

В.о.Державного секретаря  
Міністерства юстиції України  
КОСОЛАПОВІЙ О.А.

Начальника Головного  
територіального управління юстиції  
у Львівській області  
Жукровського Я.І.

## **ПИСЬМОВЕ ПОЯСНЕННЯ**

**стосовно дисциплінарного провадження,  
яке відкрито за зверненням Куманської-Нор О.П. від 15.09.2017 р.  
відповідно до наказів Міністерства юстиції України  
від 20.10.2017 р. №4121/к та від 20.11.2017 р. №4582/к**

Відповідно до наказів Міністерства юстиції України від 20.10.2017 р. №4121/к та від 20.11.2017 р. №4582/к, у зв'язку з надходженням звернення заступника начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області – начальника Управління державної реєстрації Куманської-Нор О.П. від 15.09.2017 р., стосовно мене відкрито дисциплінарне провадження та розпочато службове розслідування.

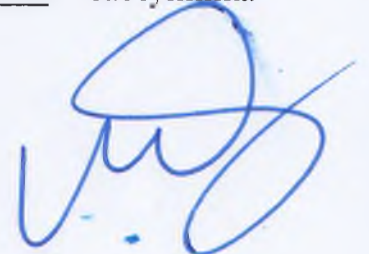
Згідно з висновком Дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ Міністерства юстиції України від 15.12.2017 р., у моїх діях ніби-то встановлено наявність дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 5 та 7 частини другої статті 65 Закону України „Про державну службу”, і рекомендовано застосувати дисциплінарне стягнення у виді **звільнення**.

Уважно ознайомившись із зверненням від 15.09.2017 р., яке стало підставою для відкриття дисциплінарного провадження і проведення службового розслідування, а також висновком Дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ Міністерства юстиції України від 15.12.2017 р., стверджую про їх цілковиту необгрунтованість, безпідставність та безглуздість, а також відверто упереджений і суб'єктивний характер самого дисциплінарного провадження.

Разом із цим, вкотре насторожує факт завчасного (поспішного) прийняття рішення дисциплінарною комією (15.12.2017 р.) ще до завершення проведення самого службового розслідування (23.12.2017 р.).

Відповідно до частини 8 статті 71 Закону України „Про державну службу” надаю письмові пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо спростування тверджень і припущень, викладених у зверненні та висновку дисциплінарної комісії.

1. Підставою для відкриття дисциплінарного провадження та проведення службового розслідування стало звернення заступника



начальника ГТУЮ у Львівській області – начальника Управління державної реєстрації Куманської-Нор О.П. від 15.09.2017 р.

Звертаю Вашу увагу, що відповідно до пункту 10.14 Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5, виключно начальник Головного територіального управління юстиції уповноважений в установленому порядку вносити державному секретарю Міністерства юстиції України пропозиції про заохочення **або** притягнення до дисциплінарної відповідальності своїх заступників, заступників начальників Управлінь державної виконавчої служби Головних територіальних управлінь юстиції

У зазначеному Положенні жодним чином не йдеться про можливість внесення пропозицій (звернень) від заступників начальника Головних територіальних управлінь юстиції про притягнення до дисциплінарної відповідальності начальника Головного територіального управління юстиції.

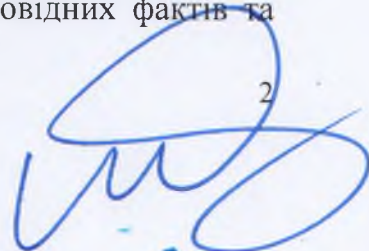
Цілком логічно, якщо звернення надсилає заявник як громадянин України, реалізуючи своє конституційне право, передбачене статтю 40 Основного Закону України, то повинні бути дотримані вимоги, передбачені Законом України „Про звернення громадян”.

Отже, дане звернення, оформлене без дотримання вимог статті 5 Закону України „Про звернення громадян”, оскільки у ньому не зазначено місце проживання громадянина, і воно мало б бути повернено заявнику з відповідними роз’ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження.

Також звертаю Вашу увагу, що відповідно до статті 8 Закону України „Про звернення громадян”, якщо у письмовому зверненні не зазначено місце проживання, це звернення визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Окрім цього, принцип субординації для працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів передбачає, що у разі виникнення сумніву щодо законності доручення керівника, працівник системи Міністерства юстиції України повинен виконати таке доручення та одночасно поінформувати керівника про ймовірні ризики його виконання (пункт 3 Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5).

Очевидно, що формою звернення до Міністерства юстиції України, відповідно до Інструкції з діловодства в Міністерстві юстиції України, затвердженої наказом Наказ Міністерства юстиції України від 02.07.2012 р. № 973/5, у даному випадку мала б бути доповідна записка (службова записка) посадової особи (заявника) із викладенням відповідних фактів та



2

обґрунтувань (пункти 2.14, 9, 27.1.5, 27.1.15, 27.4.3), а не звернення громадян.

2. Стосовно видання наказу „Про деякі питання роботи з Державними реєстрами посадовими особами Головного територіального управління юстиції у Львівській області” від 03.05.2017 р. № 209/6.

Підставою для підготовки та видання цього наказу була службова записка начальника відділу розгляду звернень та забезпечення діяльності комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Ілечка Т.І. від 03.05.2017 р. (копія додається).

У службовій записці начальника відділу Ілечка Т.І., а також у письмових поясненнях заступника начальника відділу Білодіда В.В. та провідного спеціаліста відділу Адамської І.П. наводиться інформація та факти отримання незаконних вказівок про здійснення моніторингу реєстраційних дій, а також отримання незаконних вказівок про змушування до написання від невідомих громадян скарг у сфері державної реєстрації (копії доповідних додаються).

Отже, отримавши відповідні письмові повідомлення про незаконне входування з метою моніторингу реєстраційних дій, керівник однозначно зобов'язаний невідкладно реагувати і вживати відповідних заходів. В іншому випадку можна говорити про очевидну бездіяльність у невчиненні певних дій і вжитті відповідних заходів – виданні розпорядчих актів зокрема.

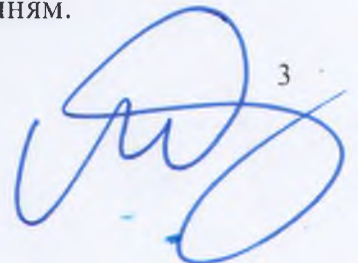
Відповідним заходом реагування і було видання зазначеного наказу стосовно попередньої підготовки письмових подань з метою посилення контролю і забезпечення ефективної організації роботи.

Відповідно до пункту 4.61 Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5, на територіальні органи юстиції покладено функцію **контролю** за діяльністю у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців; державної реєстрації друкованих засобів масової інформації.

Жодним нормативно-правовим актом не визначено вичерпних форм реалізації функції контролю у сфері державної реєстрації.

Водночас, пункт 4.61 вказаного Положення встановлює для Головного територіального управління юстиції відповідно до покладених на нього завдань, **обов'язок** вживати заходи для запобігання порушенням у відповідних сферах та приймати відповідні обов'язкові до виконання рішення.

Отже, правовою підставою для прийняття відповідного наказу була реалізація функції контролю у сфері державної реєстрації та вжиття необхідних заходів реагування щодо запобігання порушенням.



3

Висновок дисциплінарної комісії зводиться лише до поверхневого аналізу та формального співставлення окремих норм законодавчих актів, у яких прямо не передбачено (не зазначено) використання Державних реєстрів виключно на підставі письмових подань.

Дисциплінарна комісія жодним чином не визначила і не встановила, у чому ж полягає протиправність дій при виданні наказу від 03.05.2017 р. №209/6, у чому ж полягає суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку, у чому ж шкідливість наслідків відповідного наказу.

Отже, абсурдність і помилковий характер такої правової позиції зводиться до того, що якщо прямо не зазначено у нормативно-правових актах обов'язкове внесення письмового подання, значить це однозначно дисциплінарний проступок.

Зрештою, відсутність будь-якого реагування на факти безпідставного моніторингу державних реєстрів означало б реальне сприяння і потурання окремим посадовим особам у вчиненні відверто непропорційних дій.

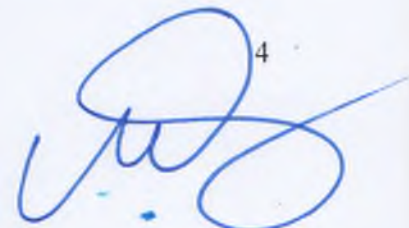
Комісія також мала б з'ясувати питання – як здійснювався моніторинг реєстраційних дій, чи були усні вказівки заступника начальника з питань реєстрації для необґрунтованого входження до державного реєстру; на які правовій підставі державні службовці мають право заходити до державних реєстрів; які можливі механізми і форми контролю за входженням до державних реєстрів; чи вжив начальник Головного територіального управління юстиції належних і вичерпних заходів щодо контролю у сфері державної реєстрації; у чому полягає його вина і шкідливі наслідки?

Разом із цим, слід зазначити, що під перевищенням службових повноважень розуміють<sup>1</sup>:

- а) вчинення дій, які є компетенцією вищестоящої службової особи;
- б) вчинення дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках, або з особливого дозволу, або з додержанням особливого порядку, - за відсутності цих умов;
- в) вчинення одноособово дій, які могли бути вчинені лише колегіально;
- г) вчинення дій, які ніхто не має права виконувати або дозволяти.

Виходячи із такого розуміння сутності перевищення службових повноважень, на жодному етапі підготовки та видання відповідних наказів, мною не вчинено дій, які б могли вважатись саме перевищенням службових повноважень.

<sup>1</sup> Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом. – К., 2017. - Ст.24-25.



4

Не відповідає дійсності та не підтверджене жодним фактом також і припущення заявника про не погодження більшості подань про доступ до державних реєстрів та блокування роботи структурного підрозділу.

Звідси випливає, що дисциплінарна комісія зробила цілком поверхневий, хибний і неправильний висновок стосовно перевищення службових повноважень при виданні наказу від 03.05.2017 р. №209/6.

Водночас зазначаю, що на виконання усного доручення Міністра юстиції України від 19.06.2017 р., відповідно до наказу від 18.07.2017 р. № 336/6 внесено зміни до наказу від 03.05.2017 р. № 209/6, яким пункт 1 викладено у новій редакції (копія наказу додається).

Отже, я як начальник ГТУЮ у Львівській області завчасно відкорегував відповідний наказ в частині **скасування** обов'язкового внесення письмових подань для доступу до державних реєстрів.

Також звертаю увагу на те, що відповідно до частини 5 статті 74 Закону України „Про державну службу”, дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення.

Отже, стосовно перевищення службових повноважень при виданні наказу від 03.05.2017 р. №209/6:

- видання наказу від 03.05.2017 р. №209/6 здійснено відповідно до пункту 4.61 Положення про ГТУЮ, на підставі службових записок і в межах повноважень з метою вжиття заходів реагування щодо неправомірного моніторингу інформації в державних реєстрах;

- відсутній протиправний характер діяння, тобто не порушено прав заявника чи інших громадян, не порушено положень законодавства у сфері державної реєстрації, інших нормативно-правових актів;

- відсутній протиправний характер у діях начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області;

- відсутня вина у діях начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області;

- відсутній умисел та настання шкідливих наслідків у діях начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області;

- пропущено строк для застосування дисциплінарного стягнення і притягнення до дисциплінарної відповідальності, визначеного у частині 5 статті 74 Закону України „Про державну службу”.

3. Стосовно видання наказу „Про особливий порядок організації роботи окремих відділів управління” від 18.08.2017 р. № 376/6.



Підставою для видання даного наказу була службова записка начальника відділу взаємодії з суб'єктами державної реєстрації та підвищення кваліфікації державних реєстраторів Гнатів Г.М. від 16.08.2017 р. (копія додається).

У службовій записці йдеться про необхідність створення групи швидкого реагування стосовно розгляду звернень і скарг, які надходять у рамках діяльності оперативного штабу, а також виїздів у сільські місцевості для з'ясування обставин можливого протиправного захоплення земель чи збіжжя.

Отже, даний наказ визначає особливості роботи державних службовців і структурних підрозділів управління по виконанню невідкладних письмових доручень **виключно** стосовно роботи оперативного штабу, створення групи швидкого реагування на звернення громадян та належних умов для організації роботи **виключно** щодо можливих протиправних захоплень земель чи збіжжя.

Відповідно до Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5, начальник Головного територіального управління:

- установлює ступінь відповідальності заступників начальника, керівників структурних підрозділів за керівництво окремими ділянками його діяльності (пункт 9);
- організовує роботу ГТУЮ, підвідомчих органів і установ юстиції на виконання завдань, покладених на Мін'юст, його територіальні органи (пункт 10.2);
- організовує планування роботи з персоналом ГТУЮ (пункт 10.9);
- здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в ГТУЮ та установах нотаріату (пункт 10.15);
- розподіляє обов'язки між своїми заступниками (пункт 10.16).

Отже, забезпечення організації ефективної роботи структурних підрозділів і контролю за якісним виконанням наданих повноважень чи доручень Міністра юстиції України – є прямим обов'язком начальника Головного територіального управління юстиції.

Наказ від 18.08.2017 р. № 376/6 жодним чином не встановлює заборон чи перешкод для виконання державними службовцями письмових та усних доручень безпосереднього керівника чи своїх посадових обов'язків, не змінює штатної структури, підпорядкування і принципу субординації, а також не вносить жодних змін до Положення про Управління державної реєстрації, Положень про відповідні відділи чи посадові інструкції державних службовців.



Основна мета видання даного наказу, у системному розумінні змісту його положень, зводиться до якісного виконання доручення Міністра юстиції України і створення умов у межах компетенції **виключно** для ефективної роботи оперативного штабу.

Саме тому, комісія доходить до помилкового висновку про те, що члени групи швидкого реагування підпорядковані й підзвітні виключно начальникові Головного територіального управління юстиції. Адже таке підпорядкування мало б бути також відображено у змінах до положення про управління, про відділи та до посадових інструкцій.

За результатами спільної роботи в межах оперативного штабу досягнуто значних успіхів щодо захисту порушених прав громадян у сфері земельних відносин, а також проведення аудиту використання землі у Львівській області.

Не зрозуміло із звернення заявника і висновку комісії, яку ж шкоду чи шкідливі наслідки завдало видання відповідного наказу як для роботи по забезпеченню діяльності оперативного штабу, так і для роботи конкретних структурних підроділів чи ефективності виконання посадових обов'язків конкретних державних службовців.

Разом із цим, заявник стверджує про блокування роботи, не наводячи при цьому жодного юридичного факту. Подання службових записок без зазначення вхідних номерів і дат електронної системи документування Док.Проф є звичайним введенням в оману Міністерства юстиції України та ознакою нездатності державного службовця елементарно організувати свою роботу і підпорядкованих йому структурних підрозділів.

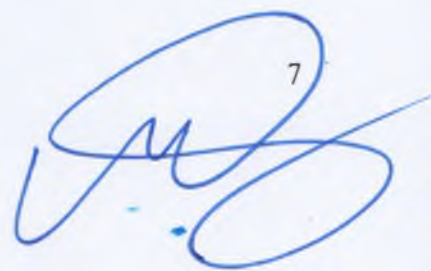
Окремі так звані документи, які додаються до звернення, мали б дати змогу зрозуміти і осягнути системний характер професійної непридатності заявника до виконання ряду організаційно-управлінських функцій, спроможності належно виконувати свої посадові обов'язки.

Інформація про секретні роботи, режимні приміщення чи перебування державних службовців за зачиненими дверима є нічим іншим як звичайними вигадками та фантазіями заявника.

Отже, стосовно перевищення службових повноважень при виданні наказу „Про особливий порядок організації роботи окремих відділів управління” від 18.08.2017 р. № 376/6:

- наказ від 18.08.2017 р. № 376/6 видано на підставі службових записок і в межах повноважень для забезпечення ефективної роботи державних службовців;

- відсутній протиправний характер діяння, тобто не порушено прав заявника чи інших громадян, не порушено положень законодавства у сфері державної реєстрації, інших нормативно-правових актів;



7

- відсутній протиправний характер у діях начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області;
- відсутня вина у діях начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області;
- відсутній умисел та настання шкідливих наслідків у діях начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області.

4. Стосовно виконання протокольного рішення Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 р. та доручення Міністра юстиції України від 09.08.2017 р. №102/1/48-17.

Відповідно до розпорядження Голови Львівської обласної державної адміністрації від 15.08.2017 р. № 742/0/5-17, створено оперативний штаб із забезпечення прав і свобод власників земель чи збіжжя, до його складу, зокрема, включено начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області та начальника відділу взаємодії з суб'єктами державної реєстрації та підвищення кваліфікації державних реєстраторів.

Зауважу, що у пункті 2 доручення Міністра юстиції України йшлося про участь у роботі оперативного штабу безпосередньо начальника Головного територіального управління юстиції **АБО** його заступника з питань державної реєстрації.

Я як начальник Головного територіального управління юстиції у Львівській області прийняв рішення про особисту участь у роботі оперативного штабу і також про долучення начальника відділу взаємодії з суб'єктами державної реєстрації та підвищення кваліфікації державних реєстраторів.

Доцільності у залученні до роботи оперативного штабу заступника з питань державної реєстрації не вбачалося.

Виконання доручення Міністра юстиції України також стосувалось розробки графіку роботи мобільних точок доступу до системи безоплатної правової допомоги. До роботи мобільних точок разом із співробітниками місцевих центрів БПД включалися і працівники управління юстиції.

Відповідно до розробленого графіку у перші тижні роботи мобільних точок доступу у Львівській області залучено безпосередньо державних службовців районних відділів ДВС, а згодом й державних службовців інших структурних підрозділів управління.

Із серпня по грудень 2017 р. у межах роботи оперативного штабу та мобільних точок доступу було залучено 6 державних службовців відділу інформаційно-аналітичної роботи та комунікацій з громадськістю (63 виїзди – 40%), 8 державних службовців відділу взаємодії з суб'єктами державної реєстрації та підвищення кваліфікації державних реєстраторів (17 виїздів – 11%), 7 державних службовців відділу систематизації законодавства, правової роботи та правової освіти (10 виїздів – 7%), 8 державних службовців відділу розгляду звернень та забезпечення діяльності комісії з



питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації (13 виїздів – 8%), а також державних службовців районних відділів ДВС (41 виїзди - 26%) та ДРАЦС (5 виїздів - 3%).

На мою думку, кожен державний службовець будь-якого структурного підрозділу територіального органу юстиції зобов'язаний знати Конституцію та Закони України, в тому числі у сфері земельних чи спадкових правовідносин.

Взявши до уваги лише припущення заявника, комісія дійшла до феноменального висновку про те, що доручення Міністра юстиції України не виконано, оскільки представники районних відділів державної виконавчої служби не є працівниками Головного територіального управління юстиції.

Така позиція дисциплінарної комісії дає підстави загалом сумніватись у фаховості і професійності членів комісії.

Отже, висновок комісії про неналежне виконання доручення Міністра юстиції України від 09.08.2017 р. №102/1/48-17 та вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 5 статті 65 Закону України „Про державну службу”, є суб'єктивним та помилковим.

При прийнятті тих чи інших рішень дисциплінарна комісія мала б всесторонньо оцінювати і враховувати, зокрема рівень і результати взаємодії із місцевою державною адміністрацією та правоохоронними органами з питань забезпечення роботи оперативного штабу. Чи доцільними і ефективними були прийняті рішення в частині результатів роботи? Які саме шкідливі наслідки від видання відповідних наказів для діяльності оперативного штабу?

Дисциплінарна комісія також дійшла помилкового висновку про порушення прав заявника як державного службовця на справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, чітке визначення посадових обов'язків, належні для роботи умови служби та створення перепони щодо сумлінного і професійного виконання ним своїх посадових обов'язків.

Тому не зрозумілим є ключове питання: як саме наказ, який стосувався питань доступу до державних реєстрів і усував потенційні зловживання щодо безпідставного моніторингу реєстраційних дій, чи наказ, який належно врегулював і забезпечував ефективну роботу оперативного штабу може порушувати права заявника як державного службовця? Чи взагалі містити ознаки перевищення службових повноважень?

Враховуючи викладене, не вбачаю у жодній своїй дії як начальника Головного територіального управління юстиції у Львівській області наявності дисциплінарного проступку:

- передбаченого пунктом 5 частини другої статті 65 Закону України „Про державну службу”, а саме - невиконання або неналежне виконання



9

посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

- передбаченого пунктом 7 частини другої статті 65 Закону України „Про державну службу”, а саме - перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення.

У зв'язку із викладеним вище, прошу відмовити у розгляді та задоволенні висновку Дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ Міністерства юстиції України щодо наявності дисциплінарного проступку, передбаченого пунктами 5 та 7 частини другої статті 65 Закону України „Про державну службу”, оскільки наявні обґрунтовані й аргументовані факти та обставини, які залишились поза увагою комісії і вплинули на всебічність, повноту та об'єктивність висновку за результатами дисциплінарного провадження.

Додаток: на 11 арк.

Начальник Головного  
територіального управління юстиції  
у Львівській області



Жукровський Я.І.

22.12.2017 р.