

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ



О. В. Марченко

*здобувач відділу проблем публічного права
Науково-дослідного інституту публічного права*

В Україні відповідно до її Основного Закону – Конституції, забезпечення прав і свобод є головним обов'язком держави. Саме ця концепція доводить нам, що верховенство права – на першому місці, як і в більшості провідних країн світу, де піклуються про своїх громадян. З цього логічно виходить, що повинен бути орган, який слідкуватиме за дотриманням цих принципів та концепцій і приводити їх у дію.

Таким органом є Міністерство юстиції (Мін'юст), який здійснює реалізацію державно-правової політики, яка полягає в забезпеченні громадянам нашої країни справедливого юридичного захисту їхніх законних прав та інтересів відповідно до Конституції України, основною метою якого є створення особливих умов, за яких Мін'юст як основний орган у системі виконавчої влади забезпечуватиме законність та справедливість в усіх сферах державного регулювання.

Україна як демократична держава, яка стоїть на шляху євроінтеграції, запозичує досвід у питанні законодавчого регулювання в країнах Європейського Союзу. Тому, звертаючи увагу на досягнення інших країн у сфері юстиції, нам потрібно намагатися вдосконалити наше законодавство, адже за роки, коли Україна стала незалежною, відбулося дуже багато змін в економічній, політичній та правовій сферах. Відтак Міністерство юстиції отримало дуже багато нових повноважень, які на сьогодні регулюються різними нормативно-правовими та підзаконними актами.

Проте в умовах сьогодення український народ не задоволений своїм правовим захистом в судовій системі при зверненні до судової влади та при наданні адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зокрема, за даними досліджень Центру Разумкова, українським судам довіряють

не більше 2-3% громадян, причому довіра до них різко впала останніми роками. Причиною є корупція, за поширеністю якої серед суддів Україна виходить у європейські лідери [1]. Але, крім того, є й інші дослідження статистичних даних, в яких було зафіксовано задовільний рівень довіри громадян до конкретних судів, де розглядалися їхні справи (55,84%). Але при цьому рівень довіри тих самих респондентів до судової влади загалом значно нижчий (31,8%) [2].

Враховуючи вищевикладене, зокрема, того, що стосується довіри громадян до юридичної справедливості, ця стаття має важливе значення в умовах сьогодення.

Отже, на нашу думку, слід намагатися кодифікувати законодавство, що полегшило б роботу не тільки Міністерства, а й інших органів державної влади. Оскільки Україна обрала шлях незалежного розвитку у напрямку євроінтеграції, надзвичайно важливим ета-

пом є створення основного закону, за допомогою якого регулювалася б діяльність Міністерства юстиції та який став би підґрунтям у формуванні нового громадянського суспільства з європейськими правовими цінностями й новим інтегрованим законодавством.

Окремі аспекти законодавчого регулювання Міністерства юстиції вже розглядалися у науковій юридичній літературі. Зокрема, були досліджені наукові праці як вітчизняних учених: Є. Б. Кубка, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, І. П. Голосніченка, Н. А. Железняк, Л. В. Коваля, С. О. Козуліної, Д. В. Мандичева та ін., так і представників науки російського та міжнародного права, зокрема, С. С. Алексєєва, І. А. Ільїна, І. Ю. Козліхіна, П. В. Коробова тощо.

Проте системного аналізу цієї проблематики здійснено на доктринальному рівні досі не було, що й зумовлює необхідність розгляду вказаного питання.

Метою нашого дослідження є висвітлення законодавчо-нормативного регулювання Міністерства юстиції України, яке здійснює свою адміністративну діяльність в сфері втілення законності, державотворення та становленні українського законодавства, задля його подальшої кодифікації в майбутньому.

Євроінтеграція нашої країни вимагає пришвидшення 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 нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу при нормопроекуванні, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [3].

Однак український народ має свій специфічний менталітет, до якого не завжди підходить практика інших країн, і це обов'язково потрібно враховувати, щоб надалі уникнути плутанини у такому важливому питанні. Адже саме від нього залежить створення досконалої правової системи нашої держави.

На думку Н. А. Железняк, однією з важливих державно-правових реформ є забезпечення процесу формування досконалої правової системи, яка була б здатна зумовити побудову правової держави і громадянського суспільства в Україні. І в цій справі важлива роль відводиться Міністерству юстиції України, яке є провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує реалізацію 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, захист прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності [4].

Тобто Міністерство юстиції як основний орган виконавчої влади має важливий вплив в забезпеченні законності та суб'єктивних прав громадян, основоположними засадами якого є верховенство права та визнання людини найвищою соціальною цінністю. Саме Мін'юст стоїть на сторожі втілення

принципу законності в державотворенні і становленні справедливого українського законодавства, тому цьому органу приділяється особлива увага науковців. На сьогодні зробити якісь кардинальні позитивні зміни неможливо без адаптації вітчизняного законодавства у напрямку провідних країн Європейського Союзу.

Д. В. Мандичев зазначає, що вагоме місце в цій сфері належить Міністерству юстиції України, оскільки воно є суб'єктом Урядової законотворчості та провідним стосовно перевірки нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади на відповідність Конституції України, щодо непорушення в них прав і свобод громадян. Саме тому цей орган державної влади можна назвати органом «справедливості». В умовах сьогодення працівниками міністерства та громадськістю здійснюється інтенсивна робота щодо покращення ефективності його діяльності. При цьому саме законодавче регулювання відобразить головні його цілі та особливості в системі державних органів влади, мету, завдання і т. ін. [5, с.18].

На нашу думку, щоб надалі нам створити демократичну державу зі своїм громадянським суспільством з відповідно новою правосвідомістю та відновити довіру громадськості до державної влади з абсолютною впевненістю, що держава є втіленням законності, справедливості зі здійсненням безперечного захисту їхніх прав та свобод, потрібно сформувати таке законодавче нормативно-правове регулювання, яке б відповідало європейським цінностям та стандартам, за допомогою яких і відбудуться нові перетворення, що в майбутньому приведуть українське суспільство до формування нової демократичної державно-правової політики та втілення державності в українській владі.

Тому для початку потрібно запровадити концепцію реформування Міністерства юстиції, яка полягала б у становленні цілісного підходу до визначення функцій і принципів діяльності Мін'юсту та побудови його чіткої структури з метою надання населенню послуг правового захисту їхніх прав та інтересів відповідно до міжнародних стандартів, а також поступового і системного реформування справедливої правової системи.

Тож відповідно до нашої теми визначимо основні поняття за тлумачним словником української мови, відповідно до якого «законодавчий – це той, який встановлює, видає закони; нормативний – який визначає норму, правила і т.ін. чого-небудь; правове регулювання – це упорядкування суспільних відносин, здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток» [6].

Відповідно до загальної теорії держави і права нормативно-правовий акт – офіційний акт-документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами нормотворчості у визначеній формі і порядку, який встановлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [7].

Отже, нормативне забезпечення адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України полягає у встановленні та закріпленні на законодавчому рівні системою нормативно-правових актів організаційно-правових засад, завдань, функцій та компетенцій (адміністративних прав і обов'язків) посадових осіб і органів Мін'юсту, а також положень стосовно адміністративної відповідальності у цій сфері з метою виконання функцій і завдань щодо забезпечення правової справедливості у державі. Сформувавши поняття «нормативне забезпечення адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України»,

здійснимо класифікацію нормативно-правових актів у цій сфері.

За спрямованістю діяльності держави можна виділити міжнародні та внутрішні джерела адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України.

Основним міжнародно-правовим актом в цій сфері є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, в статті 6 Конвенції визначено, що захист прав людини і основоположних свобод гарантує право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, при визначенні цивільних прав і обов'язків особи чи при розгляді будь-якого кримінального обвинувачення, що пред'являється особі [8].

Тим самим Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, яка стосується діяльності Міністерства юстиції, є втіленням законності, справедливості, верховенства права шляхом здійснення незалежного правосуддя, яка доводить нам, що кожна людина може звернутися до суду за захистом своїх порушених прав та в розумні строки справа буде розглянута з подальшим винесенням вироку.

Однак більша кількість джерел адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України, мають внутрішню природу. Вони за ієрархічним статусом поділяються на Конституцію та інші закони України, а також чисельні підзаконні нормативно-правові акти.

Так, згідно з Конституцією України щодо забезпечення громадянам юридичної справедливості визначено, що: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1)», «в Україні визнається та діє принцип верховенства права та згідно з

якою всі закони і нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції та мають їй відповідати (ст. 8)», «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21)» [9].

Таким чином, згідно із Основним Законом України адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України базується на юридичних засадах справедливості, верховенства права та незалежного здійснення правосуддя.

Далі широкі адміністративно-правові відносини адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України слід класифікувати за спеціалізацією діяльності цього міністерства, а саме на адміністративну діяльність, пов'язану із очищенням влади, адміністративну діяльність департаменту кримінально-виконавчої служби та пробації, архівної служби, департаменту державної реєстрації, департаменту виконавчої служби, у сфері безоплатної правової допомоги та контролю і нагляду за діяльністю нотаріату.

Тож перейдемо до сфери, що стосується очищення влади, в якій Мін'юст регулюється відповідним законом – це є встановлена Законом України «Про очищення влади» або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Міністерство юстиції забезпечує проведення перевірки, передбаченої зазначеним Законом, формує та веде Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосоване положення Закону України «Про очищення влади» (ст. 5), надає інформацію із зазначеного Реєстру та оприлюднює на власному веб-сайті відомості з нього [10].

Кримінально-виконавча служба регулюється нормативно-правовими актами, основними з яких є Кримінально-виконавчий ко-

декс, закони «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» та «Про попереднє ув'язнення», в регулюванні діяльності якої Міністерство юстиції відіграє важливу роль.

Відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу Мін'юст забезпечує основні права засуджених на належне матеріально-побутове забезпечення, отримання копій документів з їхніх особових справ та інші права людини (ст. 8). Також за ст. 24 цього кодексу Міністр юстиції України особисто або спеціально уповноважені ним представники здійснюють перевірку та контроль за діяльністю органів і установ виконання покарань, а також визначають нормативно-правові акти, якими керується Державна кримінально-виконавча служба України [11].

Отже, Мін'юст забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, забезпечує формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, здійснює контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацію законних прав та інтересів засуджених і осіб, узятих під варту.

Що стосується закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», то Міністерство юстиції відповідно до п. 3 ст. 9 затверджує положення про територіальні органи управління [12].

Міністр юстиції невідкладно інформується про запровадження особливого режиму в місці попереднього ув'язнення відповідно до Закону України «Про попереднє ув'язнення» (ст. 19) [13].

Також Міністерство юстиції здійснює регулювання у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, згідно зі ст. 24

Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи і діловодства, у межах своїх повноважень, визначених законом, вносить пропозиції Міністерству юстиції України щодо формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та забезпечує її реалізацію. Відповідно до статті 25 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» положення про центральні державні архіви України затверджуються Міністерством юстиції України [14].

Закон України «Про безоплатну правову допомогу» визначає регулювання Міністерства юстиції в центрах з надання безоплатної правової допомоги громадянам України. Мін'юст відповідно до цього закону утворює регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці і забезпечує доступ громадян до цих центрів. Повноваження та порядок діяльності центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги встановлюються Положенням про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, що затверджуються Міністерством юстиції України (ст. 16).

Стаття 28 цього Закону зазначає повноваження Міністерства юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги, які є дуже широкими, зокрема, забезпечує координацію діяльності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації політики держави, здійснює загальне управління, відповідає за впровадження і функціонування цієї системи, подає до Кабінету Міністрів України проекти законів та інших нормативно-правових актів, надає методичну допомогу органам виконавчої влади та органам місцевого самовряду-

вання, встановлює порядок ведення Координаційним центром з надання правової допомоги Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, й виконує інші функції у сфері надання безоплатної правової допомоги, встановлені законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [15].

Тобто Закон України «Про безоплатну правову допомогу» є новизною в українському законодавстві, який наближує нашу державу до євроінтеграції та забезпечує невід'ємні, основоположні права громадян згідно з міжнародними правовими актами і Конституцією України.

У Законі України «Про нотаріат» визначено, що Мін'юст здійснює контроль за організацією нотаріату, перевірку організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства (ст. 2) [16].

Ще одним вагомим джерелом нормативного регулювання Міністерства юстиції є спеціальні підзаконні нормативно-правові акти, в першу чергу, Положення про Міністерство юстиції України, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України 2.07.2014 р. №228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», а також внутрішні НПА Мін'юсту: наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 «Про затвердження Положення про Головні територіальні органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі». І цей перелік не є абсолютно вичерпний, його можна продовжити й далі, оскільки до системи органів Міністерства юстиції входить багато інших органів, які йому підпорядковуються. Але ми назвали саме основні НПА,

які мають безперечне відношення до регулювання його діяльності.

Отже, нами пропонується така класифікація нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу Мін'юсту:

– за спрямованістю адміністративно-правових норм: міжнародні та внутрішні;

– міжнародні нормативно-правові акти є втіленням справедливості, верховенства права та загальноприйнятих світових гуманних положень, які універсальні щодо регулювання різних суспільних відносин, зокрема, у сфері визначення адміністративно-правового статусу Мін'юсту;

– вітчизняні нормативно-правові акти встановлюють за допомогою внутрішніх джерел права положення адміністративно-правового статусу Мін'юсту;

– ці нормативно-правові акти за ієрархічним статусом поділяються на такі, що визначені 1) Конституцією; 2) законами України; 3) підзаконними нормативно-правовими актами;

– крім того, за функціями (напрямами) адміністративної діяльності джерела адміністративного права, що визначають адміністративно-правовий статус Мін'юсту, поділяються на такі, що визначають: адміністративну діяльність, пов'язану із очищенням влади, адміністративну діяльність у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, архівної служби, департаменту державної реєстрації, департаменту виконавчої служби, у сфері безоплатної правової допомоги, та контролю і нагляду за діяльністю нотаріату;

– особливим рядком здійснена класифікація норм адміністративного права за критерієм спеціалізації в аналізованій сфері на спеціальні (Положення про Міністерство юстиції України) та універсальні.

Отже, нормативне забезпечення адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України – це встановлені та закріплені на законодавчому рівні системою нормативно-правових актів організаційно-правові засади, завдання, функції та компетенції (адміністративні обов'язки і права) посадових осіб і органів Мін'юсту, а також положення стосовно адміністративної відповідальності у цій сфері з метою виконання функцій і завдань щодо забезпечення правової справедливості у державі. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Рівень довіри до українських судів наближається до абсолютного мінімуму. – Кореспондент. – 12 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1405614-korrespondent-riven-doviri-do-ukrayinskih-sudiv-nablizhaetsya-do-absolyutnogo-minimumu>
2. Презентовано результати опитування щодо ефективності та неупередженості правосуддя в Україні. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. 06.11.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/prezentovano_rezultati_opituvannja_cshodo_efektivnosti_ta_neuperedzhenosti_pravosuddja_v_ukrajini.html
3. Козуліна С. О. Сучасні проблеми та основні шляхи вдосконалення правового статусу органів Міністерства юстиції України. Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 65-77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2014_14_7
4. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2005. – 16 с.
5. Мандичев Д. В. Поняття адміністративно-правового статусу виконавчої влади. Право і суспільство. – 2010. – Вип. 5. – С. 117-121.
6. Словник української мови : в 11 т. – К., 1973. – Т. 4. – 786 с.
7. Теорія права і держави : підруч. – К., Алерта, 2011. – 368 с.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи. Конвенція. Міжнародний документ від 04.11.1950 р. – Урядовий кур'єр. Офіційне видання від 17.11.2010 р. – № 215.

9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254. – Голос України від 01.10.2010 р. – № 72.
10. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. – Голос України від 15.10.2014. – № 198.
11. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 р. № 1129-IV. – Голос України від 29.08.2003. – № 161.
12. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV. – Урядовий кур'єр від 20.07.2005 р. – № 132.
13. Про попереднє ув'язнення : Закон України від 30.06.1993 р. – № 3352-XII. – Голос України від 06.08.1993 р.
14. Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24.12.1993 р. №3814-XII. – Голос України від 29.01.1994 р.
15. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. – № 3460-VI. – Голос України від 08.07.2011 р. – № 122.
16. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 р. № 3425-XII. – Голос України від 05.10.1993 р.

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

О. В. Марченко

У статті сформовано, що нормативне забезпечення адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України полягає у встановленні та закріпленні на законодавчому рівні системою нормативно-правових актів організаційно-правових засад, завдань, функцій та компетенцій (адміністративних прав і обов'язків) посадових осіб і органів Мін'юсту, а також положень стосовно адміністративної відповідальності у цій сфері з метою виконання функцій і завдань щодо забезпечення правової справедливості у державі.

Ключові слова: адміністративно-правовий, забезпечення, завдання, нормативний, права, свободи, справедливість.

Стаття надійшла до редакції: 15.03.2017.