

Козуліна Світлана Олександрівна

*доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.*

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ОСНОВНІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ
МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**

В статье рассматриваются современные проблемы определения правового статуса органов Министерства юстиции Украины в системе органов государственной власти, анализируется исторический и зарубежный опыт их существования, обосновываются и предлагаются приоритетные пути усовершенствования отечественного законодательства в этой сфере.

Ключові слова: органи юстиції, міністерство, правовий статус, система, законодавство.

Kozulina Svitlana

**THE ACTUAL PROBLEMS AND THE MAIN WAYS
OF IMPROVEMENT OF THE LEGAL STATUS OF ORGANS
OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE**

In the article there are studied the modern problems of definition of legal status of organs of the Ministry of Justice of Ukraine in the system of public authorities, there are analyzed historical and foreign experience of their existence, there are based and proposed the main ways of improvement of legislation in this sphere.

Key words: organs of Justice, ministry, legal status, system, legislation.

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ ПУТИ
УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ УКРАИНЫ**

У статті розглядаються сучасні проблеми визначення правового статусу органів Міністерства юстиції України у системі органів державної влади, аналізується історичний і зарубіжний досвід їхнього існування, обґрунтовуються і пропонуються пріоритетні шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері.

Ключевые слова: органи юстиции, министерство, правовой статус, система, законодательство.

Постановка проблеми. Євроінтеграція нашої країни вимагає прискорення процесу адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, усунення колізій і прогалин в позитивному праві, що передбачає і чітке визначення та закріплення правового статусу всіх органів державної влади. Ще у 2002 р. було схвалено «Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», в якій зазначено, що державна політика України в цій сфері формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу при нормопроєктуванні, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [1].

Законом України від 18.03.2004 р. була затверджена «Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», в якій зазначається, що адаптація законодавства – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* (правовою системою ЄС). Адаптація законодавства України до

законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики [2]. Тут слід зазначити, що спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є Міністерство юстиції України. До основних завдань цього органу, як і його територіальних органів, належить реалізація державної правової політики, спрямованої на розвиток національної правової системи, створення і реалізацію правових норм, зміцнення режиму законності та безпеки, формування у населення розвиненої правової культури та правового світогляду, утвердження принципів справедливості, верховенства права, захисту прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності [3], проте дотепер правовий статус органів Міністерства юстиції України законодавчо невизначено, а у теорії права існують значні розбіжності щодо його трактування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за проблемою. Юстиція – це явище складне та багатогранне, й відносно нього на сучасному етапі розвитку науки існують певні прогалини в осмисленні поняття, особливостей, змісту функцій окремих органів тощо. Взагалі правовий статус і діяльність органів юстиції були предметом вивчення багатьох вітчизняних дослідників (О. Висеканцева, О. Гусарєвої, Л. Данюка, І. Микульця, Л. Єфіменко, І. Онопчука, А. Солонар ті ін.), однак переважна більшість наукових розробок стосується чи вивчення досвіду міжнародної юстиції, чи окремих видів юстиції (конституційної, адміністративної, ювенальної тощо) як видів судочинства, чи ж правового статусу або функцій певних органів юстиції. При цьому найчастіше у науковій літературі під органами юстиції розуміють і органи правосуддя, і прокуратуру, і органи слідства та адвокатуру, і саму систему органів Міністерства юстиції або її окремі складові (наприклад, нотаріат). Наявні в цій науковій проблемі прогалини, зокрема, відсутність у законодавстві дефініції «органи юстиції», існуючі юридичні колізії щодо діяльності цих органів і т.ін., не дозволяють стверджувати про всебічність та повноту

розкриття сутності, соціального призначення та правового статусу органів Міністерства юстиції України.

Метою даної статті є дослідження сучасного стану та недоліків правового забезпечення статусу органів Міністерства юстиції України та обґрунтування пріоритетних шляхів його вдосконалення.

Відповідно до основної цільової орієнтації були поставлені наступні **завдання:**

- проаналізувати існуючі у науці праворозуміння системи органів юстиції і недоліки сучасного стану правового забезпечення статусу органів Міністерства юстиції України;
- розглянути історичний та зарубіжний досвід організації та діяльності органів юстиції;
- запропонувати основні шляхи вдосконалення правового статусу органів Міністерства юстиції України.

Основні матеріали дослідження та їх обґрунтування. Одним із найгостріших питань державної правової політики сьогодні є ефективність реалізації громадянами своїх прав і свобод, яка безпосередньо залежить від ступеня забезпечення їх надійної охорони та захисту, що здійснюються відповідними органами держави. Саме з такою правоохоронною діяльністю традиційно пов'язують феномен юстиції. Термін «юстиція» в літературі, законодавстві та на побутовому рівні здається зрозумілим і усталеним, проте, тільки на перший погляд. Змістовий спектр цієї дефініції варіюється, як правило, від сукупності системи всіх правоохоронних органів, судового відомства до діяльності цих установ, форми судової державної діяльності. Варто звернутися до юридичних словників та енциклопедій, щоб зрозуміти, наскільки неоднозначним є визначення в них поняття юстиції. Юстиція (justitia) – цей термін, як і багато інших, був запозичений національною системою права у Давнього Римського права, і з латині на державну мову перекладається у переважній більшості випадків як «правосуддя», але іноді й як «законність», «справедливість», проте він втілює в собі всі ці значення. Однак найчастіше

автори енциклопедичних словників зупиняються на перекладі цього терміна як «правосуддя» і навіть встановлюють тотожну відповідність: юстиція – те саме, що й правосуддя, тобто форма державної діяльності, яка полягає в розгляді та вирішенні судом справ, віднесених до його компетенції [4].

Так, наприклад, у Великому енциклопедичному юридичному словнику, виданому в 2007 р. за редакцією академіка НАН України Ю. С. Шемшученка, вказується, що під терміном «юстиція» розуміють:

- 1) правосуддя;
- 2) систему судових та пов'язаних з їх діяльністю установ.

Крім судів до цієї системи включають прокуратуру, органи слідства, адвокатуру, нотаріат тощо. Об'єднуючими засадами для них є їх покликання служити правосуддю, законності й справедливості, забезпеченню прав громадян. Органами управління у цій галузі є міністерства юстиції. У різних країнах вони мають свої особливості щодо структури та повноважень. Спільними для них є організація роботи відповідних установ у забезпеченні правосуддя і правопорядку в країні. У Давньому Римі Юстицією називали богиню правосуддя [5].

Проте, частина перша статті 124 Конституції України передбачає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються [6].

І у вищезазначеному юридичному словнику термін «правосуддя» визначається як правозастосовна діяльність суду з розгляду і вирішення у встановленому законом процесуальному порядку віднесених до його компетенції цивільних, господарських, кримінальних і адміністративних справ з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави [5], а далі автори словника наводять текст статті 124 Конституції України, тобто між визначеннями понять «юстиція» і «правосуддя» у юридичному словнику простежується протиріччя. Отже, Основний закон України регламентує, що правосуддя здійснюється виключно

судами, тому неможна використовувати термін «юстиція» як синонім терміна «правосуддя», і включати до єдиної системи органів – судові органи, прокуратуру, органи слідства, адвокатуру, нотаріат тощо.

Крім того, якщо під юстицією розуміти правосуддя, судочинство чи сукупність державних органів, які займаються судочинством, систему судових установ, то постає питання: як у цю систему вписуються Вища рада юстиції та Міністерство юстиції України – державні органи, що мають у своїй назві слово «юстиція»? Адже ці органи вочевидь не можна віднести до судових органів [4].

Враховуючи сучасний стан вітчизняного законодавства, неможливо поєднувати з органами Міністерства юстиції і органи прокуратури та інші правоохоронні органи, але так було не завжди. Щоб уявити, звідки з'явилися такі розбіжності щодо визначення поняття «юстиція» у теоретичних розробках науковців, слід звернутися до історичних витоків формування і розвитку української юстиції та досвіду функціонування органів юстиції в окремих зарубіжних країнах.

Історія органів української юстиції тісно пов'язана з історією зародження сучасної української державності. Так, ще наприкінці червня 1917 року в першому національному уряді (Генеральному Секретаріаті) було створено Генеральне секретарство судових справ (юстиції). Після проголошення Четвертим Універсалом Центральної Ради від 9 січня 1918 року України «самостійною... суверенною державою Українського народу», Генеральне секретарство судових справ було перейменовано в новому уряді – Раді Народних Міністрів – на Міністерство судових справ. 15 липня 1918 року 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. У грудні 1918 року влада в Україні перейшла до Директорії, саме тоді було закладено основу українізації судової системи, але цей процес було припинено встановленням в Україні радянського режиму.

Тривалий час при радянській владі посади Народного комісара юстиції і Генерального прокурора обіймала одна особа, і тільки у 1936 р. органи юстиції

та прокуратури розділилися. У 1946 році Народний комісаріат юстиції УРСР реорганізовано у Міністерство юстиції УРСР, а у 1963 році Мін'юст було ліквідовано, і 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. Підсумовуючи історичний екскурс радянського періоду діяльності Міністерства юстиції, 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 багатоступеневій союзно-республіканській системі державного управління колишнього СРСР [7].

Проголошення незалежності України, а відтак – розбудова демократичної правової держави, впровадження політичної, економічної та правової реформ, зумовили необхідність кардинальних змін у діяльності Міністерства юстиції. Зокрема, затвердженням Урядом незалежної держави вже 28.12.1991 р. Положення «Про Міністерство юстиції України» були значно розширені його повноваження і покладено на нього нові функції. У статті 1 цього Положення зазначалося, що Міністерство юстиції України (Мін'юст України) є центральним органом державного управління України, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Міністерство розробляє проекти законодавчих актів, рішень Уряду України, проводить роботу з систематизації законодавства та готує пропозиції про його кодифікацію, забезпечує організаційну діяльність судів, здійснює керівництво нотаріатом, судово-експертними установами, загальне керівництво діяльністю органів запису актів громадянського стану і адвокатури, організує подання юридичної допомоги населенню, визначає основні напрями вдосконалення правової роботи в народному господарстві; здійснює в установленому порядку міжнародні зв'язки з правових питань. Слід зауважити, що з грудня 1991 р. «Положення про Міністерство юстиції України» неодноразово затверджувалося у новій редакції, і у теперішній час воно чинне у редакції від 06.04.2011 р. (з наступними змінами) [3]. Однак, починаючи з грудня 1991 р., Міністерство юстиції здійснює організаційне забезпечення

діяльності суддів, виконання рішень, ухвал і постанов судів України, але його органи не поєднуються ні з судовими органами, ні з органами прокуратури, як це було у минулому.

Проте, розглядаючи сучасне праворозуміння системи органів юстиції, варто зазначити, що згідно з законодавством окремих зарубіжних країн, наприклад, Австрії та Данії, суди, прокуратура та інші органи юстиції складають єдину систему, яку очолює відповідний Міністр юстиції. Взагалі Міністерство юстиції Данії є відповідальним за всю систему юстиції, включаючи поліцію, прокуратуру, суди та пенітенціарну систему [4].

До компетенції міністерств юстиції багатьох зарубіжних країн належить ціла низка питань, які на сьогодні відповідно до чинного законодавства України перебувають у відданні прокуратури, органів внутрішніх справ, судів, Вищої Ради юстиції, Верховної Ради і Президента України. Так, наприклад, Федеральний міністр юстиції ФРН разом із Комітетом з виборів суддів, що складається із відповідних міністрів федеральних земель та рівної кількості членів від Бундестагу, обирають суддів п'яти вищих федеральних судів загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юрисдикції. Міністр юстиції Франції бере участь у процедурі призначення суддів та прокурорів (за винятком тих посад, що є прерогативою Ради Міністрів), а також застосування дисциплінарних стягнень до суддів та прокурорів. Повноваження Міністра юстиції щодо здійснення дисциплінарного провадження по відношенню до суддів передбачено й у законодавстві Італії [8].

І в нашій країні, відповідно частини 3 статті 131 Конституції України, Міністр юстиції за посадою входить до Вищої Ради юстиції – органу, до відання якого належить:

- 1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;
- 2) прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;

3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів [6].

Але незважаючи на ці та інші досить широкі повноваження у сфері правосуддя, Міністерство юстиції України та його органи належать до виконавчої гілки державної влади й не можуть створювати з судами, прокуратурою, іншими правоохоронними органами єдину систему. Сьогодні Міністерство юстиції України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, з формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері нотаріату, 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, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих ЗМІ та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності. Мін'юст України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС [3].

До системи органів Міністерства юстиції України входять:

- Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Київ та Севастополь;
- 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;
- державні нотаріальні контори;
- Органи РАЦС;
- Управління та відділи Державної виконавчої служби;
- Науково-дослідні установи судових експертиз;
- Представники 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.

Міністр юстиції України спрямовує і координує діяльність Державної архівної служби України; Державної виконавчої служби України; Державної пенітенціарної служби України; Державної реєстраційної служби України; Державної служби України з питань захисту персональних даних.

Правовий статус всіх вищеперерахованих органів і установ регулює численний масив нормативно-правових актів, які не завжди узгоджені між собою, тобто містять колізії, а також, незважаючи на їх велику кількість, в правовому забезпеченні діяльності органів Міністерства юстиції України простежуються суттєві прогалини. І передусім – це відсутність базового закону «Про органи юстиції України». Тут слід згадати, що спроби визначити правовий статус органів юстиції в нашій країні вже робилися. Зокрема, 30.04.1998 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова за № 592, що мала назву «Про систему органів юстиції», закріплювала систему цих органів і містила доручення Міністерству юстиції у тримісячний термін підготувати проект Закону України «Про органи юстиції», але це так виконано і не було. У жовтні 2011 р. постанова Уряду від 30.04.1998 р. втратила чинність.

Проте, законопроект «Про органи юстиції», розроблений і внесений до Верховної Ради за ініціативою групи народних депутатів IV скликання, все ж було зареєстровано у парламенті 11.02.2003 р. за № 2152. Законопроектом

передбачалося визначити правові та організаційні засади діяльності органів юстиції, систему, завдання, компетенцію, повноваження і функції, порядок фінансування, матеріально-технічного забезпечення, а також правовий статус та особливості державної служби в органах юстиції. У законопроекті зазначалося, 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 АРК, обласні управління юстиції; Київське та Севастопольське міські управління юстиції; районні, районні у містах управління юстиції; міські (міст обласного значення) управління юстиції.

2. З метою забезпечення виконання завдань, покладених на органи юстиції, в їх системі діє виконавча міліція.

18.11.2003 р. Верховною Радою України була прийнята постанова «Про прийняття за основу проекту Закону України про органи юстиції [9], але 19.10.2004 р. на другому читанні законопроект був відхилений і повернений на доробку.

Дотепер Закону України «Про органи юстиції» в Україні немає. Проте, правовий аналіз чинних нормативно-правових актів, теоретичних розробок вітчизняних науковців і досвіду функціонування органів юстиції в окремих зарубіжних країнах свідчить про необхідність розмежування, визначення і закріплення у вітчизняному законодавстві таких понять, як «органи правосуддя», «органи юстиції», «система органів юстиції», що можливо шляхом прийняття Закону України «Про органи юстиції».

Висновки. Отже, з метою вдосконалення правового статусу органів Міністерства юстиції України, усунення колізій та прогалин в численних

нормативно-правових актах, що забезпечують їх діяльність, в Україні доцільно прийняти кодифікований Закон «Про органи юстиції», в якому визначити і закріпити статус та повноваження всіх відповідних органів. Кодифікація законодавства в цій сфері буде сприяти вдосконаленню правового статусу органів юстиції, підвищенню результативності їхньої діяльності, адаптації вітчизняної системи органів юстиції до стандартів Європейського Союзу, зміцненню законності, включаючи більш дієвий захист прав і свобод фізичних і юридичних осіб, і загалом, реалізації державної правової політики.

Література.

1. Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/228-15/print1391541513067826>.

2. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

3. Положення про Міністерство юстиції України: затверджено Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/395/2011/para10#n10>.

4. Онопчук І. Ю. Юстиція: до визначення поняття / І. Ю. Онопчук // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2008/Onopchuk.pdf.

5. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Тов. «Видавництво Юридична думка», 2007. – 992 с.

6. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

7. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: <http://minjust.gov.ua/2980>.

8. Онопчук І. Ю. Конституційно-правові засади статусу Міністерства юстиції в системі виконавчої влади / І. Ю. Онопчук // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2009/Onopchuk.pdf.

9. Про прийняття за основу проекту Закону України про органи юстиції: постанова Верховної Ради України від 18.11.2003 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1272-15>.