягнень.

Компетенції начальника головного територіального управління юстиції складають повноваження, безпосередньо зумовлені його статусом керівника державної служби та єдиноначального очільника органу виконавчої влади. При цьому нині відсутній єдиний вичерпний перелік його повноважень з порядку їх реалізації, що дещо фрагментарно і неузгоджено регулюються профільним Положенням від 23 червня 2011 р. [6], Типовим положенням від 25 травня 2011 р. [8], Законом України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] та низкою інших законодавчих і підзаконних актів. На нашу думку, найбільш конструктивним є законодавче врегулювання статусу, порядку призначення і звільнення, повноважень, відповідальності та гарантій діяльності керівництва територіальних органів юстиції в рамках комплексного Закону України про систему органів юстиції України.

Згідно з п. 11.1 Положення від 23 червня 2011 р. [6] начальник головного територіального управління юстиції очолює та представляє його, здійснює керівництво та організацію його діяльності, підвідомчих органів і установ юстиції. При цьому вказане лише окреслює статус і загальні напрями діяльності начальника головного територіального управління юстиції, що, на нашу думку, має дістати більш конкретного визначення на нормативно-правовому рівні змісту та порядку реалізації таких повноважень. Те ж саме загалом стосується і його повноважень забезпечувати виконання головним територіальним управлінням юстиції Конституції та законів України, інших актів чинного законодавства і доручень Міністра юстиції України (п. 11.4 Положення від 23 червня 2011 р. [6]). До речі, зауважимо неузгодженість формулювання цього повноваження у профільному Положенні від 23 червня 2011 р. [6] та у Типовому положенні від 25 травня 2011 р. [8], в яких йдеться не тільки про забезпечення, але й про організацію виконання більш широкого переділку актів / рішень (наприклад, включаючи доручення Прем'єр-міністра України і заступників Міністра юстиції України). В будь-якому разі начальник головного територіального управління юстиції має рівною мірою забезпечувати (організовувати, координувати, контролювати тощо) виконання (а також дотримання і застосування) законодавства як щодо практичної діяльності, так і щодо внутрішньої організації головного територіального управління юстиції. У той же час на компетенції начальника ліквідація територіальних органів юстиції районного рівня, що фактично втратили свої управлінські повноваження щодо них (затвердження структури, штатного розпису і кошторису, ініціювання призначення / звільнення їх керівництва тощо).

Будучи одноосібним керівником, начальник головного територіального управління юстиції самостійно приймає від його імені відповідні управлінські рішення та затверджує накази, внаслідок чого цілком логічно на нього покладена персональна відповідальність за організацію та результати діяльності очолюваного ним органу перед Міністром юстиції України, а також підвітність перед ним про виконання

покладених завдань і планів роботи (п. п. 10, 11.1, 11.5 Положення від 23 червня 2011 р. [6]). Фактично тут йдеться про позитивну відповідальність начальників головних територіальних управлінь юстиції, що вимагає від них належного виконання своїх обов'язків з метою забезпечення ефективного функціонування територіальних органів юстиції.

Одним із повноважень начальника головного територіального управління юстиції також є внесення на розгляд Міністра юстиції України пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідних сферах. Така діяльність має важливе значення для забезпечення реально-го впровадження досвіду практичної роботи територіальних органів юстиції у правову та іншу політику держави і шляхів її реалізації. Водночас це становить окреме цілісне завдання головних територіальних управлінь юстиції, яке здійснюється, крім їх начальників, ще й іншими фаховими підрозділами і посадовими особами. Тому правильним вбачається уточнення повноважень начальників головних територіальних управлінь юстиції, що передусім полягають в організації підготовки та затвердженні відповідних пропозицій, їх представленні та супроводженні в Міністерстві юстиції України. Успішна реалізація цього завдання (порівняно з іншими завданнями) територіальних органів юстиції не опосередковано, а саме прямо залежить від начальника головного територіального управління юстиції, що діє і як керівник, і як безпосередній виконавець означеного завдання.

Для забезпечення єдності і погодженості діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів начальник головного територіального управління юстиції подає на затвердження Міністру юстиції України пропозиції щодо пріоритетів і плани роботи головного територіального управління юстиції (п. 11 Типового положення від 25 травня 2011 р. [8]). Хоча пріоритети і плани роботи територіальних органів юстиції затверджуються Міністром юстиції України, саме начальники головних територіальних управлінь юстиції відіграють ключову роль у предметному визначенні пріоритетів і планів роботи територіальних органів юстиції та їх наступному виконанні. Водночас дещо неоднозначним є передбачене п. 11 Типового положення від 25 травня 2011 р. [8] погодження начальником головного територіального управління юстиції пріоритетів і планів його роботи з головою місцевої державної адміністрації. Таке погодження в контексті забезпечення злагодженого функціонування місцевих органів виконавчої влади дійсно може мати місце, але процедура погодження також повинна включати нині відсутній чіткий механізм подолання розбіжностей, який би не допускав блокування затвердження пріоритетів і планів роботи територіального органу юстиції.

На керівника територіального органу міністерства п. 11 Типового положення від 25 травня 2011 р. [8] покладається й забезпечення «дієвої взаємодії з місцевою держадміністрацією». Перш за все, відзначимо недоречність включення до формулювання повноважень якісного критерію, що практично не підлягає оцінці та не впливає на конкретний зміст обов'язків начальника головного територіального управління юстиції. Окрім того, погоджуючись із пріоритетністю цільної взаємодії територіальних органів юстиції та місцевих державних адміністрацій (спільна діяльність, інформаційне та організаційне забезпечення тощо), не можна залишати поза увагою взаємодію територіальних органів юстиції з іншими місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що не меншою мірою потребує відповідного забезпечення з боку начальника головного територіального управління юстиції.

Проте значну частину компетенції начальника головного територіального управління юстиції складають повноваження установчого та кадрового характеру. Зокрема, згідно з п. п. 11.6, 11.7 Положення від 23 червня 2011 р. [6] началь-

ник головного територіального управління юстиції вносить Міністру юстиції України на затвердження його структуру та затверджує положення про структурні підрозділи і посадові інструкції працівників. З одного боку, від такої установчої діяльності залежить належна внутрішня організація територіальних органів юстиції, адаптованість їх структури і обов'язків працівників до поточних задач і потреб конкретного територіального органу юстиції. З іншого ж боку, цілком конструктивна в своїй основі практика затвердження типової структури головного територіального управління юстиції, типових положень про його підрозділи та типових посадових інструкцій нерідко зводять вказану установчу діяльність начальника головного територіального управління юстиції до формального перезатвердження даних актів.

Кадрові повноваження начальника головного територіального управління юстиції, згідно з п. п. 11.11–11.13 Положення від 23 червня 2011 р. [6] і ч. 2 ст. 17 Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], полягають в організації планування роботи з персоналом, забезпеченні планування службової кар'єри, призначенні та звільненні державних службовців та інших працівників відповідного територіального органу юстиції (а також державних нотаріальних контор і державних нотаріальних архівів) тощо. При цьому тут слід вказати на нерегульованість профільним Положенням від 23 червня 2011 р. таких кадрових повноважень, як присвоєння рангів державним службовцям, застосування заохочень і притягнення до дисциплінарної відповідальності, що так само здійснюються начальником головного територіального управління юстиції. Підкреслимо, що виконання його кадрових повноважень має спрямовуватись на комплектування територіального органу юстиції висококваліфікованими професіоналами, стимулювання їх професійного зростання та належного здійснення своїх обов'язків, підтримання законності та службової (трудової) дисципліни, оперативне і справедливе реагування на її порушення.

В рамках кадрових повноважень начальник головного територіального управління юстиції також вносить пропозиції щодо призначення та звільнення своїх заступників, їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності (п. 11.10 Положення від 23 червня 2011 р. [6], п. 11 Типового положення від 25 травня 2011 р. [8]). Ініціювання заохочення, дисциплінарної відповідальності та звільнення є дієвими засобами управлінського впливу начальника головного територіального управління юстиції на своїх заступників. У той же час внесення пропозиції про їх призначення в контексті обрання цих державних службовців за конкурсом набуває переважно формального характеру, хоча, з іншого боку, дійсне схвалення начальником головного територіального управління юстиції кандидатур його заступників є важливим для забезпечення їх спільної злагодженої роботи.

Особливість статусу заступників начальника головного територіального управління юстиції складає нормативно-правова невизначеність їх повноважень. Такий підхід дає змогу керівнику територіального органу юстиції самостійно організувати систему внутрішньорганізаційного управління, відповідним чином розподіливши обов'язки між своїми заступниками та відповідальність за керівництво окремими ділянками діяльності головного територіального управління юстиції. У той же час, на нашу думку, з цим узгоджуватиметься нині відсутнє врегулювання основних функціональних напрямів та гарантій діяльності заступників начальника головного територіального управління юстиції, що сприятиме більшій визначеності та кращій упорядкованості їх правового статусу.

Хоча слід визнати, що можливості начальника головного територіального управління юстиції щодо розподілу обов'язків між його заступниками дещо обмежені через закріплені п. 10 Положення від 23 червня 2011 р. [6] їх кількість і статус,

а саме це перший заступник, заступник з питань державної виконавчої служби і заступник з питань державної реєстрації. Найбільш високий статус має перший заступник начальника головного територіального управління юстиції, який заміщає начальника у разі його відсутності, зокрема за Наказом Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 30 травня 2016 р. № 199/3 [9] саме перший заступник у зв'язку з вакантною посадою начальника набув основну частину повноважень останнього з керівництва, контролю та організації діяльності головного територіального управління юстиції, підвідомчих органів та установ юстиції. Крім цього, вбачається цілком виправданим суміщення двома заступниками керівника територіального органу юстиції своїх посад з посадами начальника Управління державної виконавчої служби і начальника Управління державної реєстрації з огляду на комплексність та відповідальність цих напрямів діяльності, що свого часу навіть виділялись в окремі центральні органи виконавчої влади.

Висновки. Начальники головних територіальних управлінь юстиції за своїм адміністративно-правовим статусом є політично неупередженими професійними державними службовцями, які одноосібно їх очолюють та несуть перед Міністром юстиції України персональну відповідальність за організацію та результати діяльності відповідних територіальних органів юстиції. Вдосконалення статусу керівництва головних територіальних управлінь юстиції першочергово потребує усунення прогалин регулювання порядку притягнення їх начальників до дисциплінарної та матеріальної відповідальності, упорядкування відносин з місцевими державними адміністраціями, нормативної конкретизації повноважень начальників головних територіальних управлінь юстиції та порядку їх реалізації, а також закріплення основних напрямів і гарантій діяльності заступників керівника територіального органу юстиції.

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 149.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
3. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Ст. 1116.
4. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 1. – Ст. 4.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 774.
6. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
7. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
8. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677.
9. Про розподіл функціональних повноважень : Наказ Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 30 травня 2016 р. № 199/3 // Відділ кадрової роботи та державної служби Головного територіального управління юстиції у Херсонській області. – Справа № 08-03.