

ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ЮСТИЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

TO THE QUESTION OF DEFINITION OF INTENSION OF JUSTICE AS A STATE MANAGEMENT OBJECT

Бондаренко К.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена визначенню змісту об'єкта державного управління «юстиція» як специфічної сфери діяльності держави. Автор зосереджує увагу на характеристиці органів юстиції та їх функцій, виокремлює ознаки, притаманні галузі юстиції. Проаналізовано історію функціонування органів юстиції на території України протягом XX ст. та сучасну систему цих органів. Визначено, що змістом юстиції як об'єкта державного управління є специфічна державно-правова діяльність органів у трьох основних напрямках: реєстрація, облік, виконання.

Ключові слова: галузь юстиції, державне управління, система органів юстиції, особливості галузі юстиції, реєстрація, облік, виконання.

Статья посвящена определению содержания объекта государственного управления «юстиция» как специфической сферы деятельности государства. Автор акцентирует внимание на характеристике органов юстиции и их функций, выделяет признаки, присущие отрасли юстиции. Проанализирована история функционирования органов юстиции на территории Украины на протяжении XX ст. и современная система этих органов. Определено, что содержанием юстиции как объекта государственного управления является специфическая государственно-правовая деятельность по трем основным направлениям: регистрация, учет, исполнение.

Ключевые слова: отрасль юстиции, государственное управление, система органов юстиции, особенности отрасли юстиции, регистрация, учет, исполнение.

The article is devoted to the definition of intension of the state management object «justice» as a specific sphere of the states' activity. The author focuses attention on characteristic of the justice bodies and their functions and, on that basis, allotment of the specific features that are peculiar to the sphere of justice. There is analyzed the history of functioning of the justice bodies on the territory of Ukraine in the XX cent. and modern system of those bodies. There is defined that intension of justice as the state management object is a specific state-legal activity in three main directions: registration, accounting, execution.

Key words: sphere of justice, state management, system of justice bodies, special features of the sphere of justice, registration, accounting, execution.

Термін «юстиція» у перекладі з латинської (*justitia*) означає «справедливість, законність». Саме на органи юстиції покладається реалізація та практичне виконання державної правової політики в сучасній Україні, тобто діяльність держави у сфері юстиції створює правове підґрунтя для розробки та здійснення державної політики в усіх інших галузях, забезпечуючи тим самим функціонування органів державного управління в належному правовому просторі. З огляду на зазначене, вивчення цієї галузі є актуальним для державно-правових наук.

Галузь юстиції завжди привертала і продовжує привертати увагу вчених адміністративного права через свою, з одного боку, важливість для належного розвитку держави, з іншого боку, специфічність та несхожість з іншими галузями державного управління. Так, питанням особливостей державного управління в галузі юстиції приділяли уваги такі вчені, як Л.Р. Біла-Тіунова, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, Ю.А. Тихомиров тощо. Ці вчені розглядали галузь юстиції, її особливості, її об'єкти, управлінські форми і методи, але деякі питання залишилися поза їх увагою. Мова йде, зокрема, про визначення власної галузі «юстиція» як частини адміністративно-політичної сфери державного управління.

Тому метою статті є визначення саме змісту об'єкта державного управління «юстиція» як специфічної сфери діяльності держави. На думку автора, досягнення мети є можливим шляхом здійснення аналізу переліку органів юстиції та їх функцій (як сучасних, так і тих, що функціонували на території України протягом XX ст.) та узагальнення напрямів їх діяльності.

Так, історія органів української юстиції неодмінно пов'язана з історією української державності. Розпочати історичний огляд слід з 1917 року, коли Українською Центральною Радою у першому національному уряді (Генеральному Секретаріаті) було створено Генеральне секретарство судових справ (юстиції). Після проголошення

Четвертим Універсалом Центральної Ради від 9 січня 1918 р. самостійної України Генсекретарство судових справ перейменовано в новому уряді (Раді Народних Міністрів) на Міністерство судових справ. За гетьмана П. Скоропадського Міністерством судових справ здійснювалася практично вся правова політика.

15 липня 1918 р. Міністерство судових справ було перейменовано на Міністерство юстиції. Під його керівництвом діяли 3 судові палати, 19 окружних судів і 112 міських та повітових з'їздів мирових суддів. Головними завданнями тогочасного Міністерства юстиції були: здійснення управління судовими органами та пенітенціарною системою, вдосконалення судочинства в умовах перехідного етапу української державності, кодифікація законодавства, підготовка проектів кримінальних, кримінально-процесуальних та інших нормативних актів [1].

Радянський період української юстиції розпочався з утворенням при Тимчасовому Робітничо-Селянському Уряді України Відділу юстиції. 29 січня 1919 року відділ перетворено на Народний комісаріат юстиції. 11 грудня 1919 року в Харкові створено Комітет юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті, а 19 січня 1920 року його реорганізовано в Народний комісаріат юстиції України. Тривалий час посади Наркома юстиції і Генерального прокурора обіймала одна особа. У 1936 році органи юстиції та прокуратури розділилися. У 1946 році Народний комісаріат юстиції УРСР реорганізовано у Міністерство юстиції УРСР.

У 1963 році Мін'юст було ліквідовано, а його функції покладено на юридичну комісію при Раді Міністрів Української РСР та Верховний Суд УРСР, а на місцях – на обласні суди. У 1970 році діяльність Міністерства юстиції поновлено. Треба акцентувати увагу на тому, що, як і інші республіканські міністерства, воно не було самостійним у здійсненні державного управління. Його роль зводилася переважно до функції передавальної ланки у багатовступеневій союзно-республіканській системі державного управління колишнього СРСР.

Проголошення незалежності України, а відтак – розбудова демократичної правової держави, впровадження політичної, економічної та правової реформ зумовили необхідність кардинальних змін у діяльності Міністерства юстиції, значного розширення його повноважень, покладення на нього нових функцій, що призвело до суттєвих структурних перетворень і змін у центральному апараті [2]. Так, з 1992 року на Мін'юст покладено обов'язки з організаційного та кадрового забезпечення діяльності військових судів, а також судів, які здійснюють правосуддя на особливо режимних об'єктах. А з 1993 року розпочато реєстрацію благодійних фондів і державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління й контролю, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або актів, що мають міжвідомчий характер. З 1994 року установи Мін'юсту здійснюють експертне забезпечення правосуддя.

На сьогоднішній Мін'юст є одним з органів державної виконавчої влади, діяльність якого спрямована на максимальне сприяння зміцненню інститутів державної влади в Україні і в цьому контексті – проведення державної правової політики. Міністерству юстиції належить основна, координуюча роль у сфері нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Міністерство юстиції не тільки розробляє законодавчі акти, які мають важливе суспільне значення, а й координує нормотворчу діяльність інших міністерств, органів господарського управління та контролю. Отже, Міністерство юстиції та його територіальні органи здійснюють державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади. Цей напрям діяльності є одним із найвагоміших засобів забезпечення захисту конституційних прав і свобод громадян та юридичних осіб, усунення порушень чинного законодавства, підвищення законності та дієвості нормативно-правових актів вищезгаданих органів [2].

У сучасному стані система органів юстиції включає: Міністерство юстиції України; Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції, Управління та відділи Державної виконавчої служби, Реєстраційні служби, Відділи державної реєстрації актів цивільного стану реєстраційних служб.

Органи юстиції виконують такі державні завдання:

- формування і забезпечення реалізації державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, політики з питань банкрутства;

- 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;

- здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги;

- забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України;

- експертне забезпечення правосуддя;

- організація роботи нотаріату;

- 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 (щодо нотаріусів, адвокатів та інших осіб, які надають юридичні послуги);

- здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань [4, с. 115].

Під державним управлінням у галузі юстиції прийнято розуміти виконавчо-розпорядчу 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 [3, с. 259].

Управління юстицією – це діяльність, спрямована на виконання завдань зміцнення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави.

Теоретики, зокрема Ю.П. Битяк, З.Р. Кісіль, С.Г. Стеценко зазначають, що особливостями галузі юстиції є:

- багатооб'єктність в цій галузі управління;

- різне правове становище об'єктів правового впливу, диференційною ознакою котрих виступають їх призначення і характер компетенції;

- різноманітність форм і методів управління, які застосовуються органами юстиції. Так, щодо державних нотаріальних органів та органів реєстрації актів цивільного стану застосовується метод управління; щодо судів – метод керівництва шляхом організаційного та матеріального забезпечення судів, з дотриманням принципу незалежності суддів і підпорядкування їх тільки законам; щодо органів адвокатури – метод регулювання;

- керуючий вплив органів управління юстицією має рекомендаційний характер і зводиться, переважно, до вирішення організаційних питань, оскільки більшість об'єктів у цій галузі є самостійними і незалежними в своїй практичній діяльності [11, с. 237].

Також висловлюється думка про такі особливості (окрім вищезазначених) юстиції як галузі управління:

- комплексність (за рахунок функцій державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади) Міністерство юстиції України є органом, який самостійно та через відповідні визначені структури здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Виходячи з того, що характер правових актів, перелік органів, які спрямовують документи на державну реєстрацію, є значним, можна говорити про комплексність діяльності органів системи Міністерства юстиції України;

- значні контрольні повноваження. Вони проявляються у тому, що Міністерство юстиції та відповідні органи на місцях мають виражені контрольні повноваження стосовно діяльності об'єднань громадян, а також діяльності органів та організацій, правові акти яких реєструються в органах юстиції;

- реалізація на практиці взаємодії держави та недержавних інституцій. Йдеться про те, що такі недержавні інституції, які діють у сфері юстиції (адвокати, приватні нотаріуси, незалежні експерти тощо), повинні діяти за загальними правилами, що встановлюються компетентними державними органами (Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції тощо) [12, с. 559].

На сьогоднішній день до органів юстиції, окрім Міністерства юстиції, також належать територіальні органи

юстиції, а саме: управління юстиції, управління та відділи Державної виконавчої служби, реєстраційні служби та відділи державної реєстрації актів цивільного стану реєстраційних служб. Ще до органів юстиції відносять державні нотаріальні контори, науково-дослідні установи судових експертиз, представників Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, підрозділи з питань банкрутства.

Дійсно, всі вищезазначені органи, відділи та служби є надзвичайно різними за напрямками діяльності, завданнями та повноваженнями, тому, існуючі теоретичні погляди на особливості галузі юстиції видаються обґрунтованими та цілком сформованими.

Нотаріат в Україні – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності [9]. Проаналізувавши завдання, які ставляться перед органами нотаріату, та їх повноваження, можна дійти висновку, що основними напрямками їх діяльності є посвідчення або облік юридичних фактів та документів.

Державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України. Завданням державної виконавчої служби є своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом [9].

Державна реєстраційна служба України (Укрдержреєстр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади. Укрдержреєстр є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади міста Києва, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності [8].

Державна архівна служба України (Укрдержархів) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, а також міжгалузеву координацію з питань, що належать до її компетенції [6].

Державна пенітенціарна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань [7].

Державна служба України з питань захисту персональних даних (ДСЗПД України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України. ДСЗПД України входить до системи органів виконавчої влади, забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту персональних даних [10].

Таким чином, можна дійти висновку, що змістом юстиції як об'єкта державного управління є специфічна державно-правова діяльність органів у трьох основних напрямках: 1) реєстрація; 2) облік; 3) виконання. При цьому під «реєстрацією» у загальному вигляді можна розуміти визнання державою певних фактів, що мають юридичне значення, визнання державою набуття, зміни або припинення прав та обов'язків шляхом відповідного засвідчення та внесення даних до реєстрів. Облік неодмінно пов'язаний з реєстрацією та включає заходи щодо зберігання та використання даних, документів, інформації тощо, що мають юридичне значення. Виконання є вчиненням державними органами дій та заходів щодо забезпечення виконання владних рішень, актів, що засвідчують набуття, зміни або припинення прав та обов'язків, забезпечення державного примусу.

Реєстраційну функцію виконують Державна реєстраційна служба України та органи реєстрації актів цивільного стану. Функцію виконання здійснюють Державна виконавча служба, Державна пенітенціарна служба України. Облікову функцію реалізують Державна архівна служба, органи нотаріату.

Думається, що саме три сформульованих вище напрями діяльності і являють собою суть галузі юстиції як об'єкта державного управління. Слід також зазначити, що, на думку автора, інші сформульовані в законодавстві напрями діяльності органів юстиції (участь у законотворчій роботі та адаптації законодавства, забезпечення діяльності судів, забезпечення представництва в Європейському суді з прав людини тощо) не можна розглядати саме як об'єкт державного управління. Це можуть бути форми, методи державного управління, механізми участі держави у правових відносинах та на міжнародних інституціях та ін.

Перспективами подальших досліджень є аналіз особливостей здійснення державного управління в галузі юстиції, з урахуванням сучасної системи органів юстиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Історичний експурс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/2980>.
2. Історія української юстиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.obljust.te.ua/?page=consult&catid=101>.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 259.
4. Маляренко В.Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / Київ В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2007.
5. Про державну виконавчу службу України : Закон України від 24 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 243.
6. Про затвердження Положення про Державну архівну службу України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1164.
7. Про затвердження Положення про Державну пенітенціарну службу України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1161.
8. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1163.
9. Про нотаріат : Закон України від 02 вересня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
10. Про Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1160.
11. Остапенко О.І. Адміністративне право : навчальний посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – С. 237.
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – С. 559.