



EU CONTRACT 2013 / 328-160
EU Project "Support to Justice Sector Reforms in Ukraine"
19/33, Yaroslaviv Val Street, office 51-52, 2-nd floor
Kyiv, 01034, Ukraine. Phone/Fax: (+380 44) 234-8377
E-mail: office@justicereformukraine.eu
www.justicereformukraine.eu



Проект ЄС
«Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні»

ЗВІТ
Про стратегічний аналіз ролі та ключових компетенцій Міністерства юстиції України

Автор:
Гінтерас Шведас
професор, факультет права, Вільнюський університет,
колишній заступник Міністра юстиції Литви,
колишній представник литовського уряду в ЄСПЛ

травень-липень 2015 р.



This project is funded by the European Union

Вступ

Міністерство юстиції України (Мін'юст) складається¹ з центрального органу, до якого входять 20 департаментів, 2 директорати та 1 підрозділ, а також 27 регіональних територіальних офіси, що діляться на районні управління. Крім того, до його складу також входять Державна пенітенціарна служба, Державна архівна служба, Координаційний центр з надання безоплатної правової допомоги, Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників юстиції, 6 судово-експертні установи та два державних підприємства: «Українська правова інформація» та «Інформаційний центр».

Цей звіт не включає в себе ті підрозділи Мін'юсту, основні функції яких полягають у забезпеченні діяльності інших підрозділів Міністерства – Адміністративно-господарський департамент, Управління внутрішнього аудиту та Відділ режимно-секретної та мобілізаційної роботи.

Зміни функцій та структури Мін'юсту, рекомендовані в цьому Звіті, ґрунтуються на принципах розподілу влади, децентралізації, оптимізації функцій (ефективність, співвідношення витрат/результатів), ефективного управління, підзвітності, дерегуляції, зменшення та оптимізації видатків державного бюджету, розробки політики, заснованої на об'єктивних показниках.

За наявності згоди з української сторони деякі з запропонованих кроків можуть бути реалізовані у короткостроковій перспективі. Водночас окремі кроки потребуватимуть проведення заходів у середньостроковій (від 2 до 5 років) та довгостроковій (більше 5 років) перспективі. Зважаючи на таке, цей Звіт потрібно розглядати як підґрунтя для роздумів при прийнятті подальших політичних рішень, що потребуватиме планування більш цілеспрямованих та всеосяжних дій у рамках реалізації Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр., Плану дій із реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та інших більш широких національних політичних ініціатив із реформування. З огляду на це, було розроблено Річний план реалізації відповідно до Розділу 12 із реалізації положень Стратегії на 2015-2016 рр., викладений у додатку до цього звіту. Саме цей документ необхідно вважати запропонованим нами списком негайних і короткострокових пріоритетних напрямів реформування Мін'юсту. Інші запропоновані заходи можуть вважатися такими, що пропонуються на середню та тривалу перспективу.

I. Загальне оцінювання компетенції та функцій Міністерства юстиції

Чинна компетенція та функції українського Мін'юсту в принципі пов'язані з національною та міжнародною законотворчістю, впровадженням законодавства ЄС, адмініструванням та регулюванням окремих підсекторів (пенітенціарної служби, пробації, виконавчої служби, управлінням банкрутствами, нотаріатом, безоплатною правовою допомогою, реєстрами тощо), наданням міжнародної правової допомоги тощо. Така зона відповідальності та функції Мін'юсту в принципі відповідають вимогам до міністерства юстиції європейського зразку.

З іншого боку, в українському Мін'юсті є кілька елементів більш загального характеру, які не повністю співпадають із європейськими стандартами, традиціями та тенденціями:

¹ З того часу, як у липні 2015 р. було підготовано Звіт, за літо 2015 р. у структурі Міністерства відбулися певні зміни. Структурний аналіз Мін'юсту, представлений у цьому звіті, слід вважати чинним зважаючи на фактичні поправки відповідно до поточної реформи Мін'юсту.

(1) Традиційне європейське міністерство юстиції також займається координацією та моніторингом стратегічного планування та впровадження реформ у секторі юстиції або його компонентах. Враховуючи структуру органів влади в Україні та розподіл їхніх повноважень, Мін'юст повинен бути більш широко залученим до розробки та реалізації політики сектору юстиції. Реформи в окремих установах сектору юстиції (наприклад, в прокуратурі, судах) також впливає на діяльність інших судових і правоохоронних установ, тобто стратегічне планування є необхідним і повинно розповсюджуватися на правове регулювання різних систем, планування та забезпечення матеріальними, фінансовими та кадровими ресурсами, яке зазвичай здійснюється Мін'юстом і урядом на рівні виконавчої влади. Можна стверджувати, що Мін'юст є найбільш неупередженою установою сектору юстиції², тобто саме воно повинно зазвичай складати більшість законопроектів, необхідних для проведення реформ, і представляти їх уряду, Адміністрації Президента та Верховній Раді. Зважаючи на його позицію у системі виконавчої влади та його зосередженість на секторі в цілому, Мін'юст може представляти інтереси установ сектору юстиції перед іншими гілками влади *більш ефективно*, а не зберігати ситуацію, за якою ці установи діють повністю самостійно.

(2) Традиційно Мін'юст повинен забезпечувати стабільність і систематичність основних законів і кодексів, тому окремим департаментам, відповідальним за законотворчість варто також доручити завдання зі здійснення нагляду за особливими законами та кодексами, наприклад, (а) Цивільним кодексом, Цивільним процесуальним кодексом – Департаменту цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин; (б) Кримінальним кодексом, Кримінально-процесуальним кодексом – Департаменту з питань юстиції і безпеки; (с) Кримінально-виконавчим кодексом – Департаментом судової роботи тощо. Здійснення нагляду за кодексами включатиме в себе моніторинг, аналіз і оцінювання практики їхнього застосування, розробку правок і доповнень; а також обов'язкового оцінювання проектів правок і доповнень та обмін думками³. Для цілей здійснення нагляду Міністерство може сформувати спеціальні постійні консультативні ради, які б склалися з кращих експертів у певних галузях – суддів, прокурорів, адвокатів, викладачів, спеціалістів Мін'юсту⁴. Мін'юст повинен надавати адміністративну підтримку діяльності таких рад. Слід зауважити, що експертні думки та висновки таких груп також можуть по мірі необхідності зацікавити робочі групи, створені для реалізації Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інституцій та Плану дій до неї на 2015-2020 рр. і відповідні відповідальні установи.

(3) Функція Мін'юсту, відповідно до якої воно має право тлумачити законодавчі акти в межах своєї компетенції (наприклад, щодо нотаріусів, державних виконавців, співробітників реєстраційної служби тощо), суперечить принципу верховенства права, відповідно до якого закон повинен тлумачитися суб'єктом, який застосовує закон або судом. Крім того, такі тлумачення законодавства з боку Мін'юсту певною мірою замінюють закон як такий, з іншого боку, суди не зобов'язані застосовувати тлумачення, надані Мін'юстом. Треба підкреслити, що будь-які нормативні неясності повинні тлумачитися або органом, який ввів у дію певний правовий акт

² Неупередженість Мін'юсту обумовлюється тим фактом, що воно не є органом, який реалізує особливі правові акти – наприклад, Кримінальний кодекс або Кримінально-процесуальний кодекс – Отже, воно має менш односторонній інтерес щодо їхнього змісту, на відміну від, наприклад, прокуратури або судів.

³ Такий нагляд визначає вимоги до принципу розробки політики на основі об'єктивних показників. Функція нагляду здійснюється Міністерствами юстиції Фінляндії, Естонії, Польщі, Швеції, Литви, Франції, Німеччини тощо.

⁴ Такі групи створюються в Міністерствах юстиції Фінляндії, Естонії, Литви, Італії тощо

(шляхом перегляду або внесення правок до нього), або судом (або іншим органом, що застосовує правовий акт).

(4) Функція Мін'юсту, відповідно до якої воно має право тлумачити законодавчі акти в межах своєї компетенції певною мірою спонукає фізичних і юридичних осіб звертатися до Мін'юсту для з проханням роз'яснити деякі законодавчі акти або для вирушення своїх правових питань (тобто, надання правової допомоги в принципі). Функція Мін'юсту, яка полягає в наданні відповідей на такі запити з боку фізичних і юридичних осіб та, по факту, наданні правової допомоги, повинна бути повністю змінена: Мін'юст повинен надавати лише стандартизовану інформацію щодо ефективності правових актів, а запити щодо надання правової допомоги повинні передаватися до державних установ і громадських організацій, які надають первинну правову допомогу, а також до територіальних офісів Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги, залежно від місця проживання запитувача. Крім того, такі запитувачі мають бути поінформовані про їхнє право на консультацію адвоката або інших установ, які надають правові послуги.

(5) Для покращення управління, підвищення ефективності та контролю за центральним органом Мін'юсту, його територіальними управліннями та підпорядкованими йому установами, система управління з паперовим документообігом повинна якнайшвидше бути змінена на електронну та перенесена в електронний простір. Перший крок зможе покрити лише центральний орган Мін'юсту, а надалі вже розповсюдиться на територіальні управління та підпорядковані установи. Крім того, у центральному органі Мін'юсту необхідно запровадити правило, відповідно до якого інформація (матеріали), зібрана (розроблена) одним департаментом повинна передаватися або поширюватися серед інших департаментів або підпорядкованих Мін'юсту установ.

(6) Управління ефективністю, оцінювання ризиків та перевірки. Роботу необхідно розпочати з визначення стандартів якості для державних службовців, які працюють у Мін'юсті. Необхідно провести чітке розмежування процесуального контролю (наприклад, за державними виконавцями), що, як правило, повинен покладатися на суди, з одного боку та внутрішнього контролю з метою управління ефективністю, який повинен залишатися головною наскрізною функцією Мін'юсту.

II. Оцінювання функцій окремих Департаментів Міністерства юстиції

1. Департамент цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин (88 співробітників)

2. Департамент конституційного, адміністративного та соціального законодавства (60 співробітників)

3. Департамент з питань юстиції і безпеки

Наразі, Департамент з питань юстиції і безпеки та Департамент антикорупційного законодавства об'єднані в єдиний департамент з 27 співробітниками.

Функції департаментів, відповідальних за законотворчість (Департамент цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин, Департамент конституційного, адміністративного та соціального законодавства, Департамент з питань юстиції і безпеки, Департамент антикорупційного законодавства), які підлягають перегляду

(1) Функція, пов'язана з регулярним систематичним переглядом законів, прийнятих Верховною Радою шляхом подання висновку щодо їхньої відповідності позиції Президента з огляду на потенційну реалізацію права вето⁵, видається надмірною, оскільки створює додатковий складний і непередбачуваний тягар, що має бути вирішений невідкладно, для персоналу Мін'юсту. Зменшення обсягу цієї функції (або навіть її скасування) може бути обґрунтовано проведенням моніторингу та оцінювання наслідків законопроектів під час їхнього обговорення та прийняття у Верховній Раді. Ця функція може виконуватися в окремому порядку лише у виняткових випадках, коли закон є дуже важливим або проблематичним.

(2) Необхідно реалізовувати на практиці вимогу, що концепт нормативно-правового акту⁶ повинен завжди розроблятися, лише тоді коли він є необхідним для регулювання нової сфери (у таких випадках, а також тоді, коли кінцевий результат нормативно-правового регулювання невідомий, написання проектів законів заздалегідь є складним з огляду на відсутність чітких указівок і методик).

(3) Функцію Департаменту антикорупційної діяльності, в принципі, повинна взяти на себе служба, що спеціалізується на попередженні та здійсненні контролю за корупцією (Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України). Мін'юст повинен зберегти за собою функцію оцінювання правових наслідків антикорупційних законодавчих актів, які регулюють власну систему Мін'юсту (функція може бути передана Департаменту з питань юстиції і безпеки) і розробки та реалізації антикорупційних заходів у системі Мін'юсту та підпорядкованих йому установ (як функція надання послуг в окремому порядку, наприклад, Державній пенітенціарній службі), регіональних територіальних управлінь.

Запропоновані нові функції департаментів, відповідальних за законотворчість (Департамент цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин, Департамент конституційного, адміністративного та соціального законодавства, Департамент з питань юстиції і безпеки, Департамент антикорупційного законодавства)

(1) Слід розглянути можливість перейменування департаментів: Департамент цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин – у Департамент приватного права; *Департамент конституційного, адміністративного та соціального законодавства – у Департамент публічного права; Департамент з питань юстиції і безпеки – у Департамент кримінальної юстиції та безпеки* .

(2) Мін'юст уже несе відповідальність за розробку політики та виконання покарань у цій сфері. Крім того, найближчим часом повинна початися розбудова системи пробації. Ці елементи, без сумніву, потребуватимуть проведення оцінювання та, у разі потреби, перегляду кримінальної

⁵ Ця функція викликає деякі сумніви щодо її відповідності вимогам принципу розподілу влади.

⁶ Слід враховувати, чи концепція змісту нормативно-правового акту охоплює такі елементи: (а) існуюча фактична й правова ситуація (про що саме йдеться, наскільки це поширено, вимоги національного законодавства, практика Європейського суду справедливості, вимоги Конвенції про захист прав людини та основних свобод та практика ЄСПЛ); (б) фактична та правові питання, які повинні бути вирішені; (в) обґрунтування і мета передбачуваного нормативно-правового акту; (г) основні положення правового регулювання; (е) потенційні позитивні і негативні впливи на бюджет держави, фінансову систему, економіку, соціальне середовище, криміногенну ситуацію тощо.

політики, яка проводиться державою⁷. Необхідно розглянути питання того, чи потрібно передавати Мін'юсту (Департаменту з питань юстиції і безпеки) обов'язок із проведення початкового аналізу та оцінювання національної кримінальної політики, а також розробки політики шляхом подання пропозицій поправок і доповнень до кримінального законодавства уряду та Президенту⁸. Допомогу Департаменту надаватимуть постійно діючі робочі групи з внесення змін до Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу та інші робочі групи, що функціонують при Мін'юсті, Державній пенітенціарній службі тощо .

(3) Мін'юст повинен посилювати свою роль у систематичному та обов'язковому моніторингу імплементації нещодавно прийнятих правових актів (зокрема, законів). Кожний департамент Мін'юсту повинен проводити щорічний моніторинг імплементації одного чи кількох правових актів у межах своєї компетенції у заздалегідь передбачений спосіб⁹. Мін'юст повинен затвердити порядок проведення моніторингу та обсяг інформації, який потрібно зібрати під час моніторингу, порядок і структуру складання звіту, висновків тощо.¹⁰ Цю функцію може виконувати існуючий Департамент реєстрації та систематизації нормативних актів. Для уникнення можливого дублювання повноважень під час імплементації та моніторингу правових актів (законів), рекомендовано розпочинати і проводити подальшу координацію відповідних дій шляхом розподілу повноважень між усіма імплементаторами (відповідальними органами) Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інституцій на 2015-2020 рр., допоки врешті-решт вони не перейдуть повністю до Мін'юсту та інших державних установ.

Деякі аспекти законотворення, вирішення яких повинно бути за межами компетенції Мін'юсту і які повинні бути розглянуті

(1) Необхідно проводити оцінювання правового регулювання всього процесу законотворення та індивідуальних компетенцій державних установ (Мін'юсту, уряду, Президента та Верховної Ради) у цьому процесі. Особливу увагу необхідно приділити, між іншим, таким аспектам законодавчого процесу: (а) контроль стабільності та системного характеру основних законів і кодексів; (б) розробка концепції правового акту, коли передбачається, що він буде регулювати нову сферу; (с) правова експертиза законопроектів на їхню відповідність ЄКПЛ та судовій практиці ЄСПЛ; (д) правова експертиза законопроектів на їхню відповідність вимогам

⁷ Під кримінальною політикою розуміють попередження злочинів і контроль, який здійснює уряд, Президент та парламент шляхом прийняття законів у сфері кримінальної юстиції, які впроваджуються прокуратурою та судами шляхом застосування таких законів.

⁸ Ця функція реалізується Міністерствами юстиції Фінляндії, Швеції, Франції, Естонії, Німеччини, Нідерландів, Литви, Бельгії, Словаччини тощо

⁹ Ця функція реалізується Міністерствами юстиції Фінляндії, Польщі, Німеччини, Литви тощо.

¹⁰ Моніторинг імплементації правових актів повинен включати оцінювання: (1) ефективності заходів правового регулювання, прописаних у правових актах для досягнення цілей правового регулювання; (2) позитивний вплив і негативний ефект правового регулювання на власне сферу регулювання та інші сфери (економіку, державні фінанси, соціальне середовище, державне управління, криміногенну ситуацію, розмах корупції, навколишнє середовище, адміністративний тягар, регіональний розвиток тощо), на осіб або групи осіб; (3) прямі й непрямі переваги правового регулювання, реципієнти таких переваг; (4) відповідність результатів правового регулювання цілям і результатам, які були заплановані при імплементації нормативно-правового; (5) необхідність внести зміни або скасувати нормативно-правовий акт.

європейського законодавства та юриспруденції Суду справедливості Європейського Союзу; (e) реєстрація правових актів; (f) правова експертиза законів, прийнятих Верховною Радою та поданих на підпис Президенту, Мін'юстом; (g) систематичний моніторинг імплементації правових актів.

(2) Слабкість підрозділів, відповідальних за законотворення, у галузевих міністерствах призводить до того, що, наприклад, Департамент цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин повинен виконувати в процесі законотворення не лише функції Мін'юсту, а й практично брати на себе деякі функції галузевих міністерств. Необхідно зміцнити підрозділи, відповідальні за законотворчість, у галузевих міністерствах, найнявши кваліфікованих юристів і спеціалістів (можливо, шляхом направлення у відрядження на визначений строк або постійного перебування спеціалістів Мін'юсту на керівних посадах у підрозділах, відповідальних за законотворчість, у галузевих міністерствах).

5. Департамент реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності (59 співробітників)

Функції Департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності, які підлягають перегляду

(1) Функції, пов'язані з реєстрацією правових актів:

– сегмент реєстрації нормативних правових актів, який охоплює контроль за законністю прийнятого, підписаного та аналогічного за характером законодавства, є зайвим, оскільки орган, який прийняв правовий акт має нести за нього відповідальність. Тим часом, існуюча процедура реєстрації перекладає цю відповідальність на Мін'юст. У разі необхідності Мін'юст може здійснювати правову експертизу важливих правових актів, а також забезпечувати методичні рекомендації, навчання і нарощування потенціалу. Висновки експертної оцінки нормативно-правового акту повинні мати обов'язковий характер для установи, яка готує проект нормативно-правового акту;

– право Мін'юсту притягати посадовців до адміністративної відповідальності за ненадання правових актів до реєстрації підлягає перегляду з огляду на принцип розподілу влади. Контроль за законністю правових актів повинен здійснюватися вищою установою (наприклад, урядом, який має право відмінити правові акти, прийняті підпорядкованими йому установами) або (адміністративними) судами за поданням зацікавленої особи;

– для забезпечення якості розробленого законодавств необхідно підготувати окремий закон для визначення видів, правових наслідків, внутрішньої структури, порядку підготовки, прийняття, публікації, реєстрації та введення в дію правових актів¹¹ тощо, а також підготувати спеціалістів міністерств та інших державних органів;

(2) Функції, пов'язані з веденням реєстру нормативно-правових актів:

– систематизація та реєстрація правових (без здійснення контролю за законністю) у Реєстрі нормативно-правових актів (РНПА) повинно якомога швидше бути переданим до електронного простору (для підготовки до поступового припинення публікації «Офіційного вісника України» у друкованому вигляді¹²). Усе українське законодавство повинно бути зареєстрованим у РНПА, тобто

¹¹Такий закон діє в Литві, тоді як у деяких інших країнах застосовуються рекомендації, наприклад: у Німеччині - Посібник з формальних вимог до написання правових актів, у Фінляндії - Гід із законотворення, у Великобританії - Законодавчий процес: провести закон через Парламент (2013р.) тощо

¹² Наприклад, «Офіційний вісник Литви» не видається в Литві в друкованому вигляді з 1 січня 2014 р.

в ньому повинні міститися закони, нормативно-правові акти Президента, уряду та регіональних територіальних установ. Технічне управління РНПА може бути передане одному з двох державних підприємств: «Українська правова інформація» чи «Інформаційний центр» (або новоствореному державному підприємству), яке могло б розширити його вміст на комерційній основі, включивши, наприклад, судову практику Конституційного Суду України, судову практику Верховного Суду України тощо. Крім того, безкоштовний доступ до РНПА повинен бути наданий всім зацікавленим особам не тільки з персональних комп'ютерів, але і в територіальних управліннях Мін'юсту (зокрема, на рівні районів);

– відмова від відповідальності за офіційну публікацію правових актів і кодексів, правових газет і журналів, завдяки передачі цих функцій одному з двох державних підприємств «Українська правова інформація» чи «Інформаційний центр» (або новоствореному державному підприємству), і приватному сектору. У такому випадку, Мін'юст повинен буде лише визнавати, що тексти правових актів і кодексів, виданих одним з двох державних підприємств: «Українська правова інформація» чи «Інформаційний центр» (або новоствореним державним підприємством), є офіційними;

– позбавлення функції здійснення координації діяльності міністерств та інших центральних виконавчих органів, пов'язаних із систематизацією нормативно-правових актів, перевірка стану цих видів діяльності, надання рекомендацій і пропозицій щодо їхнього вдосконалення та усунення недоліків. Мін'юст може забезпечити методичні рекомендації та допомогу у цих питаннях¹³.

(3) Функції, пов'язанні зі здійсненням контролю за юридичними службами:

– рекомендовано, щоб Мін'юст відмовився від здійснення методичного керівництва правовою роботою (юридичними службами) у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, а також на державних підприємствах і установах та від здійснення професійного розвитку правових послуг; йому варто відмовитися від перевірки якості правової роботи у вищезгаданих установах, та від надання рекомендацій щодо її вдосконалення, утриматися від надання пропозицій щодо усунення недоліків і притягнення чиновників до відповідальності; йому також варто відмовитися від надання висновків щодо керівників юридичних служб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Ці функції не тільки "застаріли" з точки зору їхньої доцільності, оскільки достатньо встановити чіткі якісні вимоги до кандидатів на ці посади для того, щоб забезпечити якість юридичних служб і їхніх керівників. Крім того, ці функції частково порушують принципу розподілу влади, тому що глава незалежної установи чи підприємства не в змозі прийняти самостійне рішення щодо призначення свого підлеглого на конкретну позицію,

(4) Функцій, пов'язані з правоосвітньою діяльністю по відношенню до громадськості:

– рекомендовано, щоб Мін'юст відмовився від здійснення координації правоосвітньої діяльності по відношенню до громадськості, яка проводиться міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, а також державними підприємствами та установами, навчальними закладами та від надання методичної допомоги й від перевірки якості такої діяльності. Т Ці функції не тільки "застаріли" з точки зору їхньої доцільності, оскільки правова освіта громадськості здійснюватиметься набагато ефективніше, якщо застосовуватиметься, а заохочувальний, не адміністративний метод. Правова

¹³ Така функція реалізовується Міністерствами юстиції Фінляндії, Швеції, Німеччини, Польщі, Естонії, Литви, Словенії тощо

освіта громадськості повинна надаватися неурядовими організаціями, університетами та ВИШаами, іншими освітніми установами тощо. Мін'юст може надати фінансування для реалізації цієї функції окремо від бюджетної програми Мін'юсту через спеціальні державні програми правової освіти, відібрані шляхом проведення державного тендеру. Крім того, частина цієї функції, пов'язана з наданням інформації про право регулювання (по суті йдеться про первинну правову допомогу), вже виконується місцевими органами влади, додаткова підтримка може надходити з боку територіальних офісів Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги.

(5) Функцій, пов'язані з підготовкою юристів:

– слід розглянути можливість обмежити функції Мін'юсту, пов'язані з підготовкою юристів у ВИШах – Мін'юст повинен тільки встановлювати вимоги до програм навчання в правових актах. Водночас дотримання таких вимог повинно контролюватися, а ліцензування та акредитація спеціальності "Юриспруденція" повинна здійснюватися Міністерством освіти та науки, яке відповідає за вищу освіту.

Запропоновані нові функції Департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності

(1) Систематичний і обов'язковий моніторинг імплементації щойно прийнятих правових актів (зокрема, законів). Кожний департамент Мін'юсту повинен щороку проводити моніторинг імплементації одного чи кількох чинних правових актів у межах своєї компетенції у заздалегідь передбачений спосіб. Мін'юст повинен затвердити порядок проведення моніторингу та обсяг інформації, який потрібно зібрати під час моніторингу, порядок і структуру складання звіту, висновків тощо (ця функція може виконуватися існуючим Департаментом реєстрації та систематизації нормативних актів).

6. Департамент взаємодії з органами влади та інформаційно-аналітичної роботи (25 співробітників)

Функції Департаменту взаємодії з органами влади та інформаційно-аналітичної роботи, які підлягають перегляду

Основним недоліком обов'язків цього Департаменту є те, що вона охоплює специфічну законотворчу діяльність у сфері територіальних органів юстиції, виконання покарань і ведення архівів та відповідає за планування, координацію і контроль цієї діяльності. На думку експерта, ці два обов'язки є взаємовиключними, отже, Департамент повинен бути розділений на дві частини: **Департамент правових установ**, який би відповідав за виконання покарань, діяльність Державної пенітенціарної служби та майбутньої служби пробації (**Відділ/управління виконання покарань**), за ведення архівів і діяльність Архівної служби України (**Відділ/управління архівів**), територіальні органів юстиції (**Відділ/управління територіальних установ юстиції**). Крім того, цей Департамент повинен включати реструктурований **Відділ/управління нотаріату і Відділ/управління адвокатури й безоплатної правової допомоги**.

Друга частина після реструктуризації повинні стати **Департаментом стратегічного планування, досліджень, аналізу та координації**¹⁴ і відповідати за за відносини з Верховною Радою, Адміністрацією Президента, Уряду, Радою з питань судової реформи (РСР), іншими установами сектору юстиції. SPRAC (Відділ/управління співпраці) відповідатиме за планування, організацію, координацію, контроль якості та нагляд за законотворчим процесом як у міністерствах, так і в інших центральних органах державної влади, а також в Мін'юсті. Він також відповідатиме за організацію та координацію процесу підготовки Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інституцій на 2015-2020 рр., стратегічного плану Мін'юсту та інших програмних документів галузі, а також за організацію, координацію та здійснення контролю за його реалізацією (**Відділ/управління законодавчого планування**), відносини з громадськістю, неурядовими організаціями, політичними й релігійним організаціями, тощо (**Відділ/управління зв'язків з громадськістю**) у процесах розробки та реалізації політики у сфері юстиції.

Функції Департаменту взаємодії з органами влади та інформаційно-аналітичної роботи, які підлягають перегляду (у тому числі в територіальних органах юстиції)

(1) Функції, пов'язана з проведенням дисциплінарного розслідування та дисциплінарною відповідальністю. З огляди на вимоги принципів децентралізації та оптимізації повноважень Мін'юст повинен мати право ініціювати такі розслідування щодо всіх посадовців та співробітників, а саме розслідування повинно проводитися службами або територіальними установами юстиції.

(2) Функції Мін'юсту, пов'язані з перевіркою діяльності служб і установ (у тому числі перевірки діяльності центральних органів та регіональних управлінь юстиції) є прийнятними з огляду на вимоги принципів децентралізації та оптимізації повноважень. Водночас перевірки інших підрозділів служб та територіальних установ нижчого рівня повинно проводитися відповідними регіональними територіальними установами юстиції.

(3) Функція посередництва в наданні міжнародної технічної допомоги в'язницям та службі пробації, установам з надання БПД та архівній службі (за погодженням з Мін'юстом) має бути повністю передана Державній пенітенціарній службі, Координаційному центру та Державній архівній службі України.

Запропоновані нові функції Департаменту стратегічного планування, досліджень, аналізу та співпраці

(1) організація та підготовка Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інституцій на 2015 – 2020 рр., стратегічного плану Мін'юсту та інших програмних документів сектору юстиції; організація, координація та контроль за впровадженням таких планів або їхніх окремих частин;

(2) оперативна підтримка РСР у розробці та реалізації реформ сектора правосуддя;

(3) координація внесків у проведення реформ сектора правосуддя з іншими установами сектору (їхніми підрозділами стратегічного планування);

(4) збір, оновлення та публікація статистики функціонування системи юстиції в цілому;

¹⁴ Такі структурні підрозділи (їх можна назвати по-іншому) існують у Міністерствах юстиції Латвії, Литви, Естонії, Польщі, Бельгії, Франції, Словаччини тощо

(5) планування, організація, координація та здійснення контролю за систематичним моніторингом (який повинен проводитися департаментами Мін'юсту, відповідальними за окремі сфери діяльності) імплементації правових актів (зокрема, законів);

(6) розробка середньострокової бюджетної програми для сектору юстиції в цілому (та/або політики реформування сектору) спільно з Міністерством фінансів (Мінфін) та іншими установами сфери юстиції;

(7) координація донорів при впровадженні реформ сектору юстиції; надання допомоги, регулярної або на вимогу, Департаменту європейської інтеграції в усіх питаннях, пов'язаних із координацією допомоги ЄС цьому сектору.

Запропоновані нові функції Департаменту правових установ

(1) рекомендовано забезпечити контроль над дотриманням вимогам, що пред'являються адвокатурі державою – визначення порядку проведення іспитів для прийняття до адвокатури, формування екзаменаційних комісій (які повинні складатися не тільки з адвокатів), затвердження обсягу екзаменаційної програми та тести тощо. Крім того, Мін'юст повинен діяти як представник адвокатури при підготовці та поданні законопроектів, необхідних адвокатам, до уряду, Верховної Ради тощо.

(2) рекомендовано, щоб цей Департамент виконував контрольну (наставницьку) функцію по відношенню до Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги - Центр і надалі підпорядковуватиметься безпосередньо Міністру; утім, Департамент правових установ будуть нести відповідальність за розгляд і прийняття всіх документів, представлених Центром до Мін'юсту.

7. Департамент судової роботи (заплановано 60 співробітників, наразі – 37)

8. Департамент представництва інтересів держави в міжнародних та іноземних судах

Функції Департаменту з судової роботи (після злиття)

(1) Оскільки Департамент надає Мін'юсту та уряду підсумок по справах проти держави, Президента, уряду, Мін'юсту, інших міністерств, центральних органів влади та посадовців, вносячи пропозиції щодо правових та організаційних заходів із покращення ситуації, виконання функції, пов'язаної з міжвідомчою координацією представництва інтересів держави в судах, може бути припинено

(2) Слід розглянути можливість, чи функції представництва інтересів держави, Президента України, уряду, міністрів, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб при вирішенні спорів у закордонних юрисдикційних органах за участю іноземного суб'єкта та України могли б бути передані центральним органам виконавчої влади, що відповідають за захист інвестицій (Міністерство економіки), або навіть Кабінету Міністрів.

(3) Функції, пов'язані з питаннями судової експертизи. Слід розглянути з'ясувати, чи:

– достатнім є обсяг правового регулювання для впровадження та визнання методик нових видів;

– достатнім є обсяг правового регулювання обов'язкового характеру методик судової експертизи для приватних експертів;

– на належному рівні відбувається координація діяльності судових експертів, гарної практики та обміну досвідом, професійного розвитку, тощо;

(4) Деякі обов'язкові вимоги щодо структури судово-експертних установ (наприклад, щодо науково-дослідницького підрозділу) можна замінити вимогами дорадчого характеру, або такий науково-дослідницький підрозділ може існувати на базі лише однієї установи, яка є утримує найсильніші позиції у сфері наукових досліджень і який буде в змозі, у разі потреби, виконувати цю функцію для всіх установ.

(5) Слід розглянути можливість для Мін'юсту разом із підпорядкованими науково-дослідними установами, отримати членство, хоча б для однієї установи (наприклад, Київського інституту) в ЄМСЕУ (Європейській мережі судово-експертних установ), членом якої наразі є лише Український державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр Міністерства внутрішніх справ.

9. Департамент нотаріату та фінансового моніторингу (29 співробітників)

Функції Департаменту нотаріату та фінансового моніторингу, які підлягають перегляду (у тому числі в територіальних органах юстиції).

(1) Функції, пов'язані з контролем за діяльністю приватних і державних нотаріусів. Ці функції контролю за законністю нотаріальної діяльності, були в повному обсязі передані судами. Водночас Мін'юст повинен бути в змозі контролювати тільки організаційні питання діяльності нотаріуса (наприклад, вимоги до нотаріальних контор, методи надання інформації суспільству, години роботи офісу, культура і етика обслуговування клієнтів, тощо). Методична та практична допомога нотаріусам, як функція, повинна бути передана в органи самоврядування нотаріусів¹⁵.

(2) Функції, пов'язані з підведенням підсумків і оцінкою нотаріальної практики, пропозиції щодо її вдосконалення, тощо. Ці функції повинні бути передані в органи самоврядування нотаріусів. Мін'юст має лише отримувати таку інформацію від відповідних органів самоврядування один раз на рік або частіше, якщо це необхідно.

(3) Функції, пов'язані із запобіганням і протидією відмиванню грошей і фінансуванню тероризму (у тому числі проведення перевірок, надання методичної допомоги, проведення тренінгів) повинні бути повністю передані Державному фінансовому моніторингу (Держфінмоніторингу). Слід зауважити, що відповідним органами самоврядування (як тільки вони почнуть діяти на повну силу та ефективно) варто доповідати про підозрілі угоди до Державного фінансового моніторингу (Держфінмоніторингу), а не безпосередньо нотаріусам, адвокатам, іншим особам, які займаються юридичною діяльністю, судовим виконавцям. Це забезпечить повагу до законних привілеїв професії (конфіденційності), а саме відносин клієнтів з нотаріусами, адвокатами та іншими юристами, і захищатиме інші основні права.

(4) Функцію міжнародної правової допомоги слід передати в Департамент міжнародного права.

¹⁵ Система нотаріату та його діяльність в Україні повинні ґрунтуватися на базових принципах системи нотаріату цивільного права, оскільки Україна (як і абсолютна більшість держав-членів ЄС) має систему нотаріату цивільного права та є членом Міжнародної спілки нотаріусів.

Запропоновані нові функції Управління/відділу нотаріату

На думку експерта, слід розглядати можливість у середньостроковій перспективі (протягом періоду від 2 до 5 років) повністю перейти на систему приватного нотаріату¹⁶. У перехідний період, необхідно внести зміни і врегулювати законодавство щодо нотаріату шляхом встановлення:

- чіткої системи і повноваження органів самоврядування професії (наприклад, Збори представників нотаріусів, Рада нотаріусів, Нотаріальна палата тощо);

- прозорої процедури формування органів самоврядування (хто обирає, в якій пропорції, перевірка й затвердження мандатів представників тощо);

- впорядкованої ролі Мін'юсту, пов'язаної з нотаріусами та порядок її реалізації. Мін'юст повинен, в принципі, контролювати кількісний елемент набору до професії (шляхом встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів, формування екзаменаційних комісій, складання та затвердження екзаменаційних програм, забезпечення проведення екзамену тощо) та організаційні питання нотаріальної практики (допуск до та звільнення з посади, заміщення, переміщення нотаріусів, затвердження тарифів на сертифіковані дії, затвердження правових актів тощо). Необхідна кількість і географічний розподіл нотаріусів повинні бути визначені й заплановані Мін'юстом;

- обов'язки та повноваження органів самоврядування нотаріусів (наприклад, надання методичної та практичної допомоги, необхідної для нотаріусів, рекомендацій щодо того, як боротися з виявленими недоліками; збір статистичних даних про діяльність нотаріусів; аналіз і підбиття підсумків по практиці державних і приватних нотаріусів (нотаріальних дій), роз'яснення з питань практики нотаріусів, пропозиції щодо заходів для поліпшення нотаріальної діяльності; встановлення порядку професійного розвитку нотаріусів, їхніх помічників і найманих працівників; встановлення правил професійної етики для нотаріусів тощо).

Після реформування своїх функцій цей департамент повинен бути скорочений як з точки зору кількості підрозділів, так і кількості співробітників і включений у вигляді окремого **Управління/відділу нотаріату в Департамент** зв'язків з іншими органами влади (правовими установами).

10. Департамент державної реєстрації (60 співробітників)

Функції департаменту державної реєстрації, які підлягають перегляду

(1) Функції, пов'язані з наданням міжнародної правової допомоги. Ця функція повинна бути повністю передана Департаменту міжнародного права.

(2) Функції, пов'язані з реєстрацією нерухомого майна, юридичними особами та фізичними особами-підприємцями в Департаменті державної реєстрації. Необхідно переглянути групи видів нерухомості, а також встановити більш об'єктивні та реалістичні критерії для зменшення кількості реєстрацій, проведених Департаментом державної реєстрації.

¹⁶ Поточна ситуація (коли система нотаріату включає в себе представників державного й приватного сектору) може бути вважати дискримінаційною, оскільки держава фінансує та надає спеціальні повноваження лише державним нотаріусам. Крім того, така система є сумнівною з точки зору ефективності, оскільки існують інші способи захисту прав соціально вразливих верств населення (пенсіонерів, багатодітних родин), наприклад, шляхом встановлення фіксованої плати за нотаріальні дії в інтересах таких соціально вразливих груп тощо

(3) Порядок реєстрації повинен регулюватися таким чином, щоб всі неточності і помилки в документах, поданих для реєстрації, визначалися одразу і відмова реєстрації має бути обґрунтована зрозумілими причинами.

(4) Контроль за діяльністю співробітників Департаменту державної реєстрації повинен бути звужений і поширюватися лише на обробку скарг щодо відмови в реєстрації та атестації/кваліфікаційному оцінюванні співробітників Департаменту (наприклад, раз на 3-5 років). Випадки незаконної реєстрації повинні розглядатися судами на підставі заяв зацікавлених осіб з метою скасування або зміни юридичної реєстрації.

(5) Функція реєстрації актів цивільного стану (разом з його фінансування) повинні бути передані органам місцевої влади. Така передача повинна бути проведена після переміщення цивільного реєстру актів цивільного стану в електронних базах даних.

Запропоновані нові функції Департаменту державної реєстрації

(1) було запропоновано створити робочу групу для реалізації реформи державної реєстрації (до якої, у разі необхідності, увійшли б спеціалісти підрозділів Мін'юсту) в Департаменті державної реєстрації для проведення моніторингу та аналізу ходу реформи, внесення пропозиції щодо поліпшення Системи реєстрації тощо. Моніторинг, аналіз та оцінка діяльності співробітників Департаменту державної реєстрації з боку місцевої влади і комерційних банків (якщо вони уповноважені виконувати реєстрацію) повинні бути особливо суворими.

(2) Технічне обслуговування системи реєстрації та окремих реєстрів (реєстрів нерухомості, юридичних осіб тощо) повинні забезпечуватися одним з двох державних підприємств: «Українська правова інформація» чи «Інформаційний центр» (або новоствореним державним підприємством), який надаватиме простий негайний електронний доступ до всіх існуючих реєстрів; перевага цієї моделі полягає не тільки в більшій достовірності даних і доступності інформації для клієнтів, але також і в наявності зворотного зв'язку щодо того, як реєстри організовані, ведуться і використовуються державними та приватними зацікавленими сторонами, оскільки будуть створюватися різні інформаційні продуктів і аналітико-дослідницькі інструменти для розробки та реалізації політики, заснованої на об'єктивних показниках (наприклад, дозволяючи податковим органам відслідковувати реальні ціни угод з метою стягнення податку на майно)¹⁷.

Деякі аспекти, пов'язані з реєстрами, які виходять за межі компетенції Мін'юсту і які повинні бути розглянуті

(1) Необхідно якнайшвидше створити урядову робочу групу й провести облік всіх реєстрів (баз даних), що знаходяться у веденні державних і приватних державних установ, оцінити їхній правовий статус, необхідність (доцільність) для держави чи окремих державних установ, їхній технічний стан, потужності державних установ (державних підприємств, приватних компаній), які ведуть реєстри. На основі такого обліку Можна було б прийняти рішення щодо необхідності (доцільності) конкретних реєстрів, їхнього потенційного злиття, відповідальних державних установ, суб'єктів технічного обслуговування, тощо.

¹⁷ Рекомендовано надати можливість ознайомитися з функціонуванням реєстрів Литовської Республіки щодо управління Міністерством юстиції та державним підприємством «Центр реєстрів».

(2) Систематичне упорядкування баз реєстру (даних) повинно засновуватися на загальному законі про реєстри¹⁸, які повинні регулювати (1) створення, управління, реорганізацію та ліквідацію державних реєстрів (кадастрів); (2) систему державних реєстрів і загальних принципів взаємодії державних реєстрів; (3) обов'язки та повноваження провідних державних реєстраційних установ, державних реєстраційних установ, контролюючі установ державних реєстрів, адміністраторів державних реєстрів, постачальників і одержувачів даних державних реєстрів тощо.

(3) Для цілей послідовної реформи реєстрації нерухомості, земельний реєстр (кадастр) повинен бути перенесений до сфери управління Мін'юсту¹⁹; також повинна бути розглянута можливість передачі інших реєстрів, наприклад, реєстру населення тощо, до сфери управління Мін'юсту.

(4) Консолідація надання інформаційних послуг – можливо, через одну державну компанію – і введення єдиної бази даних, яка забезпечить можливість простого негайного електронного доступу до всіх існуючих реєстрів; перевага цієї моделі полягає не тільки в більшій достовірності даних і доступності інформації для клієнтів, але також і в наявності зворотного зв'язку щодо того, як реєстри організовані, ведуться і використовуються державними та приватними зацікавленими сторонами, оскільки будуть створюватися різні інформаційні продуктів і аналітико-дослідницькі інструменти для розробки та реалізації політики, заснованої на об'єктивних показниках (наприклад, дозволяючи податковим органам відслідковувати реальні ціни угод з метою стягнення податку на майно).

11. Департамент державної виконавчої служби (69 співробітників)

Функції Департаменту державної виконавчої служби, які підлягають перегляду:

(1) контроль за діяльністю державних виконавців Департаментом державної виконавчої служби має бути звужений і включати лише атестацію/кваліфікаційне оцінювання виконавців (наприклад, один раз на 3-5 років). Незаконні дії і рішення виконавців слід розглядати в судах на підставі заяв зацікавлених осіб, поданих з метою скасування або зміни результати таких дій. Мін'юст (Департамент державної виконавчої служби) повинно мати право отримувати інформацію від приватних і державних виконавців для здійснення звуженою функції контролю за діяльністю виконавців.

Запропоновані нові функції Департаменту державної виконавчої служби

(1) Пропонується створити робочу групу з реалізації реформи системи виконання рішень (до якої, у разі необхідності, увійшли б спеціалісти підрозділів Мін'юсту) у Департаменті Державної виконавчої служби для здійснення моніторингу та аналізу ходу реформ, робить пропозиції щодо вдосконалення виконавчої системи і займається вирішенням проблемних питань тощо.

(2) Необхідно, щоб реформа виконавчої системи розглянула можливість систематичного розширення функцій державних і приватних виконавців (наприклад, виконання функцій арбітражних керуючих, продаж майна збанкрутілої компанії, проведення примирення (медіації)

¹⁸ Наприклад, Закон про державні реєстри діє в Литві з 1996 р.

¹⁹ Кадастровий реєстр знаходиться у веденні Міністерства юстиції в Латвії, Естонії, Литві тощо

тощо), а також існуючих механізмів виконання рішень (наприклад, проведення електронних аукціонів, процедур банкрутства тощо). Здається, що це пора вже провести дослідження й оцінку того, як виконавці повідомляють про (вносять дані про) про заарештоване майно до бази даних електронних аукціонів.

(3) Протягом 3-5 років після проведення нинішньої реформи, яка призведе до створення «змішаної системи», потрібно буде провести аналіз та оцінку результативності та ефективності роботи обох складових (державної та приватної) системи і, за наявності достатньо об'єктивних результатів, повинно буде прийняти рішення щодо остаточного вибору чи то на користь державної, чи то приватної системи виконання рішень.

(4) У випадку, якщо вибір буде зроблено на користь приватної системи, необхідно буде визначити функції Мін'юст з огляду на систему приватних виконавців і встановити:

- чітку систему і повноваження органів самоврядування виконавців (наприклад, збори представників виконавців, Рада виконавців, Палата виконавців тощо);

- прозору процедуру формування органів самоврядування (хто обирає, в якій пропорції, перевірка й затвердження мандатів представників тощо);

- впорядкування ролі Мін'юсту, пов'язаної з таким самоврядуванням, повинно покривати якісну складову наймання на посаду виконавця (шляхом встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів, формування екзаменаційних комісій, складання та затвердження екзаменаційних програм, забезпечення проведення екзамену тощо) та організаційні питання діяльності випускників (допуск до та звільнення з посади, заміщення, переміщення виконавців, затвердження тарифів на виконавчі дії, затвердження правових актів тощо).

12. Департамент з питань люстрації (35 штатних посад, 20 співробітників)

Функції Департаменту з питань люстрації, які підлягають перегляду

(1) Функції, пов'язані з формуванням і веденням Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади», наданням та оприлюдненням інформації з реєстру, повинні бути перенесені в електронний простір (установи, які приймають рішення щодо люстрації, повинні вносити їх до Реєстру, а ті, хто потребує інформацію з Реєстру, зможуть отримувати її не друкованому вигляді). Мін'юст може нести відповідальність за здійснення нагляду за формуванням та веденням Реєстру, а також для методичного керівництва.

(2) Слід враховувати, що перевірки, передбачені в Законі про люстрацію, повинні здійснюватися кожним центральним органом у межах своєї власної системи. Мін'юст (або центральний орган державної влади, відповідальний за державну службу або спеціальний окремий орган з питань люстрації) може нести відповідальність тільки за методичне керівництво таких перевірок.

(3) Слід розглянути можливість взяття на себе цієї функції центральним органом, відповідальним за державну службу.

13. Департамент з питань банкрутства

Функції Департаменту з питань банкрутства, які підлягають перегляду

(1) Функції, пов'язані з організацією підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації арбітражних керуючих. Мін'юст має тільки встановити правові вимоги для навчальних програм, після завершення яких людина набуває кваліфікацію арбітражного керуючого, у той час, як дотримання таких програм в освітніх установах повинно знаходитися під контролем Міністерства освіти і науки. Питання перепідготовки та підвищення професійного рівня повинні бути передані в органи самоврядування арбітражних керуючих.

(2) Функції, пов'язані з участю в процедурі банкрутства та наданням здійснює підготовку на запити суду, прокуратури висновків про наявність ознак фіктивного банкрутства, навмисного банкрутства, фінансової неспроможності, вчинення незаконних дій у разі банкрутства висновків. Схоже на те, що ці функції вимагають застосування спеціальних знань і суди розглядають їх як компетенцію державних або приватних експертів.

(3) Функції, пов'язані з контролем за діяльністю арбітражних керуючих – зміст і значення контролю арбітражних керуючих – не є зрозумілими (не охоплюють контроль за законністю, за тим, якими є правові наслідки, тощо). Слід враховувати, чи може такий контроль здійснюватися судами на основі заяв від зацікавлених осіб, тому що тільки суди мають право скасувати дії і рішення арбітражних керуючих. Мін'юст може здійснювати контроль лише з метою отримання атестації для певного періоду діяльності (наприклад, від 3 до 5 років). Для того, щоб уникнути можливих зловживань у процедурах банкрутства, можуть бути визначені санкції, що накладаються в разі неналежного виконання найбільш важливих дій та рішень арбітражних керуючих; такі санкції будуть накладатися судами (суддями).

(4) Функції, пов'язані із забезпеченням діяльності Кваліфікаційної комісії арбітражних керуючих, Комісія з присвоєння рівнів кваліфікації арбітражним керуючим і Дисциплінарна комісія арбітражних керуючих повинні бути передані організації самоврядування арбітражних керуючих. Слід також розглянути можливість надання більш широких повноважень органам самоврядування арбітражних керуючих.

(5) Мін'юст повинен провести аналіз ефективності арбітражних керуючих та (конкретних) процедур банкрутства та, за необхідності, внести пропозиції по законодавству на цій основі. Крім того, регулювання окремих процедур банкрутства, повинно бути переглянуто, наприклад, аукціони повинні бути переміщені в електронний простір, вони повинні перебувати у веденні державних і приватних виконавців тощо.

Головне – з точки зору компетенції, діяльність цього відділу набагато ближче до зони відповідальності Міністерства економіки²⁰.

14. Управління функціонування центрального засвідчувального органу (13 співробітників)

Функції Управління функціонування центрального засвідчувального органу, які підлягають перегляду

Наявність Управління функціонування центрального засвідчувального органу в складі Мін'юсту підлягає перегляду: досвід держав-членів Європейського Союзу та деяких інших держав свідчить, що такий підрозділ, як правило, функціонує в складі Національної служби поштового зв'язку, телекомунікацій та зв'язку (Угорщина, Нідерланди, Болгарія, Швеція, Люксембург,

²⁰ В іншому випадку в деяких державах-членах Європейського Союзу (наприклад, Латвії, Естонії тощо) такий підрозділ є частиною Міністерства юстиції

Норвегія, Греція, Німеччина, Фінляндія, Данія, Австрія, Литва тощо) або міністерств, до компетенції яких входять питання, пов'язані з інформаційними та іншими видами технологій (Іспанія, Чехія, Словаччина).

Управління не має достатніх людських та інших ресурсів для виконання функції з підготовки норм, стандартів і технічних регламентів у сфері електронного підпису, а також стоїть питання браку приміщень для зберігання архівів.

Слід врахувати можливість передачі функції розробки та реалізації національної політики у сфері електронного підпису в довгостроковій перспективі (після підготовки необхідної правової та відомчої бази) в міністерство (службу), яке нести відповідальність за зв'язок (телекомунікацію) у координації з уже діючим Державним агентством з питань електронного урядування при Міністерстві регіонального розвитку. Мін'юст повинен виконувати функцію правової експертизи законів і нормативних актів у галузі електронного підпису; ця функція може здійснюватися Департаментом цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин.

15. Департамент правової експертизи міжнародних договорів та міжнародного співробітництва (18 співробітників)

Функції Департаменту правової експертизи міжнародних договорів та міжнародного співробітництва, які підлягають перегляду

(1) Функції, пов'язані з секретаріатом міждепартаментської комісії з впровадження міжнародного гуманітарного законодавства та координації його діяльності. Враховуючи зміст цієї функції, її необхідно передати до Міністерства оборони та (або) Збройним Силам, а Мін'юст повинен нести відповідальність тільки у межах своєї компетенції (наприклад, законотворення).

(2) Координація міжнародної технічної допомоги в області Мін'юсту повинні бути передані Департаменту стратегічного планування, досліджень, аналізу та координації.

(3) Слід розглянути можливість об'єднання Департаменту правової експертизи міжнародних договорів та міжнародного співробітництва Департаментом міжнародного права.

16. Департамент міжнародного права (21 співробітник)

Функції Департаменту міжнародного права, які підлягають перегляду

(1) Функції, пов'язані з виконанням заявок про екстрадицію. Враховуючи специфіку виконання заявок для надання такої міжнародної правової допомоги, що призводить до необхідності захисту прав у кримінальному процесі, процедура екстрадиції, передбачена законом, та реалізація цієї форми міжнародної правової допомоги має бути передана виключно до повноважень судів²¹.

²¹ Слід зазначити, що Європейська комісія виступила з критикою держав-членів Європейського Союзу, у яких виконання Європейського ордеру на арешт було покладено на Міністерство юстиції. Таке критичне судження пов'язано з тим фактом, що Міністерство юстиції не є органом судової влади.

(2) Функції, пов'язані з передачею засуджених осіб для подальшого відбування покарання. Мін'юст повинен відповідати тільки за прийняте від імені держави рішення прийняти (відмовитися приймати)/передати (відмовитися передавати) особу для подальшого відбування покарання. Питання адаптації і місця відбування покарання особи, прийнятої для подальшого відбування покарання повинні бути передані або до Державної пенітенціарної служби, або до регіональних територіальних органів юстиції Мін'юсту.

(3) Слід розглянути можливість передачі питань міжнародної правової допомоги, пов'язаної із захистом прав дитини центральній державній установа, яка відповідає за питання опіки та піклування і має територіальні підрозділи із захисту прав дитини (Міністерство соціальної політики).

(4) Контроль за виконанням міжнародних угод про правову допомогу у цивільних і кримінальних справах повинні проводитися тільки у зв'язку з реагуванням на конкретну заявку про надання правової допомоги, у той час як загальний (профілактичний) контроль потрібно замінити на методичне керівництво та рекомендації.

(5) Слід розглянути можливість об'єднання Департаменту міжнародного права з Департаментом правової експертизи міжнародних договорів та міжнародного співробітництва.

Запропоновані нові функції Департаменту міжнародного права

(1) Підготовка висновків по різних формах міжнародної правової допомоги та методичних рекомендацій на їхній основі спільно з Генеральною прокуратурою, Державною судовою адміністрацією та представниками судової влади.

17. Департамент європейської інтеграції (8 співробітників)

Функції Департаменту європейської інтеграції, які підлягають перегляду

1) Функції, пов'язані з системою перекладу законодавства ЄС та контролю за якістю перекладу. Слід розглянути доцільність створення спеціального підрозділу в Мін'юсті або в Кабінеті Міністрів для перекладу необхідного законодавства ЄС українською мовою.

Запропоновані нові функції Департаменту європейської інтеграції

(1) Функції, пов'язані з контролем за імплементацією наближеного українського законодавства. Мін'юст повинен здійснювати моніторинг того, чи наближене українське законодавство застосовується у відповідності до вимог законодавства ЄС. Департамент європейської інтеграції повинен планувати, координувати та контролювати такий моніторинг в інших міністерствах і державних установах.

(2) Функції, пов'язані з аналізом і наданням висновків по судовій практиці Суду справедливості Європейського Союзу. Університети та вищі навчальні заклади повинні бути залучені до виконання цієї функції, а до самих висновків доступ повинні мати Верховна Рада, Конституційний суд України, Верховний суд і суди нижчих інстанцій, в Генеральна Прокуратура та інші зацікавлені установи.

(3) Координація (у тісній співпраці з Департаментом стратегічного планування) контролю за реалізацією Плану дій до Стратегії та інших напрямів політики реформ сектора правосуддя,

регулярно надаючи Департаменту стратегічного планування інформацію про новели законодавства ЄС і Acquis, актуальні для сектору правосуддя.

(4) Координація (у тісній співпраці з Департаментом стратегічного планування, досліджень, аналізу та координації) допомоги ЄС у проведенні реформ сектору правосуддя.

Деякі аспекти, пов'язані з Європейським Союзом, вирішення яких повинно бути за межами компетенції Мін'юсту і які повинні бути розглянуті

(1) Необхідно переглянути і встановити чітку систему координації питань, пов'язаних із ЄС, щоб покрити всі питання європейської інтеграції, переклад законодавства ЄС, правову експертизу національного законодавства та його відповідність його застосування законодавству ЄС, впровадження окремих програм тощо; також необхідно впорядкувати підрозділи різних установ (уряду, Верховної Ради) і їхні обов'язки з питань європейської інтеграції. На рівні виконавчої влади, така система може очолюватися з прем'єр-міністром (через віце-прем'єр-міністра), а у кожному міністерстві та державній установі повинен бути заступник міністра або директора відповідної служби, а також підрозділ з питань європейського законодавства. Можуть створюватися робочі групи з конкретних питань ЄС, наприклад, питань правосуддя, свободи та безпеки – з числа представників Мін'юсту, МВС, Генеральної прокуратури, судів тощо.

18. Секретаріат Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (на правах департаменту) (35 штатних посад, 29 співробітників)

Функції Секретаріату Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ, які підлягають перегляду

(1) Функції, пов'язані з аналізом і наданням висновків по практиці ЄСПЛ. Університети та вищі навчальні заклади повинні бути залучені до виконання цієї функції, а до самих висновків доступ повинні мати Верховна Рада, Конституційний суд України, Верховний суд і суди нижчих інстанцій, в Генеральна Прокуратура та інші зацікавлені установи.

(2) Функції, пов'язані з наданням експертизи щодо проектів законів, що стосуються їхньої відповідності ЄКПЛ та практиці ЄСПЛ. Ця функція повинна застосовуватися до всіх законопроектів (незалежно від того, хто подає проект), отже, необхідно, щоб цю обов'язкову практику було запроваджено і щоб вона втілювалася в життя.

19. Фінансовий департамент (29 співробітників)

Функції Фінансового департаменту, які підлягають перегляду

(а) Функції, пов'язані з фінансовим забезпеченням платежів, пов'язаних з виконанням рішень Європейського суду з прав людини, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України. Ця функція може виконуватися напряму Міністерством фінансів (Державним казначейством).

Питання, пов'язані з фінансовим забезпеченням сектору юстиції, які повинні бути розглянуті

(1) Слід розглянути можливість того, щоб Міністр використовував свої дискреційні повноваження (відповідно до законодавства) для перерозподілу коштів між різними бюджетними

«програмами» (такими, як наприклад, безоплатна правова допомога), замість того, щоб (як це відбувається зараз) застосувати еквівалентну «стрижку» для всіх програм у разі нестачі ресурсів. У випадку, якщо закон не дає Міністру таких повноважень, необхідно обговорити можливість внесення змін до законодавства.

(2) Мін'юст повинен почати планування власних капітальних витрат (інвестицій), шляхом створення окремого рядку в бюджеті Міністерства (сьогодні всі капітальні витрати визначаються шляхом застосування єдиної горизонтальної програми на рівні засідання Кабінету Міністрів).

(3) Визначення всього «бюджету сектора» правосуддя і середньострокових фінансових прогнозів, у тісній співпраці з Департаментом стратегічного планування, досліджень, аналізу та координації, Мінфіном та іншими установами сектору правосуддя.

(4) Більш практичне і ефективне застосування підходу до формування бюджету, заснованого на результативних показниках та методології бюджетування, заснованої на показниках ефективності, при розробці та виконання бюджету Мін'юсту; встановлення зв'язку між управлінням ефективністю Міністерства (у тому числі проведенням оцінювання) системи, з одного боку, і бюджетом Мін'юсту з іншого; відомчі бюджетні запити повинні ґрунтуватися не на непрозорій оцінці "потреб", а на "результатах", визначених у вигляді цілей, яких потрібно досягнути через складний процес планування; система управління ефективністю міністерства стане практичною та ефективною лише тоді, коли річний бюджет Мін'юсту буде надаватися для реалізації його стратегічних планів і політики щодо підвищення ефективності міністерства, враховуючи, що кожний елемент системи управління ефективністю - у тому числі процес оцінювання персоналу на найнижчому рівні - працюватиме задля досягнення таких цілей. .

20. Департамент кадрової роботи (26 співробітників)

Функцію Департаменту кадрової роботи, які підлягають перегляду

(а) Функції, пов'язані з проведенням щорічного оцінювання ефективності персоналу. Здається, що ця функція є формальною і не має особливого юридичного або практичного значення (тобто вона не пов'язана з фінансовими стимулами/санкціями), отже, слід розглянути можливість пов'язати її з фінансовими стимулами/санкціями або її замінити на атестацію на більш тривалий період служби (наприклад, від 3 до 5 років; також див. коментарі до попередньої частини щодо вдосконалення процесу відомчого бюджетування).

(b) слід розглянути необхідність регулювання принципів стимулювання (принципів мотивації) персоналу Мін'юсту.

Деякі аспекти, пов'язані з державною службою, які повинні бути за межами компетенції Мін'юсту і які повинні бути розглянуті

(а) Збільшення заробітної плати державних службовців (зокрема, фахівців високого рівня – юристів, економістів, фінансових спеціалістів тощо). З огляду на брак фінансових ресурсів, на початку можна було б виділити групу «експертів» державної служби, де фахівці відбиралися б через атестації. Ця група державних службовців може отримати надбавку до зарплати в розмірі 200-300%.

(b) Встановлення зв'язку між управлінням ефективністю Міністерства (у тому числі проведенням оцінювання) системи, з одного боку, і бюджетом Мін'юсту з іншого.

**Заключні зауваження, щодо стосуються пріоритетних напрямів діяльності та функцій
Міністерства юстиції**

(a) Повинні здійснюватися моніторинг, аналіз і оцінка реформи системи реєстрації та діяльності співробітників реєстраційної служби органів місцевої влади і комерційних банків (якщо вони уповноважені здійснювати реєстрацію);

(b) Повинно продовжуватися здійснення реформи виконавчої системи на основі заходів і з врахуванням результатів, визначених у Плані дій Стратегії на 2015-2020 рр.;

(c) Зважаючи на структуру українського державного апарату і розподіл повноважень, Мін'юст повинен брати більш активну участь у розробці та реалізації політики у сфері юстиції. Департамент стратегічного планування, аналізу та співробітництва Мін'юсту повинен бути призначений для виконання цієї функції, яка охоплюватиме планування, організацію, координацію, реалізацію, забезпечення якості та нагляду законодавчим процесом в міністерствах та інших центральних органах державної влади, а також планування та координації матеріальних, фінансових і кадрових ресурсів для системи правосуддя;

(d) Здійснення реформи системи пробації повинно продовжуватися на основі заходів і з врахуванням результатів, визначених у Плані дій Стратегії на 2015-2020 рр.. Слід розглянути необхідність передачі відповідальності за аналіз прогалин та оцінювання результатів у результаті внесення поправок і новел до широкої нормативно-правової бази в галузі кримінального правосуддя, Мін'юсту (Департаменту з питань юстиції і безпеки, постійним робочим групам з питань Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу тощо, а також Державній пенітенціарній службі);

(e) Має бути розглянута зроблена у звіті рекомендація для Мін'юсту відмовитися від деяких своїх функцій або передати їх до інших державних установ, а в разі її схвалення, скласти план дій для відповідного перекладу;

(f) Слід розглянути рекомендацію, запропоновану в доповіді для підготовки завершення реформи системи нотаріату (повної «приватизації» нотаріальних послуг) шляхом зміцнення обов'язків та повноважень органів самоврядування тощо.