

А. Неугодніков,

кандидат юридичних наук,
доцент, декан факультету цивільної та господарської юстиції
Національного університету «Одеська юридична академія»

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЮСТИЦІЄЮ

Юстиція є однією з ключових сфер державного управління, у якій реалізуються важливі завдання щодо зміцнення законності в державі, організації захисту прав і свобод громадян, забезпечення проведення єдиної правової політики держави. Перспективний напрямок розвитку держави на зайняття гідного місця серед країн з усталеними демократичними традиціями, утвердження світових стандартів забезпечення і захисту прав та свобод людини зумовлює поступове проведення правової реформи, направленої на гармонізацію правової системи України. Роль органів юстиції в цьому процесі є визначальною, розвиток законодавства, що відповідає вимогам міжнародного права, створення умов для забезпечення реалізації прав і свобод громадян, передусім у публічно-правовій сфері, є пріоритетними завданнями при розбудові демократичної правової держави [1].

Українське суспільство сьогодні перебуває на етапі кардинальних перетворень, які торкаються не лише економічної і соціальної сфер, але, передусім, оновлення підходів організації державного управління, в тому числі і у сфері юстиції. Отже, проблема ефективності управління у сфері юстиції і, зокрема, постановка нових завдань перед органами управління юстицією, налагодження управлінських зв'язків в системі органів юстиції, впорядкування правового статусу органів юстиції, підвищення ступеня контролюваності і відповідальності, є вкрай актуальною.

Україна пройшла довгий шлях розвитку, в процесі якого видозмінювалась система управління юстицією. Реформування органів державного управління та перебудова їхньої системи, а також

недосконалість і суперечливість правового регулювання організації управління юстицією створили умови для оновлення державної політики управління юстицією, переосмислення завдань і функцій органів, відповідальних за цю сферу. Сьогодні українська юстиція стала важливим чинником розбудови незалежної демократичної і правової держави. З огляду на демократичні зміни, що супроводжують процес розвитку українського суспільства за часи незалежності, модернізацію одних органів влади та становлення нових, в Україні триває процес реформування та оновлення органів, що здійснюють управління юстицією відповідно до потреб перехідного періоду країни, що за стратегію свого розвитку обрала цінності демократії, свободи та верховенства права [2].

Широкомасштабні і різноспрямовані реформи, що проводяться сьогодні в Україні, є, безумовно, позитивним кроком у державному будівництві, проте, як показав досвід, недостатня наукова обґрунтованість заходів, їх недостатнє інформаційне освітлення досить часто призводить до неприйняття реформи суспільством. На жаль, проблема управління юстицією на теоретичному рівні також залишається майже не розробленою, а правовий статус органів управління юстицією лише фрагментарно освітлений у науковій літературі.

Отже, основним завданням є аналіз нового законодавства, що регулює правовий статус органів управління юстицією, виявлення його прогалин та розгляд світового досвіду побудови дієвої системи управління юстицією, приділяючи увагу компетенції цих органів, визначення особливостей в управлінні окремими об'єктами юстиції.

Міністерство юстиції України очолює систему органів, що здійснюють управління юстицією, тому зміни, які торкнулися статусу цього органу, є передумовами оновлення діяльності всієї системи. Сьогодні Міністерство юстиції України залишається центральним органом виконавчої влади, який відповідальний за реалізацію державної правової політики. Разом з тим одним із важливих напрямків розвитку статусу міністерства є посилення його впливу на формування державної політики у ввіреній сфері [3]. Згідно з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства формують та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах [4]. Це означатиме, що саме міністерства і ніхто інший забезпечуватимуть необхідне нормативно-правове регулювання через видання власних актів, визначатимуть пріоритетні напрями розвитку, постійно інформуватимуть та надаватимуть роз'яснення щодо здійснення державної політики, узагальнюватимуть практику застосування законодавства, розроблятимуть пропозиції щодо його вдосконалення, насамперед, шляхом підготовки проектів законів, актів Президента України чи Кабінету Міністрів України. Ця тенденція знайшла своє відображення у новому положенні про Міністерство юстиції України [5], яким закріплено, що основним завданням цього органу є не лише створення умов для реалізації державної правової політики, але й її безпосереднє формування.

В той же час віднесення до повноважень міністерства — органу виконавчої влади, формування державної політики викликає і певні зауваження, оскільки згідно з Конституцією України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики є одним із визначальних повноважень Верховної Ради України [6]. Таким чином, на наш погляд, законодавцю слід уточнити зміст терміну «формування державної політики» і зняти наявну суперечність положень Конституції України, вказаного закону та відповідного положення про Міністерство юстиції України.

На сьогоднішній день однією з головних тенденцій розвитку системи органів виконавчої влади є скорочення кількості органів, створення функціональних підсистемі центральних органів виконавчої влади із чітким розмежування повноважень між ними, визначенням характеру взаємодії і підпорядкування. При цьому можна відмітити певне «розмивання» галузевого принципу організації управління сферами суспільного життя. Досить яскраво це проявляється у визначенні завдань і повноважень Міністерства юстиції України. Так, на Міністерство юстиції відтепер покладені завдання щодо формування і забезпечення реалізації державної політики з питань банкрутства, виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування засвідчувальних центрів органів виконавчої влади або інших державних органів та центрів сертифікації ключів, протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму [7, 8, 9].

Таким чином, організаційно Міністерство юстиції побудовано на принципі розмежування повноважень структурних підрозділів центрального апарату, виконання завдань за функціональним, а не за галузевим принципом, що наближує Міністерство юстиції за його роллю і функціями до аналогічних міністерств європейських країн [10]. Структура Міністерства юстиції побудована залежно від функцій, які він виконує.

Не менш важливим питанням є встановлення системи органів юстиції в Україні. Зважаючи на активну фазу перебудови системи органів виконавчої влади, законодавство, яким визначено систему, функції та повноваження органів виконавчої влади містить певні суперечності і потребує оновлення.

Раніше у складі Міністерства юстиції України діяли і підпорядковувалися йому три урядові органи державного управління: Державний департамент у справах релігій, Державний департамент з питань адаптації законодавства та Департамент державної виконавчої служби. Крім того, Кабінет Міністрів

України через міністра юстиції спрямовував і координував діяльність двох центральних органів виконавчої влади: Державного комітету України у справах національностей, міграції та Державного комітету архівів України [11].

Систему органів юстиції визначено постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 року № 592 «Про систему органів юстиції» [12]. До неї входять: Міністерство юстиції; Головне управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим; обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції; районні, районні у містах управління юстиції; міські (міст обласного значення) управління юстиції.

На сьогодні Кабінет Міністрів України через Міністерство юстиції спрямовує і координує діяльність таких центральних органів виконавчої влади: Державна архівна служба України; Державна виконавча служба України; Державна пенітенціарна служба України; Державна реєстраційна служба України; Державна служба України з питань захисту персональних даних.

За Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» державна служба визначається як окремий структурний підрозділ у складі центрального апарату міністерства, який утворюється для виконання функцій керівництва окремими підгалуззями (сферами) в межах відповідних секторів державного управління [4]. Положенням про Міністерство юстиції України на міністерство покладено завдання формування і забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців,

реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [5]. Все це свідчить про те, що є всі підстави включити до системи органів юстиції перелічені вище державні служби, які спрямовуються і координуються міністерством юстиції України.

Така пропозиція була висловлена авторами проекту Закону України «Про органи юстиції». Стаття 1 проекту Закону України «Про органи юстиції» визначає, що систему органів юстиції становлять: 1) Міністерство юстиції України; 2) Державний департамент України з питань виконання покарань, Державний департамент України у справах громадянства та реєстрації фізичних осіб та інші урядові органи державного управління, що діють у складі Міністерства юстиції України відповідно до законодавства України; 3) територіальні органи Міністерства юстиції України: Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні управління юстиції; Київське та Севастопольське міські управління юстиції; районні, районні у містах управління юстиції; міські (міст обласного значення) управління юстиції [12].

На підтвердження думки стосовно потреби такого законодавчого закріплення наведемо висловлювання В. Б. Авер'янова, який зазначав, що система органів виконавчої влади (державного управління) вимагає власного правового регулювання, насамперед, на законодавчому рівні. Зокрема, необхідно чітко визначити правове становище та механізм взаємодії органів управління, їх структурних підрозділів та посадових осіб, що означає науково обгрунтоване встановлення їх завдань, компетенції, відповідальності, співпідпорядкованості та порядку організації роботи [13].

Прийняття Закону України «Про органи юстиції» із узгодженням його положень з оновленими завданнями, що покладені на органи юстиції, на нашу думку, дало б змогу забезпечити концептуальну й юридичну єдність, несучу

перечливість та узгодженість правового регулювання організації органів виконавчої влади і суспільних відносин у відповідних сферах державного управління. Тому Закон України «Про органи юстиції» має створити належне правове поле для діяльності органів юстиції із забезпечення реалізації державної правової політики, спрямованої на захист прав й інтересів людини та громадянина.

Від узгодження дій з оновлення системи органів управління, що здійснюють юстицію із втілення їх у життя залежить не тільки успішне реформування галузі, а й поглиблення позитивних тенденцій у динамічних процесах розвитку усіх сфер суспільного буття.

Ключові слова: Міністерство юстиції України, правовий статус органів юстиції, реформування органів державного управління, державне управління.

У статті розглянуто окремі наукові підходи та напрямки реформування системи органів управління юстицією; вдосконалення та реорганізація системи органів управління; виявлена роль органів юстиції в державному управлінні.

В статье рассмотрены отдельные научные подходы и направления реформирования системы органов управления юстицией; усовершенствование и реорганизация системы органов управления; выявлена роль органов юстиции в государственном управлении.

The article deals with certain scientific approaches to the reformation of the system of the bodies of justice; perfection and reorganization of the system of the above-said bodies; the role of the bodies of system in state administration was revealed.

Література

1. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) / Н. А. Железняк // Наукові за-

писки Національного університету «Кієво-Могилянська академія». — 2006. — Т. 19. — С. 94–95.

2. Станік С. Юстиція України: завдання та напрямки діяльності / С. Станік // Бюлетень Міністерства юстиції. — 2003. — № 2. — С. 37.

3. Базилевський І. А. Закон про органи юстиції: яким йому бути? / І. А. Базилевський // Бюлетень Міністерства юстиції. — 2000. — № 7. — С. 14.

4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 27. — Ст. 1123.

5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 6.04. 2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 28. — Ст. 1162

6. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

7. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України від 6.04. 2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 28. — Ст. 1161.

8. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України: Указ Президента України від 6.04.2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 28. — Ст. 1163.

9. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних : Указ Президента України від 6.04.2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 28. — Ст. 1160.

10. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) / Н. А. Железняк // Наукові записки Національного університету «Кієво-Могилянська академія». — 2006. — Т. 19. — С. 94–95.

11. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2006 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 45. — Ст. 3020.

12. Про систему органів юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.1998 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 18. — Стр. 3.

13. Авер'янов В. Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні / В. Б. Авер'янов. // Право України. — 2002. — № 3. — С. 8.