

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Проведення реформування органів юстиції в контексті здійснення адміністративної реформи сприятиме ефективному здійсненню державної правової політики, а як наслідок – формуванню досконалої правової системи, що зумовить утвердження правової держави і громадянського суспільства в Україні, принципу верховенства права та захист прав людини і громадянина.

Утвердження України як демократичної, соціальної, правової держави вимагає вдосконалення національного законодавства, гармонізації із законодавством Євросоюзу, його неухильного дотримання та правильного застосування, а також передбачає здійснення комплексної всеохопної державно-правової реформи.

Так, слушною з цього питання є думка В. Ф. Опришка, який зазначає, що «державно-правова реформа повинна здійснюватися комплексно, охоплюючи одночасно всі основні функції держави, а також систему місцевого самоврядування в Україні. Виходячи з цього, її здійснення передбачає одночасні перетворення державно-правових інститутів за такими основними напрямками: парламентська реформа; адміністративна реформа; судово-правова реформа; реформа місцевого самоврядування (муніципальна реформа)» [1, с. 3]. У зв'язку з цим, на мою думку, незважаючи на те, що Міністерство юстиції України та система його органів належать до виконавчої гілки влади, їх реформування має відбуватись у рамках судово-правової реформи, головним завданням якої повинно бути «... створення системи ефективного захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави, підтримання режиму законності та правопорядку в державі» [2, с. 9].

Підтвердженням цього є те, що, як зазначає В. Ф. Опришко, «судово-правова реформа передбачає реформування не лише судової системи, а й інших органів, діяльність яких пов'язана з діяльністю судів. Тому реформуванню в її межах підлягають і органи прокуратури, попереднього розслідування, внутрішніх справ, юстиції тощо» [3, с. 11].

Так, упродовж останніх років система органів юстиції не лише розвивалась, але й розширювала коло своїх функцій та повноважень. Найважливішими з них є формування та реалізація державної правової політики.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 року № 592 «Про систему органів юстиції» створено 745 районних та міських управлінь юстиції, розроблено нормативно-правову базу забезпечення їх належного функціонування. На сьогодні до структури органів юстиції входять органи нотаріату, органи реєстрації актів цивільного стану, державна виконавча служба, науково-дослідні інститути судових експертиз, а також підприємства, установи та організації.

У зв'язку з прийняттям нової Конституції України в державі здійснюється велика робота з реформування та вдосконалення діяльності органів державної влади.

На мою думку, реформування органів юстиції можливе лише за умови прийняття Закону України «Про органи юстиції», інших нормативно-правових актів, а також здійснення необхідних організаційних заходів, які б забезпечили повну реалізацію їх положень.

Враховуючи зазначене, потрібно розробити та затвердити відповідним нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України (як вищого органу в системі центральних органів виконавчої влади) концепцію реформування органів юстиції, в якій передбачити конкретні правові заходи щодо реформування системи органів юстиції, визначити терміни їх реалізації та відповідальних за виконання.

З метою забезпечення ефективної державної правової політики, основним призначенням якої є захист прав та свобод громадян, необхідно виробити загальну концепцію правової політики. У зв'язку з цим, можливо, Концепцію реформування органів юстиції слід розглядати як складову концепції державної правової політики, оскільки саме органи юстиції є одними з основних суб'єктів її реалізації. Разом з тим така Концепція реформування органів юстиції може бути скла-

ДОБОЮ Концепції судово-правової реформи, однак у будь-якому випадку вона повинна розроблятися з урахуванням основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, оскільки система органів юстиції є підсистемою системи органів виконавчої влади.

На сьогодні в юридичній літературі немає єдиної думки стосовно того, до якої гілки влади і виду органів державної влади належать органи юстиції, що саме є об'єктом управління в галузі юстиції. Тому при вирішенні питання щодо реформування органів юстиції потрібно зупинитись також і на проблемі статусу органів юстиції, зокрема належності їх до правоохоронних органів, оскільки єдина спроба нормативного закріплення переліку правоохоронних органів, який міститься у статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», недосконала, бо немає чіткого критерію віднесення органів державної влади до системи правоохоронних органів.

Однак незважаючи на те, що зазначена норма не вказує серед правоохоронних органів юстиції, вона все-таки закріплює положення, згідно з яким, крім перелічених у статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» органів, до правоохоронних органів належать «інші органи, що здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції».

Якщо звернутись до світової практики, то, наприклад, у Чехії та Німеччині до компетенції міністерств юстиції цих держав належать питання, які на сьогодні відповідно до чинного законодавства України перебувають у віданні прокуратури, органів внутрішніх справ, судів, органів виконання покарань тощо.

Таким чином, завдання і функції органів юстиції надзвичайно різноманітні та широкі, за своєю значущістю виходять далеко за межі діяльності традиційного правоохоронного відомства, що в свою чергу зумовлює специфічний їх статус, структуру та повноваження.

Водночас слід зазначити, що специфічність органів юстиції, які наділені спеціальною функціональною та надгалузевою компетенцією, обумовлює лише притаманність цим органам ознак правоохоронного органу, однак за своєю суттю й природою органи юстиції належать до системи адміністративно-політичних органів як підсистеми органів виконавчої влади - органів державного управління.

Тобто реформування органів юстиції повинно відбуватися за такими структурно-функціональними напрямками: 1) законодавче закріплення статусу органів юстиції з урахуванням притаманних

їм ознак правоохоронних органів; 2) визначення системи органів юстиції як підсистеми органів виконавчої влади; 3) законодавче врегулювання правових та організаційних форм діяльності органів юстиції з урахуванням необхідності конкретного та чіткого окреслення кола їх повноважень.

Разом з тим ці напрями взаємозумовлені та взаємопов'язані, оскільки структурні зміни породжують функціональне реформування органів юстиції.

Окремо зупинимось на деяких питаннях щодо реформування органів юстиції в контексті проекту Закону України «Про органи юстиції».

З метою законодавчого закріплення функцій органів юстиції у сфері формування і реалізації державної правової політики підготовлено і подано на розгляд проект Закону України «Про органи юстиції», внесений до Верховної Ради України народними депутатами України О. Задорожнім, О. Абдулліним, С. Осикою і розроблений за участю робочої групи працівників Міністерства юстиції України.

Україна при вступі до Ради Європи взяла на себе зобов'язання (Висновок № 190 (1985) ПАРЕ) до кінця 1998 року передати Мін'юсту України відповідальність за управління пенітенціарною системою.

Враховуючи зобов'язання України як держави, що є членом Ради Європи, а також міжнародний досвід, проектом Закону України (стаття 16) передбачено покладення на Мін'юст України відповідальності за управління пенітенціарною системою, утворення у його складі Державного департаменту України з питань виконання покарань як урядового органу державного управління.

Проектом закону передбачається також створення в Україні цілісної державної системи реєстрації прав на нерухоме майно в системі органів юстиції. Це дасть змогу виконати зобов'язання України перед Радою Європи з інтеграції до ЄС, які зазначені в Угоді про партнерство та співробітництво, підписаній 16 червня 1994 р. між Європейським Союзом та Україною. Запровадження такої системи сприятиме реалізації передбачених Конституцією України гарантій цих прав, їх захищеності, розвитку ринкової економіки.

У багатьох країнах світу з розвинутою ринковою економікою функцію з реєстрації прав на рухоме майно покладено на органи юстиції або суди, оскільки за своєю природою державна реєстрація є видом юридичної та правоохоронної діяльності.

У центрі уваги органів юстиції України перебуває також питання реєстрації фізичних осіб.

Рішенням Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 (справа № 1-31/2001) у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1994 року № 700 щодо прописки (виписки), згідно з яким паспортна служба органів внутрішніх справ застосовує як загальне правило дозвільний порядок вибору особою місця проживання.

Навиконання зазначеного рішення Указом Президента України від 11 січня 2002 року № 12 «Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб» у зв'язку з ліквідацією інституту прописки та необхідністю забезпечення реєстрації фізичних осіб Кабінету Міністрів України доручено в місячний термін подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про порядок реєстрації фізичних осіб за місцем проживання» та затвердити на період до прийняття відповідного закону тимчасове положення про порядок реєстрації фізичних осіб за місцем проживання.

Визнано таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 31 жовтня 1998 року № 1201 «Про службу громадянства та реєстрації фізичних осіб», відповідно до якого з метою вдосконалення вирішення питань, пов'язаних із громадянством та реєстрацією фізичних осіб, забезпечення при цьому прав людини і громадянина було підтримано пропозицію Кабінету Міністрів України щодо створення в системі органів Міністерства юстиції України служби громадянства та реєстрації фізичних осіб і передачі їй функцій паспортної служби органів внутрішніх справ, що узгоджувалося з вимогами ПАРЄ та нормами міжнародного права.

Крім того, у підпункті 29 пункту 4 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 30 грудня 1997 року № 1396 (із змінами, внесеними Указом від 31 липня 2000 року № 934), функцію Міністерства юстиції України із забезпечення виконання законодавства з питань реєстрації фізичних осіб виключено.

На сьогодні завдання щодо забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства, забезпечення проведення паспортної, реєстрацій-

ної та міграційної роботи відповідно до Указу Президента України від 17 жовтня 2000 року № 1138 «Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України» покладено на Міністерство внутрішніх справ України.

У зв'язку з цим необхідно за допомогою Закону України «Про органи юстиції» чітко визначити повноваження органів юстиції у сфері громадянства та реєстрації фізичних осіб, а також на законодавчому рівні закріпити систему органів юстиції із зазначенням сфер державного управління, що належать до їхньої компетенції. Одночасно вважаємо за доцільне саме в Законі України «Про органи юстиції» визначити порядок взаємодії органів юстиції з органами прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, а також інших правоохоронних органів під час реалізації ними відповідних повноважень.

Згідно з міжнародною практикою, паспортна та міграційна робота покладається на Міністерство юстиції, яке повинно контролювати переміщення іноземців та осіб без громадянства в пунктах пропуску через кордон, а також перевіряти законність їх в'їзду, виїзду, дотримання правил перебування та реєстрації.

Практика держав, що утворилися на терені колишнього СРСР, теж свідчить про здійснення функцій паспортної та візової роботи саме органами юстиції (Грузія, Прибалтійські держави).

З метою забезпечення своєчасного, повного й неупередженого виконання рішень судів та інших органів відповідно до законів України та на виконання Закону України «Про державну виконавчу службу» в структурі центрального апарату створено Департамент державної виконавчої служби, а у складі місцевих органів юстиції - відділи державної виконавчої служби, і від того, як здійснюватиметься робота новоутворених структур, залежатиме реальне забезпечення прав людини і громадянина.

Крім того, оскільки працівникам органів юстиції, як органам юстиції в цілому притаманні ознаки працівників правоохоронних органів, необхідно, на мою думку, в статті 1 проекту Закону України «Про органи юстиції» дати визначення понять «органи юстиції» та «працівник органів юстиції», що дало б змогу чітко закріпити статус органів юстиції та їх працівників, систему (як вихідні чинники) та правові й організаційні форми діяльності в реалізації державної правової політики (похідні чинники).

Так, стаття 1 проекту Закону України «Про органи юстиції» визначає, що систему органів юстиції становлять: 1) Міністерство юстиції України; 2) Державний департамент України з пи-

тань 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.

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

В умовах здійснення державно-правової реформи, зокрема судово-правової, в Україні під час реформування органів юстиції необхідно проводити реформування всіх задіяних у цьому процесі підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства юстиції України.

Статтею 13 проекту Закону України «Про органи юстиції» також передбачено, що до компетенції Мін'юсту України у сфері державної реєстрації суб'єктів господарювання належать: 1) нормативно-методичне забезпечення діяльності державної реєстрації суб'єктів господарювання; 2) ведення Державного реєстру суб'єктів господарювання.

Важливим напрямком діяльності органів юстиції із забезпечення прав громадян є здійснення ними реєстраційних функцій. Так, органи реєстрації актів цивільного стану реєструють факти народження та смерті, однак на сьогодні все, що відбувається між зазначеними подіями, зокрема зміна громадянства, місця проживання, заняття господарською діяльністю, перебуває поза межами компетенції органів юстиції. Хоча, на нашу думку, з метою забезпечення реального захисту прав громадян необхідна прозора система відповідних реєстрів. При чому ведення таких реєстрів доцільно покласти на органи юстиції, а частково на відповідні підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органів юстиції.

У зв'язку з цим на місцевому рівні, де створено територіальні органи Міністерства юстиції України, доцільно, на мою думку, запровадити функціонування спеціальних реєстраційних палат як установ, що належать до сфери управління Мін'юсту, про що переконливо свідчить досвід Росії.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити такі висновки:

По-перше, реформування органів юстиції повинно відбуватися за такими структурно-функціо-

нальними напрямками: 1) законодавче закріплення статусу органів юстиції з урахуванням притаманних їм ознак правоохоронних органів; 2) визначення системи органів юстиції як підсистеми органів виконавчої влади; 3) законодавче врегулювання правових та організаційних форм діяльності органів юстиції з урахуванням необхідності конкретного та чіткого окреслення кола їх повноважень.

По-друге, реформування органів юстиції, на мою думку, можливе лише за умови прийняття Закону України «Про органи юстиції», інших нормативно-правових актів, а також здійснення необхідних організаційних заходів, які б забезпечили повну реалізацію їх положень.

Виходячи з цього, потрібно розробити та затвердити відповідним нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України (як вищого органу в системі центральних органів виконавчої влади) Концепцію реформування органів юстиції, в якій передбачити конкретні та правові заходи щодо реформування системи органів юстиції, визначити терміни їх реалізації та відповідальних за виконання.

З метою забезпечення ефективної державної правової політики, основним призначенням якої є захист прав та свобод громадян, на сьогодні в Україні назріла необхідність формування та прийняття загальної концепції правової політики. У зв'язку з цим, можливо, Концепцію реформування органів юстиції слід розглядати як складову концепції державної правової політики, оскільки саме органи юстиції є одними з основних суб'єктів її реалізації. Разом з тим така концепція може бути складовою Концепції судово-правової реформи, однак у будь-якому випадку вона повинна розроблятися з урахуванням основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, оскільки система органів юстиції є підсистемою системи органів виконавчої влади.

По-третє, за допомогою Закону України «Про органи юстиції» чітко визначити повноваження органів юстиції у сфері громадянства та реєстрації фізичних осіб, а також на законодавчому рівні закріпити систему органів юстиції із зазначенням сфер державного управління, що належать до їх компетенції; визначити порядок взаємодії органів юстиції з органами прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, а також інших правоохоронних органів під час реалізації ними відповідних повноважень.

У статті 1 проекту Закону України «Про органи юстиції» необхідно дати визначення понять «органи юстиції» та «працівник органів юстиції», що дало б змогу чітко закріпити статус органів

юстиції та їх працівників, систему (як вихідні чинники) та правові й організаційні форми діяльності у реалізації державної правової політики (похідні чинники).

По-четверте, важливим напрямком діяльності органів юстиції із забезпечення прав громадян є здійснення ними реєстраційних функцій. Органи реєстрації актів цивільного стану реєструють факти народження та смерті. Однак на сьогодні все, що відбувається між зазначеними подіями, зокрема зміна громадянства, місця проживання, заняття господарською діяльністю, перебувають

1. *Опришко В.* Державно-правова реформа: основи загальної концепції // Матеріали Міжн. наук.-практ. конф. «Державно-правове регулювання в Україні».- К., 1997.- С. 3.
2. Там само.- С. 9.

поза межами компетенції органів юстиції. Хоча, на мою думку, з метою забезпечення реального захисту прав громадян необхідна прозора система відповідних реєстрів. До того ж ведення таких реєстрів доцільно покласти на органи юстиції, а частково на відповідні підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органів юстиції.

Таким чином, проведення реформування органів юстиції в контексті здійснення адміністративної реформи сприятиме ефективному здійсненню державної правової політики, спрямованої на захист прав людини і громадянина.

3. *Опришко В.* Державно-правова реформа: основи загальної концепції // Матеріали Міжн. наук.-практ. конф. «Державно-правове регулювання в Україні».- К., 1997.- С. 11.

N. Zelezniak

REFORMATION FOR JUSTICE BODIES IN CONTEXT OF REALIZATION FOR EFFECTIVE STATE LEGAL POLITICS AND AS A SIQUENSE OF ADMINISTRATIVE REFORM IN UKRAINE

Reformation for justice bodies in context of realization of administrative reform helps for effective state legal politics and as a siquense —forforming of the perfect legal system, that make a conditions for establishing of legal state and civil sosisy in Ukraine, of principle supramasy of law and defence for human and citizan rights.