

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ім. І.І.МЕЧНИКОВА
ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ**

На правах рукопису

ПРИЙДАК Микола Миколайович

**УДОСКОНАЛЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В ГАЛУЗІ ЮСТИЦІЇ
(ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ)**

Спеціальність 12.00.07.- правова теорія управління;
адміністративне право і процес; фінансове право

**Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

ОДЕСА - 1996

116. 35.789

ЛННБ України ім.В.Стефаника



00739499 (+)

Дисертація є рукописом

Роботу виконано на кафедрі правознавства Київського державного економічного університету.

Науковий керівник: доктор юридичних наук,
професор
ОПРИШКО Віталій Федорович

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук,
професор
ПАХОМОВ Іван Микитович
кандидат юридичних наук,
доцент
ГРИНЧИШИН Володимир Анатолійович

Провідна установа - Інститут держави і права НАН України.


Захист відбудеться ²³ листопада 1996 року о 10 годині на засіданні спеціалізованої Ради Д-05.01.08 для захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук при Одеському державному університеті ім. І.І. Мечникова.

Адреса: 270056, Одеса-56, Французький бульвар, 24/26, Юридичний інститут, ауд. 60.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Одеського державного університету ім. І.І. Мечникова.

Автореферат розіслано ²⁵ жовтня 1996 року.

Вчений секретар спеціалізованої Ради,
кандидат юридичних наук,
доцент

 П.Н.Музиченко

ОДЕСА - 600

АКТУАЛЬНІСТЬ І СТУПІНЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕМИ ДИСЕРТАЦІЇ

Актуальність теми дослідження. Одним із складових першочергових завдань будівництва та зміцнення державності України є створення (або вдосконалення існуючих) органів державної виконавчої влади, чільне місце серед яких в цивілізованих країнах світу належить системі органів державного управління в галузі юстиції. Успішне виконання завдань державного будівництва, а також вирішення соціально-економічних проблем суспільства значною мірою залежить від правильного, науково обґрунтованого управління суспільством, всіма сторонами його діяльності, оптимальної організації та функціонування державної виконавчої влади. Питання органів державного управління належать до фундаментальних проблем організації та здійснення державної діяльності в цілому. В сучасних умовах їх значення набуло особливої гостроти.

Темпи суспільних процесів та швидкоплинність змін в політичній, економічній, соціальній та ідеологічній сферах зумовлюють підвищені соціальні вимоги до організації та діяльності органів державної виконавчої та судової влад. На зміну політизованим і заідеологізованим органам державної влади повинні прийти такі, організація і діяльність яких ґрунтується насамперед на праві. Юридична і організаційна визначеність в діяльності органів державної виконавчої влади та судової системи - одна з найперших передумов їх ефективної роботи. В сучасних умовах стає надзвичайно актуальним застосування нау-

ІНБ ім. В. Стефаника
АН України

ково обґрунтованих методів, шляхів і засобів удосконалення всіх важливих функціональних та структурних характеристик органів державної виконавчої влади та судової влади. Ключовим завданням такого вдосконалення виступає приведення діючих організаційних структур в найбільш повну відповідність в даних соціальних умовах із необхідним змістом державної виконавчої влади та правлінням судової влади. Важливим при цьому є також завдання орієнтування створюваних моделей виконавчої та судової влад на відповідні моделі виконавчої та судової влад, що діють в країнах світу й засвідчили тривалу ефективність свого функціонування.

З факту набуття Україною незалежності впливає також необхідність в методологічному переході: від дослідження державно-правових інститутів як складових частин союзної держави (або наддержави) до їх вивчення як елементів суверенної Української держави. Досвід показує, що в недалекому минулому республіканська специфіка досліджувалась недостатньо і була обмеженою. Нині становище докорінно змінилося. Отже, мають змінитися й підходи до вивчення державно-правових явищ, як таких, що властиві незалежній державі.

Проблеми вдосконалення організації та діяльності органів державної виконавчої та судової влади вже давно привертають увагу багатьох вчених-адміністративістів. Цим питанням присвячено ряд монографій, дисертацій, навчальних посібників, наукових статей, коментарів до законодавства (Авер'янов В.Б., Агеев А.О., Альохін О.П., Атаманчук Г.В., Афанасьєв В.Г., Бачило І.Л., Бахрах Д.Н., Битяк Ю.П., Бондаренко Г.П., Вишняков В.Г., Горшенєв В.М., Гребнев Є.Т., Коваль Л.В., Козлов Ю.М., Копейчиков В.В., Крилова Н.С., Курашвілі Б.П., Лазарєв Б.М., Лебедев П.М., Опришко В.Ф., Орзіх М.П., Павловський Р.С., Піскотін М.І., Прилуцький В.О., Самсонов В.М., Селіванов А.О., Сіренко В.Ф., Тихомиров Ю.О., Фролов Е.С., Халімов Р.С., Халфіна Р.С., Цветков В.В., Шемшученко Ю.С., Юсупов В.О., Яворський В.Д.). Проблеми організації та діяльності органів держав-

ної виконавчої та судової влади обговорюються на науково-практичних конференціях, науково-координаційних нарадах, "круглих столах". Все це, безумовно, сприяє поглибленню науково-прикладних розробок названих проблем.

Разом з тим, ряд важливих питань організації та діяльності державної виконавчої влади і, зокрема, державного управління в галузі юстиції, а також деяких іманентних їй сфер управління як давніх (таких, наприклад, як ведення земельного обліку, державного земельного кадастру), так і останнім часом посталих (групи соціальних інтересів, що потребують управління - у справах національностей та міграції населення), та поряд з ними особлива група соціальних інтересів (реалізація гарантованих державою громадянам прав на свободу совісті та сприяння в цьому їм з боку держави) - не знайшли комплексного і системного дослідження в юридичній і, зокрема, в адміністративно-правовій літературі. Аналогічне становище склалося також із дослідженням проблем в сфері створення судової адміністрації. Значною мірою дотепер в наукових працях висвітлювались загальні питання стосовно всієї системи органів державного управління, особливо значна увага приділялась державному управлінню народним господарством та міжгалузевому державному управлінню.

Тривале (понад тридцять років) перебування "в тіні" сфери державного управління адміністративно-політичним будівництвом і, особливо, управління в галузі юстиції, відчутно уповільнює, а нерідко й створює середовище унеможливлення ефективного виконання завдань по державному будівництву й, зокрема, завдань, що передбачені в Державній програмі боротьби зі злочинністю.

У зв'язку з цим постала нагальна потреба глибокого вивчення і осмислення зазначеної проблеми. Отже, тема дисертаційного дослідження знаходиться в числі актуальних проблем юридичної науки.

Мета, предмет та завдання дослідження. Метою цієї дисертації є визначення місця і ролі державного управління

в галузі юстиції в системі органів державної виконавчої влади України, визначення його місця і ролі у взаємовідносинах із судовою владою.

Основну увагу в дисертації зосереджено на аналізі системи органів державної виконавчої влади, їх призначенні, завданнях, структурній та організаційній побудові, компетенції, технології опрацювання соціальних інтересів та прийняття щодо них управлінських рішень, взаємозв'язках органів державної виконавчої влади й інтересів взагалі, правовому опосередкуванні компетенції.

Особлива увага зосереджена на моделі існуючого Міністерства юстиції України, його правовому статусі як органі державної виконавчої влади, його функціях по управлінню органами юстиції, організаційному забезпеченню діяльності судів, його положенні у взаємовідносинах з правоохоронними та іншими органами державної виконавчої влади і, в першу чергу, серед останніх - з Державними комітетами України по земельних ресурсах та у справах релігій, Міністерством України у справах національностей і міграції. Значна увага приділена ролі та місцю Міністерства юстиції України у його взаємовідносинах із судовою владою, довершеності його позицій щодо неї з огляду природних ознак, історичної ретроспективи та відповідних реальностей сьогодення в переважній більшості країн світового співтовариства.

Головна мета здійснення дослідження полягала в тому, щоб на основі законодавства, узагальнень практики його застосування, а також практики діяльності Міністерства юстиції, Кваліфікаційних комісій щодо суддів, Міністерства у справах національностей і міграції, Державних комітетів по земельних ресурсах та у справах релігій визначити доцільність удосконалення існуючої моделі державного управління в галузі юстиції і, зокрема, Міністерства юстиції України. Зрозуміло, дисертант не ставив за мету проаналізувати всі більш-менш важливі питання, що відведені до державного управління в названій галузі. Ось чому головна увага приділена найактуальнішим, на його погляд, проблемам, осмисленню їх

змісту та характеру з огляду на державотворчі процеси та необхідність подолання тяжкої соціально-економічної кризи в українському суспільстві. Якими новаціями повинна відповісти на ці процеси та кризу система державної виконавчої влади в галузі юстиції - ось головне питання, яке стоїть перед дисертантом.

На підставі проведеного дослідження дисертантом зформульовано ряд висновків та пропозицій, що стосуються вдосконалення системи та структури державного управління в галузі юстиції. На захист виносяться наступні положення та висновки, одержані в результаті дисертаційного дослідження:

- про доцільність надання Міністерству юстиції України повноважень щодо здійснення функцій по забезпеченню безпеки суддів та учасників судового процесу, охороні судів в поєднанні з існуючими функціями щодо виконання судових рішень;

- про обґрунтованість розмежування функцій Міністерства юстиції України по організаційному забезпеченню діяльності судів та створенню самостійного органу по забезпеченню правління судової влади - Генеральної Ради судової влади (або Вищої судової адміністрації);

- про надання Міністерству юстиції України функцій державних органів, на які покладено контроль за виконанням чинних: Конституції, законів, указів Президента України, декретів, постанов Уряду України;

- про доцільність передачі Міністерству юстиції України функцій по реєстрації статутів (положень) різних релігійних об'єднань та духовних навчальних закладів;

- про доцільність передачі Міністерству юстиції України та його органам на місцях функцій по державній реєстрації підприємств та суб'єктів підприємницької діяльності (всіх юридичних осіб);

- про доцільність передачі і об'єднання в структурі Міністерства юстиції України завдань і функцій, що сьогодні покладені на Міністерство України у справах національностей і міграції та Державний комітет України

у справах релігії, і створення на їх базі в складі Міністерства юстиції України Департаменту у справах національностей, міграції та релігій з відповідною кореляцією компетенції і ліквідацією згаданих Державного комітету і Міністерства у справах національностей і міграції;

- про доцільність передачі і об'єднання в структурі

Міністерства юстиції України завдань і функцій, що перебувають сьогодні у Державному комітеті України по земельних ресурсах, і необхідність створення на його основі Департаменту по земельних ресурсах Міністерства юстиції України з відповідною кореляцією компетенції і ліквідацією згаданого Державного комітету;

- про ряд конкретних пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинних законів та інших нормативних актів України.

Крім цього, в дисертаційному дослідженні зроблено й ряд інших більш загальних висновків і пропозицій, що стосуються питань, які розглядаються в роботі.

Методологічною основою дисертації є діалектичний метод пізнання соціальних процесів, теоретичні висновки і положення таких юридичних наук, як теорія держави та права, конституційне право, загальна теорія управління, адміністративне право, земельне право та деяких інших галузей правової науки. В роботі в міру необхідності були використані такі загальнонаукові методи, як історичний, порівняльно-правовий, логіко-теоретичний і системно-структурний, метод статистичного аналізу та інші.

В процесі роботи над дисертацією було вивчено й проаналізовано значний масив матеріалів практичної діяльності органів системи Міністерства юстиції України, судів, Міністерства України у справах національностей, міграції та культів, Державного комітету по земельних ресурсах.

Нормативну основу цього дослідження складають: конституційне, адміністративне, земельне, цивільно-процесуальне, господарське законодавство, нормативні акти, що приймались Президентом України, Урядом

України, Міністерством юстиції, Міністерством у справах національностей, міграції та культів, Державним комітетом по земельних ресурсах, кваліфікаційними комісіями у справах суддів.

Дисертант ознайомився з працями окремих зарубіжних вчених, які ведуть дослідження в сфері державної виконавчої влади та судового управління (США, Німеччина, Франція, Туреччина, Іспанія, Росія).

Теоретична та практична значимість дисертації полягає в тому, що отримані за результатами цієї роботи висновки та пропозиції можуть бути враховані при подальшій правозастосовчій, управлінській, правотворчій та науково-дослідницькій діяльності, а також в навчальному процесі. Зокрема, дослідження питань, що розглядаються в дисертації, дозволило авторові зформулювати й висунути ряд пропозицій, що пов'язані з необхідністю розв'язання давно назрілих питань по забезпеченню діяльності суддів та учасників судового процесу, більш повної, кваліфікованої і професійної державної реєстрації всіх юридичних осіб, введення широкоохватного інституту координації контролю за виконанням законів, указів Президента України та декретів і постанов Уряду України, передачі Міністерству юстиції України природно і органічно притаманних йому управлінських повноважень в галузі земельно-правових відносин, а також здійснення управлінських відносин та формування державної політики у сфері міжнародних відносин, міграційної політики та сприяння реалізації гарантованого державою громадянам права на свободу совісті, а також створення і затвердження органу судової адміністрації. Це особливо важливо, якщо врахувати, що в юридичній літературі, в тому числі і адміністративно-правовій, ці питання практично не досліджувались. В зв'язку з цим дисертація певною мірою поповнює загальну прогалину, що існує з цих питань в теорії права і в науці адміністративного права.

Отримані результати дисертаційного дослідження можуть бути використані в галузі загальної теорії держави та права, конституційному, адміністративному, земельному

та інших галузях права, оскільки висновки і пропозиції, що містяться в роботі, носять в ряді випадків комплексний і міжгалузевий характер.

Небезкорисним, як вважає автор, дане дослідження буде не тільки для вчених, викладачів, але й для практичних працівників органів державної виконавчої влади, судових установ.

За результатами дослідження розроблено проект Закону України " Про Генеральну Раду судової влади", а також подані конкретні пропозиції по створенню Судового кодексу України.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертаційного дослідження відображені в чотирьох наукових публікаціях автора, а також зроблена доповідь про них на міжнародній науково-практичній конференції. Про деякі результати розробки доповідалось на засіданні вченої ради Луганського інституту внутрішніх справ, кафедри адміністративного права названого інституту. Результати дослідження використовуються в лекціях для студентів Східно-Українського державного університету та курсантів Луганського інституту внутрішніх справ з адміністративного права, історії держави та права України, а також при вивченні курсу "Правоохоронні органи України", в навчально-методичних посібниках для практичних занять та інших форм навчальної роботи.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох глав, які об'єднують вісім параграфів, висновків, таблиці, з додатку - проекту Закону України " Про Генеральну Раду судової влади" - та списку використаної літератури.

ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність обраної теми, визначається мета, предмет і завдання дослідження, його об'єкт, методологічна основа та наукова новизна дисертації, її теоретична і практична значимість, апробація

дослідження та його структура, а також формулюються основні положення, що виносяться на захист.

В першій главі "Правове регулювання діяльності Міністерства юстиції України" розглядаються питання історико-політичного та правового аспекту державного управління органами юстиції України, зроблено ескізний огляд деяких концепцій сучасних моделей органів державної виконавчої влади. Тут же розглянуто Міністерство юстиції як орган державної виконавчої влади, а також організацію державного управління в галузі юстиції та роль Міністерства юстиції в цій справі. Дано перелік та аналіз законодавства про Міністерство юстиції України.

В главі підкреслюється, що державно-правовим інституціям властива мінливість в історичному плані та внаслідок політичних впливів з притаманними їм також національними особливостями, змінюваними у часі і просторі. Відзначено, що теоретичні узагальнення національних державно-правових явищ, а також вивчення відповідного зарубіжного досвіду, їх зіставлення дають змогу своєчасно помічати динаміку тенденцій, виявляти продуктивні домінуючі напрямки їх розвитку, дозволяють робити прогнозування, а отже - й планувати та здійснювати необхідні практичні дії. Наголошено на необхідності чіткого усвідомлення стратегії нашого правового та політичного розвитку.

В цій главі зазначено, що практика функціонування Міністерства юстиції УРСР останніх двох десятиріч засвідчила безпідставність звуження його повноважень загалом і разом з тим більш яскраво проявилась невиправданість наданих йому прав по широкому втручанню в діяльність судів, що вкладалась в аморфну формулу "організаційне керівництво судами".

Аналіз показав, що в ситуації як оцінки існуючих, так і прогнозування майбутніх органів державної влади нас може спіткати небезпека, що властива молодим державам. Насамперед - небезпека квалітивних невиважених рішень. Серйозну небезпеку може становити побудова органів державного управління і судової влади (зрештою

і всіх трьох гілок влади) під впливом хвилинних інтересів і політичних обставин.

Дослідження переконує, що детермінуючою передумовою успішного досягнення мети функціонально-структурного вдосконалення органу державної виконавчої влади є необхідність належного врахування у вирішенні відповідних питань всієї різноманітності соціальних інтересів, що проявляються як у внутрішньому функціонуванні підрозділів органу державної виконавчої влади, так і в його взаємодіях із зовнішнім соціальним середовищем. Таке врахування соціальних інтересів неможливе без розуміння того, що стосовно конкретного органу державної виконавчої влади відповідність його структури змістові діяльності залежить від значного кола обставин об'єктивного і суб'єктивного порядку - від складності організації суб'єкта управління та характеру його взаємодії з керованим об'єктом до професіональних якостей (професійної підготовленості) управлінських кадрів. Крім того, треба враховувати, що в практиці державного управління реально існуючий механізм співвідношення діяльності і структур органу державного управління являють собою не якусь жорстку, однозначну схему взаємозв'язків та взаємодій змісту діяльності та структур, а знаходяться в рухливому стані, маючи певну об'єктивну динаміку. Відправним пунктом правильної оцінки останньої є визначення первинності змісту діяльності відносно структур.

Сьогодні стає аксіомою, що споріднені суспільні інтереси і відносини доцільно зосереджувати у віданні одного з органів державної виконавчої влади, не допускаючи ситуації, близької до паралелізму, не розпорошуючи їх регулювання в двох чи декількох відомствах та не створюючи самостійні органи управління з незначним обсягом компетенції.

Дослідження сучасного державного управління і тенденції його розвитку свідчать також про невідкладну необхідність перегляду усталених уявлень про сутність,

функції та роль держави і державного управління в суспільстві.

Підсумовуючи вищенаведене як стосовно загалом органів державного управління, так і, зокрема, одного із органів державної виконавчої влади - Міністерства юстиції, - недоліків та резервів їх діяльності, ми не ставимо собі за мету дати рецепт усунення всіх прогалин в організації їх діяльності, а лише зробити спробу змодельювати новий вигляд системи і структури державного управління в галузі юстиції в Україні.

Міністерство юстиції України - центральний орган державної виконавчої влади в галузі юстиції, виконавчо-розпорядча діяльність якого полягає: в розробці проектів нормативних актів, систематизації законодавства; організації та координації роботи по правовій інформатизації; організації забезпечення діяльності загальних судів; забезпеченні надання юридичної допомоги населенню, підприємствам, установам та організаціям; сприянні вдосконаленню правової роботи в народному господарстві; здійсненні міжнародних зв'язків з юридичних питань; здійсненні легалізації об'єднань громадян; забезпеченні ведення судової статистики; здійсненні державної реєстрації нормативних актів міністерств та відомств; кадровому забезпеченні судів; здійсненні організаційного забезпечення виконання рішень, ухвал, постанов та вироків судів щодо майнових стягнень тощо.

Основи правового становища Міністерства юстиції України, як і більшості міністерств та відомств нашої країни, визначаються Конституцією, Конституційним договором, законами України "Про Раду міністрів УРСР", "Про судоустрій України", іншими законами та Положенням про Міністерство юстиції України.

В другій главі "Питання вдосконалення правового статусу Міністерства юстиції України" розглядається положення Міністерства юстиції України в системі правоохоронних та інших державних органів, а також правовий статус Міністерства юстиції. Дисертант на прикладі ряду проблемних питань системи, структури та пра-

вового статусу Міністерства юстиції України розкриває потенційні можливості цього центрального органу державної виконавчої влади.

Аналізуючи існуючу практику діяльності Міністерства юстиції України, зокрема, по організаційному забезпеченню діяльності судів, сприянню вдосконаленню правової роботи в міністерствах та відомствах, державній реєстрації нормативних актів міністерств і відомств, легалізації об'єднань громадян, автор доходить висновку, що частина з них перебуває в певному протиріччі з принципом розподілу влад, реалізація якого розпочата в нашій державі, а інша частина давно вже потребує реформування і значного доповнення обсягу компетенції, оскільки невикористовано не виористовуються потенційні можливості певною мірою відлагодженого механізму центрального органу державної виконавчої влади в той час, коли для здійснення управлінських функцій в державі використовуються малоприспособлені і малоздатні для цього органи управління, або, взагалі, частина давно назрілих в суспільстві проблем не знаходить свого вирішення у всій системі управління. Аналіз компетенції та практики діяльності Державних комітетів по земельних ресурсах та у справах релігії, Міністерства України у справах національностей і міграції в свою чергу показав, що їх діяльність є іманентною діяльністю міністерств юстиції в багатьох країнах світу. Разом з тим і в нашій вітчизняній історії був період (до 1917 року), коли управління в галузі земельно-правових відносин було віднесено до компетенції Міністерства юстиції Російської імперії. Сучасне Міністерство юстиції України керує дорученою йому галуззю державного управління, як правило, через місцеві органи юстиції - управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, а також Головне управління юстиції в АР Крим.

Як відомо, при визначенні взаємовідносин Мін'юсту і судів термін "організаційне забезпечення діяльності судів" прийшов на заміну попередньому - "організаційне керівництво діяльністю судів". Ця заміна знайшла своє за-

кріплення спочатку в Концепції судово-правової реформи в Україні, а в подальшому - в законодавчих актах і стала логічним продовженням взятого в країні курсу на побудову правової держави, однією з ознак якої є розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Відомо також, що незалежність суду забезпечується найрізноманітнішими засобами регулювання: передбаченою законом процедурою здійснення правосуддя, недоторканістю суддів, створенням безпечних умов діяльності, створенням ефективного механізму забезпечення правління судової влади тощо.

Серед суддів та працівників органів юстиції не стихає дискусія про те, як оптимально співвіднести судову діяльність та її організаційне та інше забезпечення з тим, щоб при цьому не було зашкоджено правосуддю, була забезпечена дійсна незалежність суддів. Постановою ІІ з'їзду суддів України (жовтень, 1994 рік) визнано доцільним утворити Вищу раду судової адміністрації.

Дисертант, поділяючи значною мірою положення названої постанови, вважає необхідним чітко визначити, які напрямки роботи по організаційному забезпеченню судової діяльності вважати пріоритетними й залишити за Мін'юстом, а які відокремити, створивши на їх базі механізм забезпечення правління судової влади або судову адміністрацію з умовною поки що назвою *Генеральна Рада судової влади*, або, як пропонує з'їзд суддів, - *Вища Рада судової адміністрації*.

Дослідження також показало, що проблематика сутності та функцій Міністерства юстиції України більш показово може бути сприйнятою крім осмислення власної практики також на базі аналізу методів та організаційних форм, які існують і використовуються в міністерствах юстиції ряду зарубіжних країн. Автором досліджено матеріали щодо діяльності міністерств юстиції та механізмів забезпечення правління судової влади в КНР, США, ФРН, Туреччині, Японії, Швеції, Франції, Італії, Австралії, Швейцарії, Фінляндії, Єгипті, Великобританії та Іспанії.

Характеристики моделей міністерств юстиції та систем підбору і призначення суддівських кадрів в перелічених країнах дають досить цілісне уявлення про обсяг компетенції в галузі державного управління органами юстиції, а також про механізм забезпечення правління судової влади. В більшості названих країн простежується чітка спрямованість на включення до компетенції міністерств юстиції кола повноважень, які іманентно належать їм практично з часів заснування цих міністерств, що були першими покладені в основу новостворюваних органів державного управління в галузі юстиції. Насамперед це стосується судів (Російська та Австро-Угорська імперії, Німеччина, Швеція, США). Практично в усіх вищезгаданих країнах функції Міністерства юстиції по забезпеченню формування та діяльності суддівського корпусу зведені до мінімуму й розподілені між ними та вищими судовими адміністраціями, що здебільшого створюються переважно на постійній основі з представників судової влади. Уявляється, що така формула забезпечення розподілу між виконавчою та судовою владами є досить раціональною та такою, що пройшла тривалі випробування й довела свою життєспроможність і ефективність. Поміж всіх перелічених моделей вищих судових адміністрацій найбільш досконалою, на погляд дисертанта, є модель, що застосовується в Іспанії, і її формула може бути використана при конструюванні відповідної судово-адміністративної інстанції в Україні. На користь такого висновку свідчить і те, що в Іспанії модель судової адміністрації була започаткована в 1980 році, тобто порівняно недавно, в той час, коли в країнах, що тут згадувались, моделі їх судових адміністрацій склались набагато раніше, і їх досвід був врахований при створенні іспанської моделі.

Концепція судово-правової реформи в нашій державі стала помітним фактором позитивного впливу на державотворчі процеси і, зокрема, на становлення судової влади за умови відсутності в Республіці теоретичної концепції її розбудови і утвердження державної незалежності в

цілому. Разом з тим, як відомо, ця концепція вичерпала себе, й створена і діє державна комісія по розробленню нової концепції.

З 6 квітня 1994 року введено в дію Закон України "Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію та дисциплінарну відповідальність суддів судів України", в якому закладено чимало нововведень, що сприяли деяким зрушенням у справі правління судової влади. Поряд з цим сумнівною є доцільність поєднання в одному органі - кваліфікаційній комісії різних функцій: кваліфікаційної атестації і дисциплінарної відповідальності суддів. Не можна вважати раціональною (особливо в сучасних умовах) закладену в Законі конструкцію щодо дворівневої побудови кваліфікаційних комісій (обласна - зайва). Також не є достатньо обгрунтованим закладене в діючий Закон положення про формування комісій за профілями діяльності суддів та ряд інших положень.

Дисертантом пропонується створити для забезпечення правління судової влади Генеральну Раду судової влади, до компетенції якої варто віднести всі повноваження, що знаходяться в віданні Вищої кваліфікаційної та кваліфікаційних комісій, а також значну частину функцій по організаційному забезпеченню діяльності судів, що перебувають сьогодні в компетенції Мін'юсту. При цьому пропонується значно трансформувати частину об'єднаних повноважень та надати деякі нові. Зокрема, автор пропонує покласти на Генеральну Раду функції по забезпеченню підбору та заміщення на посади, підвищення в посаді, регулювання адміністративного статусу і дисциплінарного режиму всіх суддів; пропонується також надати повноваження по забезпеченню призначення суддів президентським указом (останнє частково реалізовано після публікації автора) і представлення для призначення Верховній Раді України кандидатур голів, заступників голів всіх судів та суддів Верховного Суду України та Вищого арбітражного суду України.

Одним із напрямків діяльності Мін'юсту України, вирішення якого давно назріло і повинно бути включеним

до його компетенції, є забезпечення охорони судів, захист безпеки суддів та учасників судового процесу. Відомо також, наскільки низький рівень виконання судових рішень. Відштовхуючись від сучасного та минулого вітчизняного досвіду, а також досвіду деяких зарубіжних раїн (Італія, США), автор пропонує створити в складі Міністерства юстиції України Службу охорони суду та виконання судових рішень.

Процеси, що відбуваються в системі управління в цілому свідчать про те, що чимало протиріч, а то й втрат виникає через порушення компетенції або неналежну адресність компетенції в органах управління. Чисельні втрати та інші негативні наслідки відбуваються в нашій державі через здійснення державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності професійно невідповідними працівниками виконкомів міських (районних) Рад народних депутатів, райдержадміністрацій. Отже, автор пропонує створити районні (міські) відділи юстиції, включивши до їх компетенції функції по державній реєстрації всіх юридичних осіб, а також ряд інших повноважень, про що докладно йдеться на сторінках дисертаційної роботи.

Протягом майже всього періоду існування Міністерства юстиції України, особливо в останні десятиріччя, серед його завдань (в різних редакційних словосполученнях) помітне місце посідає завдання по сприянню вдосконаленню правової роботи в міністерствах та інших відомствах, на підприємствах, в організаціях та установах. Не перебільшуючи, як і не недооцінюючи цей вид діяльності, варто визнати, що в інтересах належного правового забезпечення соціально-економічних перетворень в нашому суспільстві його необхідно суттєво видозмінювати, наповнюючи його більш реалістичним та конкретним змістом. Аналізуючи відповідну практику вивчення стану правової роботи в народному господарстві, виконавчу дисципліну по дотриманню законів, указів Президента, рішень Уряду України, автор робить висновок про необхідність трансформування цього виду повноваження Мін'юсту і надання йому більш владного характеру.

Рекомендації як складова взаємовідносин Міністерства юстиції України з іншими органами державної виконавчої влади при здійсненні його повноважень, якщо й не можуть бути витіснені й замінені на нагляд або контроль, то повинні бути перетворені на певний симбіоз цих трьох компонентів з домінуванням відтінків останнього. Все це має знайти відповідне правове закріплення або в законі "Про правове забезпечення діяльності підприємств та підприємницької діяльності" (який доцільно найближчим часом розробити і прийняти, оскільки нещодавно прийняте Положення про юридичну службу є тільки кроком в належному напрямку), або стати відповідним доповненням до чинних законів України про підприємство та підприємницьку діяльність. Поряд з цим особливий статус Міністерства юстиції України, як з огляду цих повноважень, так і тих, про які йдеться на сторінках дисертаційної роботи, на погляд автора, дає підстави для розробки та прийняття Закону України "Про Міністерство юстиції України" (певною мірою по аналогії з Законами України "Про прокуратуру", "Про міліцію").

В існуючій моделі Міністерства юстиції України, безперечно, вже є значний потенціал, який дозволяє відчутно впливати на розвиток державотворчих процесів, сприяти економічним перетворенням, відновленню та подальшій гармонізації соціальної справедливості. Разом з тим, за умови необхідності розмежування і оптимізації функцій по організаційному забезпеченню діяльності судів та при збереженні всіх інших відповідних механізмів органічну й природну довершеність моделі цього Міністерства додасть передача йому функцій, що сьогодні розгалужені та розпорошені в додатково наспіх створених трьох центральних органах державної виконавчої влади: Міністерстві у справах національностей і міграції й Державних комітетах по земельних ресурсах та у справах релігії. Адже, як зазначається в роботі, в справі організації державної влади необхідно оптимально враховувати як момент роз'єднання, так і поєднання та гар-

монізації. Така модель, на погляд автора, здатна найбільш вдало структурувати реальність й належно впливати на неї.

Як відомо, питання регулювання земельно-правових відносин в різні часи знаходились у віданні різних органів державного управління. Розпочаті в нашій країні приватизаційні процеси вже на самому своєму початку свідчать про те, що механізми вчорашнього дня не можуть бути застосовані для владно-організуючої діяльності держави без впевненості в тому, що вони унеможливлять небажані негативні результати. Варто також пам'ятати, що приватизація будь-якого майна, а особливо, коли йдеться про приватизацію землі, вимагає застосування значної кількості нормативних правових актів. Відомо також, що ефективне застосування норм права можливе, як правило, за умови їх професійного, а не просто службового сприйняття, або ж службового та імітації професійного сприйняття і застосування.

Дослідження показують, що вихід із вказаного становища, як і запобігання йому, можливі за рахунок передачі функцій таких відомств до споріднених їм або близьких за напрямком діяльності й таких, що зможуть забезпечити зниження до мінімуму можливих негативних проявів в діяльності приєднаних відомств за рахунок свого компетентного професійного втручання.

Навіть побіжне вивчення та осмислення конкретності соціальних інтересів в галузі земельних відносин, а також у сфері національних, міграційних та релігійних справ, з'ясування їх структури, якостей, елементів змісту тощо свідчить про іманентність діяльності, обумовленої компетенцією, наданою Державним комітетом по земельних ресурсах та у справах релігії й Міністерству у справах національностей і міграції, класичній компетенції Міністерства юстиції.

В третій главі "Структурно-функціональна характеристика системи органів Міністерства юстиції України" дисертант розглядає питання структури та функції апарату Міністерства юстиції України, структури та функції органів, підпорядкованих Міністерству юстиції України,

а також форми взаємодії Міністерства юстиції України з іншими державними органами та об'єднаннями громадян.

При цьому автор за результатами аналізу функціональних характеристик структурних підрозділів центрального апарату Міністерства юстиції України (а саме: управління організаційного забезпечення діяльності судів, управління правової роботи в народному господарстві, управління юридичної допомоги населенню, управління державної реєстрації нормативних актів та управління об'єднань громадян) вважає доцільним і необхідним використати в першу чергу потенційні можливості саме цих підрозділів як базу для вдосконалення системи структури та правового статусу Мін'юсту. Так, управління організаційного забезпечення діяльності судів повинно стати базовим для нагального проведення заходів по оптимізації розподілу функцій цього підрозділу стосовно організаційного забезпечення діяльності судів й збереження частини функцій за цим підрозділом, а також створення судової адміністрації з умовною поки що назвою *Генеральна Рада судової влади*, використавши другу частину від цих функцій. В межах цього підрозділу має також здійснюватись трансформація функцій щодо судових виконавців і створення на їх основі Служби охорони суду та виконання судових рішень.

Управління правової роботи народного господарства та управління державної реєстрації нормативних актів з огляду на їх функціональні обов'язки мають бути використані для перетворення їх в структурні підрозділи, в яких будуть збережені більшість з існуючих функцій, і разом з тим повинні бути надані нові повноваження для здійснення забезпечення належного та ефективного виконання положень та вимог Конституції, Законів, указів Президента та постанов Уряду України. Поряд з цим, управління правової роботи в народному господарстві при інтегруванні до складу компетенції Мін'юсту повноважень Держкомзему, Міністерства у справах національностей і міграції та Держкомітету у справах релігії і

створенні на їх основі відповідних департаментів у складі єдиного Міністерства юстиції України мусить прийняти на себе певну частину додаткових повноважень для підтримання режиму правового забезпечення діяльності цих нових департаментів. Відповідна кореляція обсягу та змісту функції повинна також відбутись у цьому ж зв'язку в управлінні юридичної допомоги населенню та управлінні об'єднань громадян. По-перше, управління об'єднань громадян повинно прийняти на себе повноваження щодо реєстрації статутів релігійних центрів, релігійних братств, монастирів та духовних навчальних закладів тощо, тобто повноважень, що натеper здійснює Державний комітет у справах релігій. По-друге, управління юридичної допомоги населенню та кож повинно помітно змінити акценти в своїй діяльності, спрямувавши їх у бік новостворених департаментів й прийнявши на себе завдання по правовому забезпеченню їх діяльності в координації її з управлінням правової роботи в народному господарстві.

В областях, містах Києві та Севастополі, а також в АР Крим відповідні структури трьох органів державної виконавчої влади: управління земельних ресурсів та управління (відділи) у справах релігії, а також новостворювані обласні (міські) відділи у справах міграції та національностей необхідно об'єднати в єдиний орган державної виконавчої влади, створивши на його основі Департамент юстиції області (міста, Криму). Структурними підрозділами Департаменту юстиції повинні стати: Управління юстиції, Управління земельних ресурсів, Управління (відділ) у справах національностей, міграції та релігій. Структурні підрозділи цих Департаментів юстиції повинні зберігати певну самостійність у вирішенні покладених на них завдань, разом з тим підпорядковуватись єдиному Генеральному директорові департаменту юстиції. Таке об'єднання дозволить також злити в один деякі з існуючих структурних підрозділів, а також вивільнити окремих посадових осіб.

Використовуючи існуючі структурні підрозділи Держкомзему в районах - районні відділи земельних ресурсів, а також працівників районних державних адміністрацій, що займаються сьогодні реєстрацією суб'єктів підприємницької діяльності, доцільно створити районні відділи юстиції, залишивши за ними існуючі повноваження, а також здійснити розширення їх компетенції, яка буде похідною від обсягу компетенції нової моделі Міністерства юстиції України. Відповідні відділи юстиції необхідно буде також створити і в містах обласного підпорядкування, які поряд з районними відділами юстиції будуть низовою ланкою, підпорядкованою Департаментам юстиції областей.

У Висновках сформульовані відповідні висновки і пропозиції, до яких прийшов дисертант в процесі написання роботи.

До роботи додається проект Закону України "Про Генеральну Раду судової влади".

Основні положення дисертації відображені в роботах:

1. Прийдак М.М. Управління судовими органами в Україні (історико-політичний та правовий аспект).// Право України. - 1993. - №7-8. - с.29-34.

2. Прийдак М.М. До формування механізму правління судової влади.// Право України. - 1994. - №4 - с. 3-4.

3. Прийдак М.М. Суттєві зміни механізму формування судової влади на часі // "Фактор людини в підвищенні діяльності правоохоронних органів". Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. - Луганськ. - 1994. - с.92-93.

4. Прийдак М.М. Деякі аспекти виконавчої влади в моделі нової Конституції України //Государственно-правовые дисциплины (Методические материалы для самостоятельного изучения) - Луганськ. - Редаційно-видавничий відділ Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. -1996.

5. Прийдак М.М. Виконавча влада в "автономному" режимі? //Віче.- 1996. - №5 - с.64-66

Аннотация.

Прийдак Н.Н. Совершенствование государственного управления в области юстиции (Организационно-правовые вопросы.)

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности - правовая теория управления, административное право и процесс, финансовое право.

Юридический институт Одесского государственного университета им. И.И. Мечникова.

На основе нового законодательства и практики его применения, достижений украинской и зарубежной правовой науки осуществлено комплексное исследование государственного управления органами юстиции в условиях формирования рыночных отношений в Украине. Подчеркнуто, что задача реформирования Министерства юстиции Украины заключается в том, чтобы Министерство стало одним из определяющих органов государственной власти в осуществлении политических, правовых и экономических реформ в Украине. И в этом плане опыт работы министерств юстиции посттоталитарных стран Восточной и Центральной Европы, а также государств развитой демократии является полезным для определения статуса украинского министерства. Сделан анализ правовой основы государственного управления органами юстиции.

Обоснована необходимость дальнейшего формирования правовой основы для государственного управления органами юстиции, совершенствования законодательства по государственному управлению органами юстиции и практике его применения.

ОПОРНЫЕ СЛОВА: государственное управление органами юстиции; министерство юстиции; Положение о министерстве юстиции Украины; судебная система; правовое государство; верховенство закона; современная правовая система.

Annotation.

Pryjdaк M.M. The improvement of the state management for the bodies of justice. (The organization and legislation problems).

Thesis for a candidate degree in jurisprudence, speciality 12.00.07.-legal theory of of management, administrative law and legal, proceedings, financial law. Law Institute, Odessa State University.

On the basis of a new legislation and its application achievements of Ukraine and foreign in to practice, legal science, complex analysis of state management for the bodies of justice under the conditions of creating market relations in Ukraine has been. It was stressed during the work, that the aim of restructuring and reforming the Ukrainian Ministry of Justice is to make it a key organ of state power in the execution of political, legal and economic reforms in Ukraine. In this respect, the experiences of the justice ministries of post-totalitarian countries of Eastern and Central Europe as well as of states with

developed democracies would prove useful for the determination of the Ukrainian ministry status. The legal basis of the state management for the bodies of justice is analysed.

The ground has been made for the necessity to continue the creation the legal basis for the state management of the bodies of justice as well as improvement of the legislation of state management of the bodies of justice and its application in to practice.

THE KEY WORDS: the state management of the bodies of justice; the ministry of justice; the Provision on the Ministry of Justice of Ukraine; the judicial system; rule of law; law abiding nation, a modern legal system.

Підписано до друку 6.08.96. Формат 60x84 1/16,
Папір газетний. Умовн. друк. арк. 1,56. Тираж 100 прим.
Замовлення № 18

Віддруковано з готових оригінал-макетів
на фірмі "Магнат",
348055, Луганськ, вул. Володарського, 59.
Тел. 52-72-91.

Ab. 32. 104

439823

AB 35.784

AB. 35. 104