

УДК 34.02:347.9(477)

С. Олефіренко

СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Досліджено основні етапи формування і розвитку органів юстиції на території України. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що стосуються функціонування органів юстиції у різні періоди. Вказано на основну тенденцію забезпечення законності та розвитку українського суспільства.

Ключові слова: органи юстиції, трансформація, судова реформа, демократичний процес, Міністерство юстиції, удосконалення законодавства.

З часу свого виникнення українська юстиція пройшла складний шлях становлення і розвитку, оскільки тісно пов'язана з історією сучасної української державності, виникненням Української Центральної Ради. Біля її витоків стояли такі діячі, як історик і правознавець М. Грушевський, юристи В. Винниченко та С. Єфремов та інші.

Органи юстиції формувались протягом тривалого періоду часу, зазнаючи постійних змін та удосконалень, що прослідковується з моменту виникнення Міністерства юстиції Російської імперії, створення Міністерства судових справ, існування в радянський час Народного комісаріату юстиції УРСР і до появи Міністерства юстиції України вже за часів незалежності. Органи юстиції протягом всього періоду існування тісно пов'язані з судовими органами і навіть якийсь час контролювали їх діяльність. Зважаючи на важливу роль та особливі функції згаданого міністерства, його діяльність розширюється і починається новий період в історії Міністерства юстиції.

В Україні, як і в інших демократичних країнах, такі юридичні органи, як суд, пенітенціарна система, нотаріат, адвокатура, державна виконавча служба, державна реєстраційна служба і органи реєстрації актів цивільного стану діють під егідою юстиції і становлять фундамент державного управління.

На сьогодні Міністерство юстиції України в межах своїх повноважень робить значний внесок в утвердження демократичних засад розвитку суспільства, верховенства права, принципів справедливості та гуманізму, пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

Історію виникнення органів юстиції на території України досліджувала велика кількість провідних українських учених у цій галузі, зокрема: О. Гончаренко, Б. Гук, А. Бандурка, А. Гель, М. Мельник, І. Ємільянова, А. Заєць, Л. Скомороха.

Незважаючи на широкий спектр досліджень, що стосуються процесу формування органів юстиції, потрібно зазначити, що окремі аспекти цього питання в Україні залишаються ще недостатньо дослідженими. Зокрема, рівень розвитку суспільних відносин і суспільства не пов'язаний із розширенням або звуженням функцій органів юстиції України в різні історичні періоди.

Перш, ніж вдаватися до історії виникнення органів юстиції, необхідно згадати про те, що територія України протягом довгого періоду часу входила до складу Російської імперії, тому перша згадка про виникнення інституту органів юстиції на теренах України з'явилася на початку XIX ст.

8 вересня 1802 р. Олександр I своїм маніфестом “Про заснування міністерств” утворив Міністерство юстиції Російської Імперії як один із центральних органів державного управління. Юрисдикція створеного міністерства поширювалася і на територію тогочасної України. Завданням цього державного органу було: здійснення нагляду за станом правосуддя у кримінальних справах і відання провадженнями у справах про помилування та справами про станові права; видання щорічних “Збірників” і “Зводів”, а також відомостей про засудження [1].

Вже на початку свого існування прослідковується тісна взаємодія органів юстиції з судами. Адже саме юстиція як орган державного управління, що підпорядковувався імператору Російської імперії, здійснювала контроль за судами та нагляд за їх керівництвом для того, щоб суди у своїй діяльності не перевищували своїх обов’язків.

Міністру юстиції Російської Імперії навіть після судової реформи 1864 р., під час якої була задекларована автономія судів та інших державних (адміністративних) органів, було надано право наглядати за судами та вживати необхідних, на його думку, заходів для усунення виявлених порушень. Так, міністр юстиції міг проводити ревізію усіх сторін діяльності судів, зокрема діяльності із здійснення правосуддя щодо конкретних справ, також йому було надано право порушувати відносно суддів дисциплінарні провадження, ставити питання про їх звільнення, про призначення чи не призначення на посаду, про підвищення чи пониження тощо. Після приходу до влади більшовиків у 1917 р. Міністерство юстиції Російської Імперії припинило своє існування.

Історія саме української юстиції як органу державного управління бере свій початок з червня 1917 р., коли Центральною Радою було створено Генеральне секретарство судових справ (юстиції) на чолі з В. Садовським. Передбачалось, що основними завданнями новоствореного державного органу будуть: формування нормативно-правової бази судочинства в УНР і виконання судових рішень та нагляд за їх виконанням. Однак, унаслідок виходу Четвертого Універсалу Центральної Ради від 11 січня 1918 р., в якому Україна проголошувалася “самостійною, ні від кого не залежною Вільною Суверенною Державою Українського Народу”, було прийнято рішення перейменувати Генеральне секретарство судових справ на Міністерство судових справ, яке очолив С. Шелухін. З приходом до влади гетьмана П. Скоропадського Міністерство судових справ здійснювало практично всю правову політику.

15 липня 1918 р. через необхідність розширення системи органів державного управління УНР та збільшення кола повноважень Міністерства судових справ виникла потреба трансформації останнього в Міністерство юстиції. Так, згідно із Законом “Про зміну назви Міністерства Судових Справ”, його було перейменовано на Міністерство юстиції [2].

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 [3]. У цей період міністрами юстиції були М. Чубинський, О. Романов, В. Рейнбот.

У грудні 1918 р. влада в Україні перейшла до Директорії. Саме тоді було закладено основу українізації судової системи. Міністерство юстиції розробило закон “Про відновлення гарантій недоторканності особи на території Української Народної Республіки”, що свідчить про перші кроки на шляху до забезпечення основних прав

людини та громадянина. Міністрами юстиції в цей період були В. Приходько, Г. Сиротенко, Д. Маркович, А. Лівичський.

Аналізуючи діяльність органів юстиції УНР, потрібно зауважити, що їх створення і функціонування визначалось конкретною суспільно-політичною обстановкою, яка мала місце на той час в УНР. Говорити про спрямування вказаних органів для задоволення потреб населення не можливо, оскільки його основною функцією і завданням було забезпечення правової бази існування Української народної республіки. Можна констатувати, що основною причиною відсутності спрямованості органів юстиції на задоволення правових потреб населення була короткочасність їх існування.

Радянський період української юстиції розпочався 28 листопада 1918 р. утворенням відділу юстиції при Тимчасовому робітничо-селянському уряді України, функції якого пізніше перейшли до Комітету юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті, згодом також реорганізованому в Народний комісаріат юстиції УРСР, який очолив Є. Терлецький. Певний час посади Наркома юстиції і Генерального прокурора займала одна особа. Зокрема, ці посади обіймали М. Скрипник, В. Порайко, В. Поляков, М. Михайлик, А. Кисельов-Кеслер.

У цей період судова система потребувала не тільки реформування, а й трансформації для вирішення завдань, які були поставлені новою владою. Зокрема, потребували розробки нові законопроекти, які б регулювали діяльність новоствореної правової системи в Україні як складової частини УРСР. В цей період Нарком'юсту також довелось займатися виконанням деяких, не властивих органам юстиції функцій, таких як: перевірка скарг на незаконність арештів, обшуків та інших слідчих дій, розгляд скарг на вироки революційних трибуналів, керівництво усіма в'язничими установами, здійснення активного впливу на організацію захисту та підтримку обвинувачення в судах по кримінальних справах, здійснення нагляду за законністю дій місцевих органів влади, проведення розслідування деяких категорій кримінальних справ, а також нагляд за правильним несенням конвойної служби.

З вищенаведеного прослідковується певна підпорядкованість судових органів органам юстиції, тому в ході судової реформи 1922 – 1924 рр. відбувся чіткий розподіл функцій між ними. Як наслідок Декретом ВЦВК від 1 лютого 1923 р. було прийнято Положення про Народний комісаріат юстиції. Цим декретом Наркомат юстиції уповноважувався виконувати функції з контролю за діяльністю прокуратури, нотаріату та судових виконавців, з нагляду за діяльністю органів дізнання та слідства, Державного політичного управління, земельних комісій, арбітражних комісій, третейських судів та інших подібних установ, що наділені судовими функціями, а також по нагляду за діяльністю колегій адвокатів та організацій, що надавали юридичну допомогу населенню [4]. Наркомат мав повноваження щодо ведення слідства за деякими категоріями кримінальних справ, підбору та розміщення прокурорських кадрів.

Розбудова системи державного управління УРСР потребувала змінення нормативно-правових актів, що регулювали діяльність органів юстиції. Так, 8 грудня 1936 р. було прийнято нове Положення про Народний комісаріат юстиції УРСР. Цим Положенням Наркомат юстиції та його місцеві органи були наділені досить широкими повноваженнями відносно судів. Так, місцеві органи юстиції отримали право давати їм вказівки, обов'язкові для виконання з метою забезпечення правильності та єдності судової практики, керувати виборами суддів, ревізувати їх діяльність, давати обов'язкові настанови з питань застосування законів тощо. 1936 р. органи юстиції та прокуратури розділилися.

Народними комісарами юстиції були Ф. Радченко і М. Бабченко. У 1946 р. Наркомат юстиції Української РСР було перетворено на Міністерство юстиції Української РСР, яке очолювали Д. Панасюк, Ф. Глух, К. Згурська.

Процеси централізації влади в СРСР у 60-х рр. XX ст. призвели до ліквідації Міністерства юстиції в УРСР як органу державного управління. Його функції передано новоствореній Юридичній комісії при Раді Міністрів УРСР та Верховному суду УРСР. Практика роботи вказаної комісії, яка не мала управлінських повноважень, що притаманні згаданому міністерству, призвела до виникнення проблем у діяльності правової сфери, зокрема й судів. Тому 1970 р. діяльність Міністерства юстиції УРСР було поновлено. Упродовж 1970 – 1990 рр. Мін'юст УРСР очолював В. Зайчук.

Організація, діяльність і компетенція Міністерства юстиції УРСР визначалися Положенням про Міністерство юстиції УРСР від 4 вересня 1972 р. Вищевказане міністерство належало до союзно-республіканських міністерств і підпорядковувалося Раді Міністрів УРСР та Міністерству юстиції СРСР. До основних функцій Мін'юсту належали: робота по систематизації та підготовці пропозицій щодо кодифікації законодавства; керівництво правовою роботою в народному господарстві; керівництво і координація діяльності державних органів та громадських організацій з пропаганди правових знань і роз'яснення законодавства серед населення; загальне керівництво нотаріатом, судово-експертними установами, діяльністю органів ЗАГС, адвокатури, також до компетенції Міністерства юстиції УРСР входило підтримання міжнародних зв'язків із правових питань.

Досліджуючи радянський період діяльності органів юстиції, необхідно зазначити, що одним з основних напрямків діяльності цього управлінського органу було забезпечення функціонування тоталітарної системи на території УРСР. Водночас інтереси громадянина були другорядними. Цей недолік пояснюється переважно об'єктивними факторами, а саме, відсутністю в УРСР громадянського суспільства, відсутністю самого поняття приватної власності, відсутністю правових відносин у цій сфері між громадянами та юридичними особами. Сфера діяльності органів юстиції поширювалась на узгодження відносин всередині діючої на той час системи судових і правоохоронних органів. Характерною ознакою побудови органів юстиції є досить “вужька” функція по здійсненню контролю за нотаріальною діяльністю. Знову ж таки це пояснюється відсутністю тоді інституту приватних нотаріусів та обмеженням колом обов'язків діючих державних нотаріусів. У цьому контексті потрібно зазначити, що за радянського періоду громадянин мав стосунки з органами юстиції тільки в декількох випадках, при народженні та смерті, реєстрації шлюбів та вчинення інших нотаріальних дій. Водночас нотаріальна функція органів юстиції УРСР є одною з небагатьох ланок, що пов'язує діяльність органів юстиції УРСР з органами юстиції незалежної України.

Зі здобуттям незалежності, Україна стала на шлях побудови демократичної правової держави. У зв'язку з цим, створене у 1991 р. Міністерство юстиції України отримало повноваження та функції, які в значною мірою різнились від його попередника Міністерства юстиції УРСР.

У цей час законодавчо були закладені основи трансформації та публічності в діяльності Міністерства юстиції України як органа державного управління, що в 90-х рр. впроваджувались у країнах Західної Європи. Відповідно, у зв'язку з розвитком українського суспільства компетенція, структура, функціональні повноваження та завдання Міністерства юстиції постійно розширюються і вдосконалюються.

Так, компетенція та функціональні повноваження визначались Положеннями про Міністерство юстиції України від 28 грудня 1991 р. та 3 жовтня 1992 р. Однак із прийняттям нової Конституції України та запровадженням низки нових реформ, які стосувалися всіх сфер суспільного життя, виникла необхідність у розширенні повноважень згаданого міністерства. Тому робота Мін'юсту з 18 вересня 1996 р. вже регламентувалася новим Положенням про Міністерство юстиції України.

У 1997 р. Міністерство юстиції знову доповнило та удосконалило вищевказане Положення, яке було затверджене Указом Президента України від 30 грудня 1997 р. Основними завданнями Мін'юсту України були: забезпечення реалізації державної правової політики, підготовка пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, його систематизація, розроблення проектів нормативно-правових актів та міжнародних договорів України з правових питань, планування за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, організація виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів України, організація роботи нотаріату та органів реєстрації актів громадянського стану, розвиток правової інформатизації, формування у громадян правового світогляду, здійснення міжнародно-правового співробітництва [5].

Унаслідок вступу України до Ради Європи 1995 р., на неї було покладено обов'язок створити орган державного управління, що відповідає за виконання рішень суду, тому 1998 р. було створено державну виконавчу службу України, наділену повноваженнями примусового виконання рішень судів або інших органів чи посадових осіб, що не виконані самостійно зобов'язаними особами [6].

Указом Президента України "Про внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України" від 27 грудня 2002 р. Міністерство отримало додаткові функції, зокрема: ведення державного реєстру застав рухомого майна, погодження кандидатур для призначення на посади керівників юридичних служб міністерства, інших центральних органів виконавчої влади, надання роз'яснення чинного законодавства державним органам, підприємствам, установам організаціям [7].

З цього періоду одним із важливих напрямків діяльності зазначеного міністерства є міжнародне співробітництво, зокрема питання європейської інтеграції, правової допомоги, міжнародного права, а також правової експертизи міжнародних договорів.

У зв'язку з поглибленням демократичних процесів в Україні та з метою забезпечення основних прав та свобод людини та громадянина при Міністерстві юстиції України 1998 р. було створено інститут Уповноваженого у справах дотримання конвенції про захист прав та основних свобод людини. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. його було перейменовано в Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, який здійснює представництво України в Європейському суді з прав людини у разі розгляду питань дотримання нею Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та звітує про хід виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України [8].

Органам юстиції також підпорядковуються органи реєстрації актів цивільного стану, які здійснюють не тільки реєстрацію актів цивільного стану, а й виконують рішення судів, вирішують питання внесення змін до актових записів цивільного стану, поновлюють втрачені записи, забезпечують збереження архівного фонду.

Міністерство юстиції організує експертне забезпечення правосуддя та проведення науково-дослідних розробок, координує роботу центральних органів виконавчої влади з питань розвитку судової експертизи, проводить атестацію судових експертів, веде державний Реєстр атестованих судових експертів та здійснює контроль за їх діяльністю.

Розвиток суспільних відносин в Україні призвів до необхідності створення, як окремого напрямку діяльності, у структурі Міністерства юстиції України державної реєстраційної служби. Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. та у зв'язку з реформуванням системи центральних органів виконавчої влади створено Державну реєстраційну службу України (Укрдержреєстр). Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. затверджено Положення про Державну реєстраційну службу. Так, згідно із цим положенням визначено, що Державна реєстраційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади [9]. 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, статутів територіальних громад, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

Нормативно-правовим актом, який закріплює теперішній статус Мін'юсту є Указ Президента України від 6 квітня 2011 р., яким затверджено Положення про Міністерство юстиції України.

Основними завданнями Мін'юсту України як органу державного управління, згідно із вищезазначеним указом, є: 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, у сфері виконання кримінальних покарань, 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, 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, здійснення міжнародно-правового співробітництва [10].

Висновки

У підсумку доцільно зазначити, що історія розвитку органів юстиції в Україні відображає рівень розвитку суспільства і суспільних відносин, які існували в конкретний історичний період і трансформацію від авторитаризму влади до демократії та публічності.

З огляду на діючу нормативно-правову базу, яка регулює діяльність органів Міністерства юстиції, необхідно зробити висновок, що метою поступової трансформації і розширення функцій юстиції в Україні є максимальне сприяння зміцненню інститутів державної влади в Україні, проведення державної правової політики та захист прав людини.

За результатами набутого досвіду в суспільстві та серед фахівців все більше укріплюється розуміння того, що не відсторонення органів юстиції від справ правосуддя, а навпаки, посилення їх ролі, але на нових демократичних засадах, є вірним сучасним підходом у справі державотворення.

Література

1. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України [Текст] : навч. посіб. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. — К. : МАУП, 2004. — 272 с.
2. Гончаренко О. В. Формування органів державного управління формуванням суддівського корпусу / О. В. Гончаренко // Університет [Текст] : істор.-філос. журн. — № 5. — К. : [б. в.], 2007. — С. 2—18.
3. З історії органів юстиції // Бюлетень Міністерства юстиції України [Текст]. — 2004. — № 9. — С. 37—46.
4. Гель А. П. Судові та правоохоронні органи України... — 272 с.
5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 30.12.1997 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1998. — № 2.
6. Гук Б. М. Історико-правові передумови створення та розвитку Державної виконавчої служби України // Публічне право [Текст] : наук.-практ. юрид. журн. / Б. М. Гук. — 2012. — № 3 (7). — С. 205—211.
7. Про внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 27.12.2002 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2003. — № 1.
8. Про заходи щодо реалізації Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2006. — № 22.
9. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2011. — № 28.
10. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2011. — № 28.

S. Olefirenko

FORMATION OF JUSTICE AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF UKRAINIAN STATE FORMING

The main stages of formation and development of justice in Ukraine are researched. The basic regulations concerning the functioning of justice in different periods are analyzed. The basic tendency of law enforcement and development of Ukrainian society are shown.

Key words: justice authorities, transformation, judicial reform, democratic process, the Ministry of Justice, the improvement of the legislation.