

ПРОБЛЕМИ СИСТЕМНОСТІ ОРГАНІВ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

ФЕДЕЛЕШ Михайло Михайлович - Міжнародний університет бізнесу та права
(м.Херсон)

В статті освіщені теоретико-методологічні проблеми систематизації органів Міністерства юстиції України. Особое внимание уделено структуре органов Министерства юстиции Украины как составной части системных подходов к организации органов публичной власти.

Ключові слова: *система, Міністерство юстиції України, органи юстиції, система органів юстиції, публічна влада.*

Становлення правової держави обумовлює перманентне та послідовне проведення в життя принципів законності, що виступають у якості найважливішої передумови забезпечення демократичних відносин, утвердження ідеалів справедливості, гуманізму, формування високої політичної і правової культури громадян, створення умов для надійного захисту і реалізації прав і свобод осіб. Законність – ефективний інструмент проведених перетворень, опора міцної і дієздатної влади і розвиненої демократії. Особливу роль вона повинна зіграти в умовах відродження демократичних відносин та захисту державного суверенітету. Важливу роль у справі встановлення і забезпечення законності відіграють органи юстиції.

Змістовий спектр терміна юстиція (лат. *justitia* – справедливість, законність, неупередженість від лат. *jus* – право) варіюється, як правило, від сукупності, системи судових установ, судового відомства до діяльності цих установ, форми судової державної діяльності [1].

Енциклопедична та довідкова література визначає цим терміном, як правило: 1) правосуддя; 2) систему судових установ, їх діяльність із здійснення правосуддя [2].

Значення цього слова застосовується також і до окремих видів судочинства, наприклад: адміністративна юстиція [3], кримінальна юстиція [4], військова юстиція [5], ювенальна юстиція [6], конституційна юстиція [7; 8].

Також під юстицією в енциклопедичній юридичній літературі розуміють систему судових і пов'язаних з їх діяльністю установ. Крім судів, до цієї системи включають прокуратуру, органи слідства, адвокатуру, нотаріат тощо. Об'єднальними засадами для них є їх покликання служити торжеству правосуддя, законності і справедливості, забезпеченню прав громадян. Органами управління в галузі юстиції є міністерства юстиції, які в різних країнах мають свої особливості щодо структури та повноважень. Спільними для них є організація роботи відповідних установ у забезпеченні правосуддя та правопорядку в країні [9].

В іноземних літературних джерелах у галузі права це поняття деколи розглядається як «управління законом, правом» [10]. Такі погляди спостерігаємо у російського дослідника Н.С. Ёльцова, який дав визначення юстиції як «системи органів, установ, організацій (адвокатура) і посадових осіб, уповноважених державою на неупереджене забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави» [11].

У побутовому спілкуванні, а деколи і в наукових джерелах, цей термін часто застосовують до системи органів Міністерства юстиції України – органи юстиції. Так, В.В. Афанасьєв та В.С. Бабкова вважають, що органи юстиції – це система органів виконавчої влади, яку очолює Міністерство юстиції України [12]. Однак на нашу думку таке пояснення не зовсім правильне, оскільки до органів юстиції варто відносити і Вищу раду юстиції, яка не очолюється Міністерством юстиції України і становить окремий незалежний орган, у якому міністерство представлено лише членом Вищої ради юстиції – міністром. Тому до органів, які очолюються Міністерством юстиції України варто застосовувати назву «органи Міністерства юстиції України».

Назва міністерства і його органів у значній мірі данина традиції, але разом з тим підкреслює, що їхня діяльність носить юридичний характер.

Органи юстиції покликані проводити державну політику і здійснювати державне управління у сфері юстиції, координувати діяльність у цій сфері федеральних органів виконавчої влади. Цим зумовлюється їх роль у державному апараті. Вони традиційно належать до правозастосовних органів нашої держави. Система органів юстиції за час свого існування змінювалася залежно від завдань, які покладали на неї.

Історичний відлік становлення та розвитку органів юстиції в Україні варто вести від створення Міністерства судових справ і Народного секретарства юстиції Української Центральної Ради до сучасного центрального органу виконавчої влади України – Міністерства юстиції України з його розвинутою структурою підрозділів, державних служб, інститутів та підприємств.

Хоча Конституція України закріплює тільки найбільш важливі питання організації та діяльності правоохоронних органів, однак у правовій основі організації та діяльності органів юстиції їй належить чільне місце [13].

Слід зазначити, що органи юстиції України з моменту їх створення в нашій державі і до цього часу перебувають у процесі рефор-

мування, яке є складовою частиною загальної адміністративної реформи.

Органи юстиції України є складною та широкою розгалуженою системою органів управління, уповноважених здійснювати державну правову політику. Кожен з них має відповідний правовий статус, займає чітко визначене місце в ієрархії та здійснює певне коло завдань, які є характерними виключно для установ цієї ланки [14]. Проте варто розмежовувати дві категорії – органи юстиції та органи Міністерства юстиції України. Перша категорія є значно ширшою та такою, що охоплює в повному обсязі другу категорію.

На вершині досліджуваної системи стоїть Міністерство юстиції України, яке забезпечує, як центральний орган державної виконавчої влади, управління у галузі юстиції, під яким В.К. Колпаков розуміє «виконавчорозпорядчу діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів» [15].

Детальне призначення Міністерства юстиції України виписане у Положенні про Міністерство юстиції України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 6 червня 2011 р. № 395/2011 [16].

На думку Н.А. Железняк, Міністерство юстиції України є не просто центральним органом виконавчої влади, а таким органом, який поряд з іншими міністерствами (закордонних справ, оборони, внутрішніх справ, фінансів) належать до постійно діючої «базової» групи міністерств [17]. І.Ю. Онопчук погоджується з висновком дослідниці лише в тій частині, що «Міністерство юстиції України разом із вищезазначеними міністерствами складає, так би мовити, базис, фундамент системи центральних органів виконавчої влади, оскільки конституційні норми, що характеризуються певною стабільністю, підвищеним рівнем охорони та вищою юридичною силою по відношенню до інших правових норм, визначають деякі повноваження Міністра юстиції, який, у свою чергу, очолює відповідне міністерство». У цей же час з твердженням про «постійнодіючість»

цього органу виконавчої влади він заперечує, приводячи історичний приклад ліквідації Міністерства юстиції УРСР у період з 1963 по 1970 р., та покладання його функцій на юридичну комісію при Раді Міністрів Української РСР та Верховний Суд УРСР, а на місцях – на обласні суди [18].

Якщо розглядати Міністерство юстиції України та її розгалуженні органи у площині теорії організації, нам обов'язково слід звернутися до теорії систем, саме вона є в основі теорії організації. І саме термін «система» використовується у тих випадках, коли треба охарактеризувати об'єкт, який досліджується як дещо складне.

На нашу думку, підхід до вивчення реєстраційних органів Міністерства юстиції України, через вчення про системи, дозволяє уявити їх як функціонування багатьох взаємопов'язаних складових.

Системність притаманна чи не кожній категорії, що функціонує у реєстраційних правовідносинах. Про системи можна говорити в багатьох розуміннях:

- система реєстраційних органів Міністерства юстиції України;
- система нормативно-правових актів реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України;
- система адміністративно-правових відносин реєстраційної діяльності органів Міністерства юстиції України;
- система принципів реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України;
- система реєстраційних дій;
- система програмного забезпечення реєстраційної діяльності
- система взаємовідносин посадових осіб реєстраційних органів Міністерства юстиції України.

Системність являє собою загальну, невід'ємну властивість матерії, її атрибут. Будучи характерною рисою матеріальної дійсності, системність фіксує переваги у світі організованості над хаотичними змінами [19].

На сьогоднішній день теорія систем, як специфічна галузь знань, проходить період активної еволюції, багато її дефініцій ще не набули загальновживаних формулювань. Як стверджує К.О. Сорока, існує

понад тридцять визначень системи [20], а Ю.В.Карташев налічує їх до сорока [21].

В енциклопедії поняття «система» визначається прямим перекладом з грецької мови (συστήμα) як об'єднання частин. Найбільш відомі визначення системи такі:

- Система – це множина елементів, що знаходяться в певних співвідношеннях і зв'язках один з одним, взаємодіють між собою, утворюють певну цілісність, як ціле взаємодіють із навколишнім середовищем.

- Система – це сукупність елементів, яка має нові властивості, відсутні у кожного елемента.

- Система – це сукупність засобів вирішення проблеми [20].

О.Д. Шарапов, В.Д. Дербенцев, Д.Є. Семьонов під системою розуміють сукупність об'єктів, розглядувану як єдине ціле. Саме в такому сенсі говорять про систему виробництва, систему управління економікою, торговельну систему, систему кровообігу, обчислювальну систему, систему математичних рівнянь тощо [22].

Ці та інші визначення системи характеризують різні підходи до розгляду систем, аналізу закономірностей їх розвитку та функціонування. Розрізняють матеріальні й абстрактні (ідеальні) системи. Ознаками системи є безліч складових її елементів, єдність головної мети для всіх елементів, наявність зв'язків між ними, цілісність і єдність елементів, наявність структури та ієрархічності, відносна самостійність і наявність управління цими елементами. Термін «організація» в одному зі своїх лексичних значень означає також «систему», але не будь-яку систему, а в певній мірі впорядковану, організовану [23].

Виступаючи, в принципі, як відокремлене системне утворення, система органів Міністерства юстиції України, разом з тим є залежною від інших складових правової системи: юридичної діяльності, правових інститутів. Отже, дослідження системи органів Міністерства юстиції України, що здійснюють реєстраційну діяльність, як цілісного утворення, вимагає і дослідження її зовнішніх зв'язків з іншими підсистемами правової системи. Саме тому питання про місце досліджуваної системи в правовій системі дасть нам можливість більш досконало

усвідомити роль, яку відіграє і яке місце займає цей правовий комплекс у правовій системі?

Беручи за основу визначення правової системи, запропонованої Л.А. Луцем, який розглядає правову систему суспільства як «цілісну структурно організовану за допомогою юридичних норм стійку взаємодію суб'єктів права, що забезпечує досягнення належного правопорядку як необхідної умови функціонування соціальної системи» [24]. Можна стверджувати, що система органів Міністерства юстиції України є правовою системою, оскільки являє собою цілісну структурно організовану взаємодію суб'єктів. Ця структурна організація є стійкою та організовується за допомогою норм права, закріплених у правових актах: Конституції України [13], Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [25], Положенні про Міністерство юстиції України [16], Наказі Міністерства юстиції України 8 квітня 2011 №367/к «Про затвердження структури та чисельності працівників центрального апарату Міністерства юстиції» [26], Наказі Міністерства юстиції України від 5 лютого 1999 р. № 9/5 «Про затвердження Положення про Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції та Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення) управління юстиції» [27] тощо.

Уперше у вітчизняному адміністративному праві систему органів юстиції було встановлено 30 квітня 1998 р. Постановою Кабінету Міністрів України №592. Крім цього, абзацом першим пункту 2 цієї Постанови Міністерство юстиції України було зобов'язано підготувати проект Закону України «Про органи юстиції» (зазначений закон Н.В. Железняк відносить до категорії «статутних» [17]), який повинен був закріпити органи Міністерства юстиції України, як системне утворення, на законодавчому рівні. Проект зазначеного закону був внесений Народними депутатами України IV скликання О.В. Задорожнім, О.Р. Абдуліним, С.Г. Осикою на розгляд Верховної Ради України. Запропонованим проектом

пропонується закріпити існуючі (визначені Постановою Кабінету Міністрів України № 592 від 30 квітня 1998 р.) функції Мін'юсту України та покласти на нього нові, які впливають з міжнародних зобов'язань України: відповідальність за управління пенітенціарною системою, реєстрація фізичних осіб та реалізація політики з питань громадянства, а також реєстрація прав власності на нерухоме майно, реєстрація суб'єктів господарювання тощо. Пройшовши в липні 2003 року перше читання, законопроект із низкою зауважень був скерований на доопрацювання. Однак не дивлячись на усунення недоліків та врахування висновків Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, а також зауважень Головного юридичного управління Верховної Ради України, законопроект у продовж майже дванадцяти років, так і не виносився на друге читання Верховною Радою України [28]. За цей час політичні цілі та цілі правового регулювання, які ставились перед законопроектом, істотно змінилися, що обумовило обставини неможливості прийняття законопроекту у такій редакції, як застарілого. Більше того, 20 жовтня 2011 р. Постановою Кабінету Міністрів України від №1109 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» Постанова Кабінету Міністрів України №592 від 30 квітня 1998 р. була скасована, у такий спосіб структура органів Міністерства юстиції України постала за межами правового регулювання, чим внесено в розуміння компонентного складу органів Міністерства юстиції України істотне ускладнення.

Така ситуація вимагає вжиття невідкладних заходів для розробки нового проекту Закону України «Про органи юстиції» та його прийняття.

Не дивлячись на нормативну невизначеність структури органів Міністерства юстиції України, ми вимушені частково опиратись у нашому дослідженні на структуру, окреслену Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 р. №592, так як вона в принципі відображає існуючу на сьогоднішній день ситуацію. Крім цього, заслуговує на увагу той факт, що попри від-

сутність нормативно-правового акту, який регулює суб'єктний склад системи органів Міністерства юстиції України, досліджувану систему можна окреслити із завдань, які покладені на Міністерство юстиції України:

- Міністерство юстиції України;
- урядові органи державного управління, що діють у складі Міністерства юстиції України відповідно до законодавства України;

- територіальні органи Міністерства юстиції України: Головне управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, обласні управління юстиції; Київське, Севастопольське та інші міські управління юстиції; районні управління юстиції; міжрайонні управління юстиції; міськрайонні управління юстиції; районні у містах управління юстиції.

Як бачимо, органи Міністерства юстиції України – це відносно відокремлена частина єдиної системи органів державної влади, яка створюється у визначеному нормами права порядку і здійснює завдання та функції на підставі державно-владних повноважень, власної компетенції та характеризуються функціональною та організаційною єдністю.

Розглядаючи Міністерство юстиції України як самостійний орган системи органів юстиції, зауважимо, що його організаційна структура затверджена Наказом Міністерства юстиції України 8 квітня 2011 р. №367/к «Про затвердження структури та чисельності працівників центрального апарату Міністерства юстиції»:

- Керівництво Міністерства у складі Міністра юстиції України, Першого заступника Міністра юстиції України, двох Заступників Міністра юстиції України та Заступника Міністра юстиції України з питань європейської інтеграції [29].

- Служба Міністра – патронатна служба, яка здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра [25];

- Група помічників першого заступника Міністра;

- Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини;

- Прес-служба Міністерства (відділ);

- Департамент взаємодії з органами влади;

- Департамент конституційного, адміністративного та соціального законодавства;

- Департамент цивільного, фінансового законодавства та законодавства з питань земельних відносин;

- Департамент судової роботи;

- Департамент реєстрації та систематизації нормативних актів, правоосвітньої діяльності;

- Департамент антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя;

- Департамент міжнародного права та співробітництва;

- Департамент нотаріату, банкрутства та функціонування центрального засвідчувального органу;

- Департамент кадрової роботи та державної служби;

- Управління експертного забезпечення правосуддя;

- Департамент організаційного та ресурсного забезпечення;

- Управління бухгалтерського обліку та звітності;

- Контрольно-ревізійне управління;

- Відділ режимно-секретної та мобілізаційної роботи.

Не можна залишити поза увагою очевидний факт розбіжностей, що спостерігаються внаслідок порівняння структури затвердженої Наказом Міністерства юстиції України 8 квітня 2011 р. №367/к «Про затвердження структури та чисельності працівників центрального апарату Міністерства юстиції» [26] та розміщеної на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України (режим доступу <http://www.minjust.gov.ua/section/56>) [29].

Література

1. Онопчук І.Ю. Юстиція: до визначення поняття / І.Ю. Онопчук // Правове регулювання економіки : зб. наук. праць / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон.

- ун-т ім. В. Гетьмана» ; відп. ред. В. Ф. Опришко. – 2008. – № 8. – С. 99–107.;
2. Популярна юридична енциклопедія. Енциклопедія / В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський [та ін.] ; спец.ред. А.В. Довбня. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с., с.525.;
3. Адміністративне право України: [підручник] / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко [та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.;
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів». Указ Президента України від 8.04.2008 №311/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>;
5. Шишкін, В. Військові суди через призму правової держави / В. Шишкін // Право України. – 2004. – №4, – С.107-110.;
6. Ковна, У. Ювенальна юстиція: історичний досвід / У. Ковна // Вісник Львівського державного університету. Серія юридична. – 2004. – Вип. 40. <http://www.lawyer.org.ua/?d=604&i=&w=g>;
7. Цимбалістий, Т.О. Конституційна юстиція в Україні. [навчальний посібник] / Т.О. Цимбалістий. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 200 с.;
8. Кампо, В. Деякі проблеми розвитку конституційної юстиції в Україні / В. Кампо // Право України. – 2010. – № 6. – С. 60-69.;
9. Шемшученко, Ю.С. Юстиція / Юридична енциклопедія. – К.: Українська енциклопедія імені М.П. Бажана. – 2004. – Т. 6, Т-Я. – С.499.;
10. Бушков, В.А. Управление территориальными органами юстиции в Российской Федерации (Административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.А. Бушков; Москва, 2004.- 260 с.;
11. Ельцов, Н.С. Правовой статус территориальных органов юстиции в современной России: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.С. Ельцов; Тамбов-Коломна, 2003. – 214 с.;
12. Організація судових та правоохоронних органів: [навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти] / І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв, В.С. Бабкова [та ін.]; за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сибільової, О.М. Толочка. – Харків: Право, 2000. – 272 с.;
13. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-вр>;
14. Тюрін, С.Є. Поняття й ознаки взаємодії органів юстиції України / С.Є. Тюрін // Право і безпека. – 2013. – №2 (49). – С. 100-105.;
15. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / В.К. Колпаков. [- 3-є вид., стер.]. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с., с. 497.;
16. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. Постановою Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 №228. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п>;
17. Железняк, Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): автореф. дис... канд. юрид. наук / Н.А. Железняк; Київ, 2005. – 21 с.;
18. Онопчук І.Ю. Конституційно-правові засади статусу Міністерства юстиції України в системі виконавчої влади / І.Ю. Онопчук // Правове регулювання економіки: зб. наук. праць. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» ; відп. ред. В. Ф. Опришко. – 2009. – № 9. – С. 101–110.;
19. Алексеев, П.В., Панин, А.В. Философия: [ученик] / П.В. Алексеев, А.В. Панин. [- 3-е изд., перераб. и доп.]. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 608 с.;
20. Сорока, К.О. Основы теории систем і системного аналізу: [навч. посібник] / К.О. Сорока. – Харків: Харків.Нац.академ. міськ.господарства, 2004. – 291 с.;
21. Карташев, В.А. Система систем. Очерки общей теории и методологии / В.А. Карташев, – М.: Мысль, 1995. – 254 с.;
22. Шарапов, О.Д. Економічна кібернетика: [навч. посібник] / Шарапов О.Д., Дербенцев В.Д., Семьонов Д.Є. – К.: КНЕУ, 2004. – 231 с.,

АНОТАЦІЯ

У статті висвітлено теоретико-методологічні проблеми систематизації органів Міністерства юстиції України. Особливу увагу приділено системним підходам до організації структури органів Міністерства юстиції України як складової органів публічної влади.

SUMMARY

The article highlights the theoretical and methodological problems of systematization of the Ministry of Justice of Ukraine. Particular attention is paid to the structure of the Ministry of Justice of Ukraine as a part of a systematic approach to public authorities.

23. Смирнов, Э.А. Теория организации: [учебное пособие] / Э.А. Смирнов, – М.: ИНФРА, 2003. – 248 с.;

24. Луць, Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): [монографія] / Л.А. Луць, – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.;

25. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>;

26. Про затвердження структури та чисельності працівників центрального апарату Міністерства юстиції. Наказ Міністерства юстиції України 8.04.2011 №367/к. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v367_323-11;

27. Про затвердження Положення про Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції та Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення) управління юстиції. Наказ Міністерства юстиції України від 5.02.1999 №9/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0070-99>;

28. Про органи юстиції. Проект Закону України від 11.02.2003 №2152. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2152&skl=5;

29. Міністерство юстиції України. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>