

Наталія Ментух,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

Оксана Шевчук,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ

Проаналізовано теоретичні та практичні питання адміністративно-правового статусу органів юстиції України. Окреслено коло адміністративно-правових відносин у сфері діяльності органів юстиції України. Здійснено аналіз зарубіжного досвіду стосовно організації діяльності органів юстиції та сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до низки нормативних актів.

Ключові слова: органи юстиції України, адміністративно-правовий статус, правове регулювання, завдання, функції, компетенція, зарубіжний досвід.

Mentuh N., Shevchuk O.

Зарубежный опыт административно-правового регулирования деятельности органов юстиции

Проанализированы теоретические и практические вопросы административно-правового статуса органов юстиции Украины. Осуществлен анализ зарубежного опыта в сфере организации деятельности органов юстиции. Определены направления усовершенствования правового регулирования деятельности органов юстиции Украины, сформулированы предложения относительно внесения изменений и дополнений к ряду нормативных актов.

Ключевые слова: органы юстиции Украины регионального уровня, административно-правовой статус, правовое регулирование, задачи, функции, компетенция, зарубежный опыт.

Mentuh N., Shevchuk O.

Foreign experience of administrative and legal regulation of activities of bodies of justice

The article is devoted to analysis of theoretical and practical issues of administrative and legal status of the justice authorities. Administrative and legal relations in the justice authorities' sphere are circled. The analysis of foreign experience in the organization of justice authority of the regional level is made offers on improving legal base in the sphere are formulated.

Keywords: authorities of justice of regional level, administrative and legal status, legal regulation, tasks, functions, competence.

Постановка проблеми. Кардинальні політичні та соціально-економічні зміни в Україні зумовили необхідність оновлення пріоритетних напрямів діяльності Міністерства юстиції України, значного розширення його повноважень, що відповідно призвело до суттєвих структурних перетворень у центральному апараті міністерства.

З покладанням на Міністерство юстиції України принципово нових завдань значно розширилось коло функцій і повноважень як самого Міністерства юстиції України, так і його регіональних органів. Це вимагає з'ясування не лише місця та ролі органів юстиції в системі органів виконавчої влади, але й аналізу та запозичення зарубіжного досвіду організації та діяльності органів юстиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дослідження склали наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців з адміністративного права, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова,

М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука В. В. Ковальської, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Ю. М. Козлова, І. Є. Марочкіна, В. Т. Нора, І. Ю. Онопчака, А. О. Селіванова, М. М. Тищенко та ін.

Відаючи належне проведеним дослідженням, слід зазначити, що основна їх частина здійснювалася на основі вітчизняного законодавства. Проте треба зауважити, що значною мірою зберігає свою актуальність і наукову значущість проблема аналізу законодавства європейських країн з метою запозичення необхідного досвіду.

Мета статті полягає у встановленні особливостей адміністративно-правового статусу органів юстиції України на основі положень юридичної науки, аналізу практики застосування зарубіжного досвіду стосовно організації діяльності органів юстиції. Наголошено, що незважаючи на різноплановість організаційної структури органів і підрозділів юстиції зарубіжних країн, існує одна загальна особливість – наявність двох основних систем управління органами юстиції: централізованої, що здійснюється на рівні Міністерства юстиції і децентралізованої, що здійснюється на рівні регіональних органів і підрозділів юстиції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вироблення основних шляхів удосконалення механізму діяльності органів юстиції України регіонального рівня потребує насамперед проведення змістовного аналізу досвіду зарубіжних країн у цій сфері. Вивчення організаційної структури, основних тенденцій, напрямів діяльності органів юстиції регіонального рівня іноземних держав дозволить виробити інноваційні та організаційно-правові заходи щодо удосконалення механізму організації діяльності органів юстиції регіонального рівня в Україні. Безумовно, що уваги заслуговує досвід провідних країн Західної Європи (Великобританія, Франція, Німеччина) з високою правовою культурою населення та ефективною правовою системою [1, с. 78].

Інші держави, зокрема більшість європейських, а також держави Південної та Центральної Америки, Африки, Японія, Єгипет, Туреччина взяли за зразок французьку (романську) систему управління юстицією. Вважається, що функції міністерства юстиції цих держав в основному копіюють один одного. Відмінності є лише в їхньому обсязі та в повноваженнях міністра юстиції з керівництва судовою системою і контролю за діяльністю судових органів. Крім питань організації та діяльності судів міністерства юстиції там грають важливу роль в процесі законопроектної і законотворчої діяльності, а також у кодифікації і систематизації законодавства.

В силу зазначеної вище причини зупинимося більш детально на компетенції міністра юстиції Франції *Ministère de la Justice*, де він керує діяльністю органів суду і прокуратури. Міністр юстиції відіграє визначальну роль при призначенні суддів та просуванні їх по службі, при складанні списків осіб, які претендують на посаду судді. [2, с. 91]. За власною ініціативою або за постановою відповідного прокурора міністр юстиції Франції може викликати суддів для пояснень, робити їм в усній формі попередження, а також може передати справу про дисциплінарний проступок того чи іншого судді до Вищої ради магістратури, головою якою є Президент республіки, а віце-головою – міністр юстиції. Вища рада магістратури забезпечує дисципліну доль-нонаслідкових чинів, накладаючи на них дисциплінарні стягнення. Правом накладання дисциплінарних стягнень на чинів прокуратури має тільки міністр юстиції, що він робить на основі поради спеціальної комісії. Всі чини прокуратури, суду і слідства призначаються на свої посади декретом Президента республіки Франція на основі пропозицій міністра юстиції. З 1964 р. центральний апарат міністерства юстиції включає в себе, крім кабінету міністра і канцелярії кабінету, такі підрозділи:

1) управління судово-слідчих органів (у Франції слідчі суди організаційно входять в штат судових інстанцій);

2) управління у справах і державної печатки;

3) управління у кримінальних справах та у справах про помилування;

4) управління пенітенціарних установ;

5) управління загальної адміністрації та господарського забезпечення;

6) служба з виховання неповнолітніх і нагляду за ними [3, с. 385].

Крім того, міністру юстиції підпорядкований головний інспектор судових органів. Управління судово-слідчих органів здійснює єдину політику в сфері юридичної освіти та підготовки судово-слідчих кадрів. Міністерство юстиції Франції володіє великими повноваженнями в галузі законодавства. Їм розробляються всі законопроекти з питань правосуддя, що вносяться до Національних зборів, а також готуються всі акти уряду щодо судового відомства. З 1951 р. широкі масштаби набула кодифікаційна робота Міністерства юстиції, яку вона здійснює в тісному контакті з Державною радою і Вищою комісією з кодифікації та спрощення законодавчих та підзаконних актів.

Правосуддя у Франції також підпорядковується Департаменту *Ministère de la Justice*, Департамент складається з Генерального секретаріату, Генеральної інспекції судових служб та п'яти відділень. На нього покладено такі завдання: підготовка текстів законів і правил у певних сферах, таких як сімейне право, конституційне право, цивільне правосуддя та кримінальне правосуддя тощо; управління процесуальними засобами; охорона осіб, які перебувають під судовим контролем; визначення та реалізація державної політики у сфері юстиції: допомога жертвам злочинності, кримінальна політика, боротьба з організованою злочинністю, доступ до правосуддя тощо.

Значна роль відводиться Міністерству юстиції Франції в управлінні справами адвокатури (особливо щодо стряпчих, що входять до складу адвокатури). Стряпчі призначаються Міністерством юстиції за поданням адвокатських корпорацій, які здійснюють нагляд за діяльністю стряпчих і можуть накладати на них дисциплінарні стягнення, а також виключати будь-яку особу з числа стряпчих. Контроль за діяльністю ради адвокатських корпорацій Міністерство юстиції здійснює через прокуратуру. Їй надано право опротестування в апеляційний суд будь-якої постанови цих рад. Такі ж повноваження має Міністерство юстиції і в області управління нотаріатом.

В Англії управління в галузі юстиції здійснюється одночасно двома установами: Департаментом лорда-канцлера *Lord Chancellor's Department* та Міністерством юстиції *Ministry of Justice*. [4]. Функції лорда-канцлера близькі за своїм змістом до функцій міністра юстиції, оскільки він є главою судового відомства і сполучною ланкою між судовими та загальнополітичними органами. Обов'язки Міністерства юстиції, що обмежуються Англією та Уельсом, включають в себе адміністрування всіх судів та трибуналів, реєстрацію земельних ділянок, правову допомогу та регулювання юридичних послуг, коронерів та розслідування смертей, адміністративної юстиції та публічного права, підтримання судової влади, громадського піклування та нагляд за обмеженими пацієнтами, затриманими згідно з законом про психічне здоров'я 1983 року, а також цивільне право та правосуддя, включаючи систему сімейного судочинства та регулювання претензій.

Міністерство юстиції Федеративної Республіки Німеччини (далі – ФРН) як вищий орган управління юстицією в країні, на відміну від відповідних міністерств Франції чи Італії, підпорядковується безпосередньо Федеральному канцлеру, оскільки там відсутній орган, подібний Вищій раді магістратури. Крім того, основна частина власне управлінських функцій лягає на міністерства юстиції земель, але під контролем федерального міністра. Міністерство юстиції ФРН володіє широкими повноваженнями при підготовці та прийнятті законодавчих актів, а також при їх реалізації. У віданні міністерства знаходиться:

- 1) Федеральна судова палата;
- 2) Генеральний федеральний прокурор при Федеральній судовій палаті Німеччини;
- 3) патентне бюро і Федеральний патентний суд в Мюнхені;
- 4) Дорадчий комітет з питань помилування в Бонні та інші установи.

Міністерство юстиції готує вибори суддів Федерального конституційного суду і всіх вищих інстанцій федеральних судів, бере участь у формуванні Федерального трудового суду, здійснює нагляд за федеральною палатою і палатою адвокатів при вищому федеральному суді загальної підсудності (Федеральній судовій палаті). У цій структурі воно має шість відділів: управління юстицією, правосуддя, цивільного права, кримінального права, публічного права, торговельного і господарського права [5].

Альтернативним шляхом розвивалася система органів юстиції США. Міністерство юстиції Сполучених Штатів (англ. *United States Department of Justice, Justice Department*) – департамент федерального уряду США, призначений для забезпечення виконання законів та відправлення правосуддя. Очолюється Генеральним прокурором США.

Організаційна структура Міністерства юстиції Сполучених Штатів Америки складається з відповідних підрозділів: 1) антимонопольне; 2) цивільне; 3) цивільних прав; 4) кримінальне; 5) навколишнього середовища та природних ресурсів; 6) управління; 7) національної безпеки; 8) податків.

Агентств: 1) Бюро алкоголю, тютюну, зброї і вибухових речовин; 2) Управління з боротьби з наркотиками; 3) Федеральне бюро розслідувань (ФБР); 4) Федеральне бюро в'язниць; 5) Служба судових виконавців США.

Інших структурних підрозділів: Комісія з врегулювання іноземних вимог; Інтерпол, національне центральне бюро США; Комісія з помилувань; відділів (відділ правового радника; відділ законодавства; відділ розробки політики; відділ громадських справ; відділ з помилування; відділ міжгромадських угод; відділ управління юстиції; відділ професійної відповідальності; відділ розвідувальної політики і нагляду; виконавчий відділ прокурора (атторнея) США; виконавчий відділ опікунів; відділ головного інспектора;

відділ внутрішнього контролю; оперативні відділи департаменту юстиції США (кримінальне управління і цивільне управління)).

Кожен відділ має певну компетенцію, сферу повноважень і обов'язків. Основними функціями відділу правового радника є підготовка проектів відповідей на запити міністрів, урядових установ, вирішення суперечок або питань, що відносяться до законопроекту, перевірка проектів законів з точки зору форми і законності.

У компетенцію відділу законодавства входить підготовка доповідей по законопроектах, які вносить департамент юстиції, допомога особам, які призначаються на посаді департаменту, що підлягають затвердженню Сенату.

Відділ розробки політики займається плануванням, розробкою і координацією політичних ініціатив Генерального Прокурора в області кримінальної і цивільної юстиції, а також здійснює політику в області зв'язків з громадськістю.

Відділ суспільних справ інформує засоби масової інформації про політику Міністерства, стежить за повнотою, точністю, актуальністю інформації.

Відділ з помилювання не тільки допомагає видавати Президентів США акти милосердя, але і відповідалний за пом'якшення покарання, звільнення від сплати штрафу, відстроченням виконання вироків.

Служба міжгромадських угод відповідає за попередження міжгромадських, міжрасових конфліктів, надає допомогу біженцям з держав Карібського басейну, займається проблемою зниження напруженості між общинами.

Відділ управління юстиції забезпечує безпеку зв'язку, підготовку, перепідготовку і управління персоналом, відповідає за працевлаштування в департаменті.

Відділ професійної відповідальності, очолюваний Радником з професійної відповідальності, здійснює нагляд за Федеральним Бюро Розслідувань, за адміністрацією з боротьби з наркотиками, визначає відповідальність службовців за кримінальні злочини і неетичну поведінку.

Важлива увага приділяється національній безпеці, контррозвідці, здійснюваної відділом розвідувальної політики і нагляду, який очолює Радник з іноземної розвідки і виносить свою думку щодо законопроектів, що піднімають розвідувальні питання [6].

Останнім часом в системі Міністерства юстиції США створено новий підрозділ «Управління юридичних програм», яке грає ключову роль в наданні допомоги правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю і в удосконаленні всієї системи кримінальної юстиції. До його функцій належать: розвиток і підтримка інноваційних програм національного, штатного та місцевого рівнів в питаннях протидії злочинам, пов'язаним з наркотиками і насильством; удосконалення юридичної практики у справах про злочини неповнолітніх; надання допомоги жертвам злочинів. Закони про боротьбу з незаконним обігом наркотиків 1988 р., про захист жертв злочинів 1984 р., про попередження правопорушень серед неповнолітніх 1974 р. дозволяють Управлінню юридичних програм маневрувати своїми коштами і здійснювати свої плани при максимально ефективному використанні обмежених ресурсів. Виконання цих функцій припускає тісну взаємодію з усіма правоохоронними органами, урядовими службами, громадськими організаціями, вченими в галузі теорії та практики кримінальної юстиції.

Таким чином, управління юстицією в США володіє певним ступенем децентралізації, що пояснюється партикуляризмом права, наявністю відокремлених і формально незалежних один від одного судових систем – федеральної та штатів. Міністерство юстиції США представляє єдиний консультативний і правозастосовний орган з чітко розмежованими функціями і повноваженнями, такий, що забезпечує правову допомогу Президентів, судам, Конгресу. Відзначимо, що Міністерство юстиції США та його структурні підрозділи і установи виконують широке коло функцій, які на даний момент в Україні розподілені між Генеральною прокуратурою, Міністерством внутрішніх справ і Службою безпеки України, а також самим Міністерством юстиції.

Висновки. Таким чином, міжнародно-правовий аналіз організації діяльності органів юстиції регіонального рівня (на прикладі Сполучених Штатів Америки, Франції, Федеративної Республіки Німеччини) свідчить про те, що в зарубіжних країнах не склалося єдиної універсальної моделі побудови органів юстиції регіонального рівня. В кожній державі існує своя система органів юстиції, яка залежить від правової системи та державного устрою країни. Разом з тим, незважаючи на різноплановість організаційної структури органів та підрозділів юстиції кожної з зазначених країн, існує одна загальна особливість – наявність двох основних систем управління органами юстиції: централізованої (та, що здійснюється на рівні Міністерства юстиції) і децентралізованої (та, що здійснюється на рівні регіональних органів та підрозділів юстиції).

Список використаних джерел

1. Микульця І. І. Місце та особливості функціонування органів юстиції регіонального рівня у системі суб'єктів адміністративного права / І. І. Микульця // *Право і безпека*. – 2011. – № 5 (42). – С. 78–82.
2. Pascal Durand-Barthez (préf. Roland Drago), *Histoire des structures du Ministère de la justice, 1789-1945*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Travaux et recherches de l'Université de Droit, d'Économie et de Sciences Sociales de Paris II / science administrative » (n° 5), 1973, 91 p.
3. Mathieu Delahousse, *Justice, le ministère infernal*, Paris, Flammarion, coll. « Flammarion EnQuête », 2009, 385 p.
4. « Full list of new ministerial and government appointments: July 2016 ». GOV.UK. Prime Minister's Office, 10 Downing Street. 18 July 2016. Retrieved 19 July 2016.
5. Козлов А. Е. *Конституционное право : учеб.* / А. Е. Козлов. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 464 с.
6. Міністерство юстиції США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ru.wikipedia.org/wiki/Министерство_юстиции_США.

References

1. Mikulka I. I. (2011) *Mistse ta osoblyvosti funktsionuvannya orhaniv yustytysi rehional'noho rivnya u systemi sub'yektiv administratyvnoho prava*. [The place and peculiarities of the functioning of the regional justice bodies in the system of subjects of administrative law] *Pravo i bezpeka – Right and safety*. [in Ukrainian].
2. Pascal Durand-Barthez (préf. Roland Drago), *Histoire des structures du Ministère de la justice, 1789-1945*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Travaux et recherches de l'Université de Droit, d'Économie et de Sciences Sociales de Paris II / science administrative » (no 5), 1973, 91 p. [in French].
3. Mathieu Delahousse, *Justice, le ministère infernal*, Paris, Flammarion, coll. « Flammarion EnQuête », 2009, 385 p. [in French].
4. « Full list of new ministerial and government appointments: July 2016 ». GOV.UK. Prime Minister's Office, 10 Downing Street. 18 July 2016. Retrieved 19 July 2016. [in English].
5. Kozlov A. E. (1997) *Konstitutsiynye parvo* [Constitutional law]. Moscow: BEC [in Russian].
6. US Department of Justice . *Ministerstvo yustytysi SSHA* . Retrieved from: <http://ru.wikipedia.org/wiki/> [in English].

Стаття надійшла до редакції 13.06.2018.