

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

ПРЕДМЕСТНИКОВ ОЛЕГ ГАРІЙОВИЧ

УДК 342.951:351.87(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор
Зозуля Ігор Вікторович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, професор кафедри
загальноправових дисциплін факультету
№ 6.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України
Коломоєць Тетяна Олександрівна,
Запорізький національний університет,
декан юридичного факультету;

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений юрист України
Коваленко Валентин Васильович,
Європейський університет,
проректор з євроінтеграційного процесу;

доктор юридичних наук, професор
Кузьменко Оксана Володимирівна,
Національна академія внутрішніх справ,
завідувач кафедри адміністративного
права та процесу.

Захист відбудеться 11 липня 2017 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

Автореферат розісланий 10 червня 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розбудова України як сучасної європейської правової держави передбачає вирішення багатьох організаційних і правових проблем, зокрема тих, які пов'язані з реальним утвердженням верховенства права і забезпеченням соціальної орієнтованості держави, розвитком національного законодавства та його гармонізацією з правом Європейського Союзу, повним і своєчасним виконанням судових рішень, неухильним дотриманням прав громадян у пенітенціарних закладах, доступністю і надійністю надання адміністративних послуг з державної реєстрації. Провідну роль у вирішенні цих та інших актуальних завдань відіграють органи юстиції України – цілісна підсистема органів виконавчої влади, що комплексно забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику у сферах нотаріату, організації примусового виконання рішень, виконання кримінальних покарань, з питань банкрутства і державної реєстрації та з інших подібних питань.

Сьогодні органи юстиції України продовжують перебувати на перехідному етапі своєї інституалізації та імплементації європейського досвіду управління у сфері юстиції та в інших суміжних галузях, зокрема, позитивними є тенденції щодо ліквідації у системі органів юстиції України зайвих управлінських ланок, скорочення чисельності працівників, впровадження сучасних електронних сервісів, а також лібералізації, децентралізації та демонополізації відповідних напрямків діяльності органів юстиції України. Водночас ефективна діяльність і успішне вдосконалення статусу Міністерства юстиції України та його територіальних органів істотно ускладнюються недосконалістю, непорядкованістю і фрагментарністю їх адміністративно-правових засад, відсутністю комплексного й всебічного законодавчого регулювання організаційної, функціональної, кадрової та матеріально-фінансової основи діяльності органів юстиції України.

Прийняття Закону України «Про органи юстиції України», забезпечення узгодженості законодавчого, підзаконного і відомчого регулювання, його відповідності нагальним потребам і задачам органів юстиції, а також реальна реалізація адміністративного законодавства сприятимуть системності органів юстиції України, їх організованості, цілеспрямованості та підконтрольності.

Проблематику адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України в різні часи досліджували В. Б. Авер'янов,

О. В. Ампілогов, О. С. Бадалова, О. М. Бандурка, Є. Ю. Бараш, Ю. П. Битяк, О. І. Безпалова, М. С. Бортничук, Р. В. Будецький, О. П. Гетманець, С. М. Гусаров, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова, О. С. Дудченко, Н. А. Железняк, Д. В. Журавльов, О. В. Задорожній, І. В. Зозуля, Х. І. Кобацька, В. В. Коваленко, І. П. Козінцев, С. О. Козуліна, Т. О. Коломоєць, Т. М. Колотілова, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, К. Б. Левченко, О. В. Майстренко, Г. В. Мельник, О. І. Миколенко, І. І. Микульця, Л. Д. Минюк, О. М. Музичук, С. В. Олефіренко, І. Ю. Онопчук, А. І. Перепелиця, Г. О. Попова, М. М. Прийдак, Н. В. Ригун, О. Ю. Салманова, О. Ю. Синявська, Д. В. Сіверін, В. В. Сокурено, В. О. Спасенко, С. Р. Станік, Б. С. Стичинський, С. Є. Тюрін, М. М. Феделеш, О. В. Федькович, К. В. Химичук, П. М. Черепій, М. П. Черненко, О. О. Чумак. Вказані та інші вчені зробили вагомий внесок у вдосконалення розуміння та адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України.

Разом із тим, аналіз результатів попередніх наукових досліджень проблем адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України виявляє відсутність єдиного узгодженого й цілісного розуміння сутності, значення та перспектив розвитку регулювання саме адміністративно-правових відносин у сфері організації та діяльності органів юстиції України для ефективної реалізації державної правової політики та інших пов'язаних із нею завдань органів юстиції України.

Наукові праці з даної проблематики стосуються здебільшого лише окремих аспектів правового статусу, напрямків діяльності та організації Міністерства юстиції України і його територіальних органів в цілому, комплексно не характеризуючи саме сучасні адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції України, розгляд та вирішення проблем яких залишається епізодичним і неповним.

Таким чином, необхідність вдосконалення організації та діяльності органів юстиції України, недостатня розробленість їх теоретичних засад і недосконалість адміністративно-правового регулювання обумовлюють актуальність глибокого та всебічного дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук

України від 03.03.2016 р.; Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 942; п. 2.14 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, затверджених Наказом ректора Харківського національного університету внутрішніх справ від 23.02.2016 р., а також Плану науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Харківського національного університету внутрішніх справ на 2015–2016 роки за темою «Адміністративно-правові засади діяльності системи органів юстиції України» (номер державної реєстрації 0115U004740).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі вивчення та систематизації існуючих наукових підходів, а також аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації визначити сутність, зміст і особливості адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України та виробити відповідну концепцію, а також пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні задачі:

- визначити поняття та місце органів юстиції у державному механізмі України;
- охарактеризувати історико-правові засади організації та діяльності органів юстиції в Україні у 1917–1991 роках;
- з’ясувати особливості становлення органів юстиції незалежної України;
- встановити принципи організації та діяльності органів юстиції України;
- розкрити сутність та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України;
- визначити завдання та функції Міністерства юстиції України;
- розкрити повноваження Міністерства юстиції України;
- з’ясувати особливості організаційної структури Міністерства юстиції України;
- визначити адміністративно-правовий статус Міністра юстиції України;
- встановити завдання, функції та повноваження головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України;
- охарактеризувати організаційну структуру головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України;

- розкрити адміністративно-правовий статус начальників головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України;

- з'ясувати особливості організації діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України;

- охарактеризувати правові форми діяльності органів юстиції України;

- розкрити організаційні та матеріально-технічні форми діяльності органів юстиції України;

- встановити методи діяльності органів юстиції України;

- вивчити зарубіжний досвід організації діяльності органів юстиції та визначити можливості його використання в Україні;

- розробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність органів юстиції України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у сфері організації та діяльності органів юстиції України.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції України.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить сукупність сучасних загальних і спеціальних методів наукового пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Для вирішення поставлених задач використано наступні методи пізнання: формально-юридичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, системно-структурний, логіко-семантичний та інші методи пізнання процесів і явищ.

За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, зокрема з'ясовано сутність таких категорій як «органи державної влади», «органи юстиції», «принципи», «компетенція», «завдання», «функції» та інші (підрозділи 1.1, 1.4, 2.1). Із застосуванням системно-структурного методу було розкрито особливості організаційної структури Міністерства юстиції України та його головних територіальних управлінь юстиції (підрозділи 2.3, 3.2), охарактеризовано завдання та функції Міністерства юстиції України (підрозділ 2.1) та визначено принципи організації та діяльності органів юстиції України (підрозділ 1.4).

Порівняльно-правовий метод використано для розкриття сутності сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України (підрозділ 1.5), визначення особливостей

зарубіжного досвіду організації діяльності органів юстиції (підрозділ 5.1). Історико-правовий метод допоміг проаналізувати засади організації та діяльності органів юстиції в Україні у 1917–1991 роках (підрозділ 1.2), та з'ясувати особливості становлення органів юстиції незалежної України (підрозділ 1.3).

Формально-юридичний метод застосовано для характеристики правового статусу і повноважень Міністерства юстиції України та його головних територіальних управлінь юстиції (підрозділи 2.2, 3.1), аналізу засад діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України (підрозділ 3.4), розкриття специфіки правових, організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України (підрозділи 4.1, 4.2). Це в комплексі з методом логічного аналізу сприяло визначенню адміністративно-правового статусу і повноважень Міністра юстиції України та керівництва головних територіальних управлінь юстиції (підрозділи 2.4, 3.3), методів діяльності органів юстиції України (підрозділ 4.3) і напрямків удосконалення адміністративно-правових засад їх діяльності (підрозділ 5.2).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права та процесу, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних вчених. Нормативною базою дисертації є Конституція та закони України, ратифіковані міжнародні договори, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти Міністерства юстиції України, його територіальних органів та інших центральних органів виконавчої влади, які регламентують організацію та діяльність органів юстиції України, відповідне законодавство зарубіжних країн. Інформаційну базу дослідження становлять політико-правова публіцистика, проекти нормативно-правових актів, довідкові видання та статистичні матеріали. *Емпіричну базу* складають узагальнення практичної діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів. Використано також особистий багаторічний досвід роботи на керівних посадах в системі органів юстиції України.

Наукова новизна одержаних результатів. Робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права дослідити проблеми адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення. В результаті проведеного дослідження сформульовано

низку нових теоретичних і прикладних положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– запропоновано нове визначення органів юстиції України як органів виконавчої влади, що відповідно до чинного адміністративного законодавства наділені державно-владними управлінськими повноваженнями у сфері юстиції і в інших суміжних галузях та необхідними організаційними і матеріально-фінансовими засобами;

– встановлено сутність та особливості структури головних територіальних управлінь юстиції, яка побудована на засадах формування спеціалізованих підрозділів за їх кожним основним завданням, розмежування повноважень таких підрозділів і їх взаємодії, централізованого керівництва ними, відповідності статусу підрозділів обсягу та змісту їх завдань, а також наявності єдиної типової структури та типових положень про їх підрозділи;

– визначено особливості організації діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації, до яких відноситься міжрегіональний характер їх діяльності, наявність у кожній області відокремлених підрозділів, превалювання організаційно-контрольних повноважень, спрямування діяльності на забезпечення не лише виконання кримінальних покарань та пробації, але й дотримання законодавства та прав людини в підпорядкованих установах і організаціях, вузькоспеціалізованість підрозділів за основними напрямками їх діяльності та інше;

– розкрито неправові (організаційні та матеріально-технічні) форми діяльності органів юстиції України, які сприяють і забезпечують успішну реалізацію правових форм їх роботи, що здійснюються в рамках поточної повсякденної діяльності, вирізняються меншою нормативно-правовою урегульованістю та зазвичай самі по собі не призводять до конкретних юридично значущих наслідків;

– з’ясовано специфіку методів діяльності органів юстиції України, що характеризуються спрямованістю на організацію їх роботи та реалізацію управлінських повноважень, щільною взаємопов’язаністю методів із завданнями, повноваженнями та формами діяльності, комплексністю застосування, врахуванням особливостей об’єктів впливу, широким використанням методів приписів і контролю, превалюванням методу переконання і недостатніми можливостями здійснювати дієві примусові заходи;

– обґрунтовано необхідність комплексного удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність органів

юстиції України, шляхом: затвердження Концепції розвитку органів юстиції України, прийняття Закону України «Про органи юстиції України», оновлення законодавства про державну виконавчу службу та державну кримінально-виконавчу службу, затвердження Регламентів діяльності органів юстиції та уніфікованих Положень про підрозділи Міністерства юстиції України і його територіальних органів, упорядкування та об'єднання змістовно подібних підзаконних актів та інше;

удосконалено:

– розуміння принципів діяльності органів юстиції України, основними з яких є принципи верховенства права, політичної та іншої неупередженості, професіоналізму, гласності, підконтрольності, відповідальності, взаємодії, єдиноначальності та централізації керівництва, науковості, системності;

– характеристику особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України, до яких відноситься переважна урегульованість основних аспектів їх організації та функціонування, високий рівень уніфікованості регулювання організації органів юстиції, відсутність комплексного законодавчого регулювання їх статусу, превалювання підзаконних і відомчих нормативно-правових актів, які виявляють недостатню стабільність та узгодженість;

– розуміння завдань Міністерства юстиції України з забезпечення формування та реалізації державної правової політики, політики у сфері державної реєстрації, надання безоплатної правової допомоги, організації роботи нотаріату, експертного забезпечення правосуддя, організації примусового виконання рішень, виконання кримінальних покарань та пробачії і т. ін. На виконання даних завдань Міністерством юстиції України здійснюються нормотворча, контрольна, установча, правозастосовна, організаційна, координаційна, реєстраційна, представницька та інші функції;

– визначення особливостей структури Міністерства юстиції України, що складається з фахових, організаційно відособлених і функціонально взаємопов'язаних підрозділів, спеціалізованих за основними напрямками діяльності Міністерства юстиції України та внутрішньоструктурного забезпечення його функціонування. Структура Міністерства юстиції України в цілому відповідає його актуальним завданням і компетенції, хоча постійні реорганізації структури зумовлюють її ускладнення, підвищення статусу та збільшення кількості підрозділів Міністерства юстиції України;

– поняття статусу начальників головних територіальних управлінь юстиції, особливостями якого, насамперед, є конкурсний характер призначення на посаду; незвільнення з посади у зв'язку зі зміною їх керівництва; політична неупередженість; персональна відповідальність перед Міністром юстиції України; зосередження діяльності як на одноосібному керівництві та організації діяльності головних територіальних управлінь юстиції, так і на виконанні установчих та кадрових повноважень, функцій керівника державної служби;

– характеристику правових форм діяльності органів юстиції України, які безпосередньо забезпечують упорядкування адміністративно-правових відносин у сфері їх компетенції, проявляючись у конкретних юридично значущих діях і наслідках, що здійснюються (настають) з дотриманням нормативно визначеного порядку та з належним юридичним оформленням в офіційних документах;

набули подальшого розвитку:

– з'ясування історико-правових засад інституалізації органів юстиції Української Народної Республіки (Української Держави) та Української РСР, які на кожному історичному етапі мали різний статус та роль у державі, а практика їх організації та діяльності виявляє як позитивні, так і негативні риси, врахування чого сприятиме ефективній діяльності та вдосконаленню органів юстиції України;

– розуміння особливостей не завжди послідовного становлення органів юстиції незалежної України, до яких відноситься загальна демократизація та децентралізація управління у сфері юстиції, позбавлення органів юстиції владних повноважень щодо судових органів, спрямування діяльності на здійснення державної правової політики, поява нових напрямків діяльності, ліквідація органів юстиції районного рівня та інше;

– характеристика управлінських, нормотворчих, реєстраційних, контролюючих, координаційних, організаційних та інших повноважень Міністерства юстиції України. Попри доволі розгорнуте підзаконне закріплення компетенції Міністерства юстиції України має місце невизначеність деяких його повноважень, надмірна абстрактність їх формулювання, невичерпність регулювання та дублювання ними один одного;

– визначення статусу Міністра юстиції України як члена Кабінету Міністрів України і державного політичного діяча, особливостями якого, насамперед, є політичний характер призначення на цю посаду, персональна відповідальність за

функціонування системи органів юстиції, можливість притягнення до політико-правової відповідальності, організаційно-управлінський і політичний характер його діяльності, обмеженість внутрішньоуправлінських повноважень у Міністерстві юстиції України і зосередження діяльності на загальному керівництві та контролі його роботи;

– характеристика завдань та функцій головних територіальних управлінь юстиції, які безпосередньо зумовлюються завданнями та функціями Міністерства юстиції України з урахуванням особливостей їх реалізації на місцевому рівні та утворення окремих міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації. Головні територіальні управління юстиції наділені широким колом повноважень із забезпечення правової експертизи та державної реєстрації нормативно-правових актів, правового виховання населення, організації нотаріату та з інших питань;

– з'ясування зарубіжного досвіду організації діяльності органів юстиції, що виявляє зумовлені особливостями державного ладу, правовими звичаями та іншими факторами істотні відмінності в частині складу системи органів юстиції та ступеня їх самостійності, підвідомчості міністерству юстиції судів і прокуратури, обсягу завдань і форм їх діяльності, статусу міністра юстиції та інше.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої наукової розробки проблем адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України (*акти впровадження результатів дисертаційного дослідження у науково-дослідну роботу Херсонського державного університету від 03.03.2017 р. та Харківського національного університету внутрішніх справ від 11.04.2017 р.*);

– у правотворчій сфері – сформульовані в дисертації висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані при розробці нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Міністерства юстиції України та його територіальних органів, а також внесенні до них змін і доповнень (*акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в діяльність Головного територіального управління юстиції у Херсонській області від 10.02.2017 р.*);

– у правозастосовній сфері – використання одержаних результатів дозволить підвищити ефективність діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних органів (*акти впровадження результатів дисертаційного дослідження у діяльність Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області від 12.04.2017 р. та Головного територіального управління юстиції у Запорізькій області від 17.05.2017 р.*);

– у навчальному процесі – матеріали дисертації знайдуть застосування при підготовці підручників, навчальних посібників і навчально-методичних комплексів з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес» та інших дисциплін адміністративно-правового характеру, а також при проведенні занять з підвищення кваліфікації працівників органів і установ юстиції України (*акти про впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес Херсонського державного університету від 15.02.2017 р., Харківського національного університету внутрішніх справ від 20.04.2017 р. та Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка від 27.04.2017 р.*).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах», зокрема: «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 7–8 серпня 2015 р.); «Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ у процесі євроінтеграції» (м. Дніпропетровськ, 27–28 листопада 2015 р.); «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 11–12 грудня 2015 р.); «Гармонізація міжнародного і національного законодавства до системи європейського права в глобальному економічному просторі» (м. Херсон, 28 січня 2016 р.); «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 11–12 березня 2016 р.); «Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень» (м. Київ, 13–14 травня 2016 р.); «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 5–6 серпня 2016 р.); «Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні» (м. Одеса, 14–15 жовтня 2016 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в індивідуальній монографії, навчальному посібнику,

24 наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та зарубіжних збірниках наукових праць, а також 8 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, п'яти розділів, поділених на вісімнадцять підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг роботи становить 520 сторінок, з них основний текст дослідження – 420 сторінок, список використаних джерел (640 найменувань) – 62 сторінки, додатки займають 27 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться дані щодо апробації результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади діяльності органів юстиції України» складається з п'яти підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Поняття та місце органів юстиції у державному механізмі України»* розкрито сутність Міністерства юстиції України і його територіальних органів як підсистеми органів виконавчої влади та їх місце у державному механізмі, що виявляє наступні ознаки: статус органів виконавчої влади, підзвітність, підпорядкованість та підконтрольність вищим органам виконавчої влади; системність та ієрархічність, організаційна та функціональна самостійність, взаємопов'язаність з іншими державними органами; діяльність від імені держави та в її інтересах; переважно адміністративно-правове врегулювання організації та діяльності; чітко визначена територіальна основа діяльності; правозастосовний і виконавчо-розпорядчий характер діяльності; здійснення повсякденного та оперативного державного управління у сфері юстиції та в інших суміжних галузях; видання обов'язкових для виконання приписів, забезпечених різними формами і засобами державного примусу; комплектування на постійній професійній основі державними службовцями; забезпеченість державою необхідними організаційними та матеріально-фінансовими ресурсами та ін.

Сформульовано безпосередню мету діяльності органів юстиції України як формування та реалізація державної правової політики, державної політики у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень, виконання кримінальних покарань, з питань

банкрутства і державної реєстрації та з інших подібних питань. Така діяльність органів юстиції України у підсумку має забезпечувати утвердження верховенства права, формування правової держави та громадянського суспільства, забезпечення реалізації та охорони прав та інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави.

У підрозділі 1.2 *«Історико-правові засади організації та діяльності органів юстиції в Україні у 1917–1991 роках»* послідовно розглянуто особливості формування органів юстиції Української Народної Республіки і Української Держави (1917–1920 рр.) та функціонування органів юстиції Української РСР (1919–1991 рр.). Діяльність органів юстиції Української Народної Республіки (Української Держави) характеризується здійсненням широкого кола завдань з керівництва судовими органами, реалізації державної правової політики та забезпечення правового оформлення функціонування інститутів новоствореної держави, водночас приділяючи меншу увагу питанням задоволення правових потреб громадян.

Визначено, що інституалізація органів юстиції Української СРР у 1919–1936 роках супроводжувалась надмірною концентрацією у них владних повноважень, спрямуванням їх діяльності на керівництво та нагляд за судами, органами слідства та обвинувачення, а не на реалізацію державної правової політики. У 1936–1956 роках посилюється централізація органів юстиції Української РСР навколо Міністерства юстиції СРСР, зберігаються широкі повноваження з управління та контролю діяльності судів, відокремлюється від нього прокуратура та відновлюються місцеві органи юстиції.

Наголошено, що розбудова органів юстиції Української РСР у 1956–1970 роках передбачала глибоку децентралізацію управління у сфері юстиції, повну ліквідацію системи органів юстиції з перерозподілом їх повноважень між різними неспеціалізованими інституціями. У 1970–1991 роках відбувається чергове повернення до централізації управління у сфері юстиції та відновлення фахових органів юстиції, зберігається підпорядкованість органів юстиції відповідними партійним структурам, а також неоднозначне включення обласних органів юстиції до виконкомів обласних рад.

У підрозділі 1.3 *«Особливості становлення органів юстиції незалежної України»* розкрито специфіку становлення органів юстиції після відновлення незалежності України, що характеризується пошуком оптимальної моделі їх організації у складних соціально-політичних умовах і численними змінами функціональної та організаційної основи

діяльності; тривалим виконанням повноважень з організаційного забезпечення діяльності судів; зосередженням діяльності на реалізації державної правової політики, запровадженням державної реєстрації нормативно-правових актів органів виконавчої влади; утворенням і ліквідацією районних та інших подібних територіальних управлінь юстиції, виведенням місцевих органів юстиції зі складу місцевих державних адміністрацій; неоднозначним і недовготривалим покладенням на Міністерство юстиції України повноважень з питань громадянства, реєстрації фізичних осіб, національностей, міграції та релігій; формуванням системи державної виконавчої служби; інтеграцією державної кримінально-виконавчої служби до системи Міністерства юстиції України, утворенням його відповідних міжрегіональних управлінь.

Доведено, що інституалізація органів юстиції незалежної України прямо пов'язана з розвитком адміністративно-правових засад їх діяльності, що в цілому забезпечують більш високий ніж раніше рівень підзаконної урегульованості компетенції та окремих напрямків діяльності органів юстиції України, водночас залишаючись безсистемними і фрагментарними; також мало місце суперечливе паралельне регулювання діяльності Міністерства юстиції України главою держави і урядом.

У підрозділі 1.4 «*Принципи організації та діяльності органів юстиції України*» запропоновано визначати принципи діяльності органів юстиції України як систему врегульованих правом концептуальних вихідних положень, основу яких складають провідні політико-правові ідеї та цінності, що визначають сутність, стандарти і зміст організації та діяльності органів юстиції України. Обґрунтовано, що належне виконання завдань і функцій органів юстиції в Україні, як демократичній, соціальній, правовій державі, потребує покладення в основу їх діяльності сучасних загальних і спеціальних принципів – верховенства права, неупередженості, професіоналізму, гласності, підконтрольності, взаємодії, системності та інших.

Наголошено, що провідне місце в організації діяльності органів юстиції України займає принцип їх системності (ієрархічність, спільні цілі, єдине централізоване керівництво і т. ін.), що забезпечує рівномірність, одноманітність та повноту виконання завдань та функцій органів юстиції на всій території України, а здійснення конкретних повноважень призводить до реалізації державної правової політики в цілому. Реальне впровадження та дотримання відповідних принципів у діяльності органів юстиції України залежить не тільки від закріплення

узагальненого переліку таких принципів, а і від відображення їх змісту в конкретних елементах статусу органів юстиції.

У підрозділі 1.5 «Сутність та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України» сформульовано поняття адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України як цілеспрямованого здійснення уповноваженими суб'єктами з метою ефективного формування і реалізації правової та іншої політики держави за допомогою системи правових засобів юридичного вираження, упорядкування, охорони та розвитку організаційно-управлінських відносин у сфері організації та діяльності органів юстиції України. Реальність та дієвість адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України потребує забезпечення не тільки вичерпності, злагодженості та послідовності нормотворчості, але й точного та неухильного виконання, дотримання та застосування відповідних правових норм на практиці.

Встановлено, що внаслідок відсутності профільного Закону України «Про органи юстиції України» на законодавчому рівні досить фрагментарно закріплюються тільки окремі засади конкретних напрямків діяльності органів юстиції України, статус яких переважно врегульовується значною кількістю підзаконних і відомчих нормативно-правових актів, що виявляє часткову неузгодженість законодавчого та підзаконного регулювання. Значний масив підзаконних нормативно-правових актів з приводу діяльності органів юстиції України характеризується нестабільністю і невпорядкованістю, водночас не забезпечуючи повноту та всебічність адміністративно-правового регулювання. Позитивне значення для забезпечення єдності й цілісності регулювання діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України має практика затвердження їх спільних Положень і Типової структури, а також Типових положень про окремі структурні підрозділи.

Розділ 2 «Адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Завдання та функції Міністерства юстиції України» визначено, що діяльність Міністерства юстиції України має комплексний характер і в цілому направлена на вирішення низки завдань щодо забезпечення формування та реалізації державної правової політики, політики у сфері державної реєстрації, організації роботи нотаріату, організації примусового виконання рішень, виконання кримінальних покарань та пробації, надання безоплатної правової допомоги, банкрутства і т. ін. До основних функцій Міністерства юстиції України відноситься нормотворча, контрольна,

установча, інтерпретаційна, правозастосовна, організаційна, управлінська, координаційна та інші.

Доведено, що забезпечення цілісності адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України потребує більш повного відображення в його компетенції окремих завдань (зокрема щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері архівної справи і діловодства) та узгодження завдань Міністерства юстиції України із законодавчо закріпленими загальними завданнями міністерств в Україні. Так само актуалізується точне правове визначення функцій Міністерства юстиції України, розмежування його завдань і функцій, забезпечення їх належного відображення у компетенції, а також недопущення переобтяження Міністерства юстиції України нетиповими завданнями і функціями.

У підрозділі 2.2 «Повноваження Міністерства юстиції України» охарактеризовано Міністерство юстиції України як загальнодержавний центр нормотворчості, який розробляє проекти нормативно-правових актів, координує і контролює нормотворчість центральних органів виконавчої влади, здійснює державну реєстрацію їх актів і офіційне опублікування правових актів. Міністерство юстиції України також зосереджує широке коло управлінсько-координаційних повноважень з регулювання, організації та забезпечення проведення державної реєстрації, контролю та спрямування роботи суб'єктів державної реєстрації; організації та контролю роботи нотаріату, експертного забезпечення правосуддя, примусового виконання рішень і виконання кримінальних покарань та пробачії; забезпечення надання безоплатної правової допомоги; участі у правовому вихованні населення; проведення «люстраційної» перевірки та ін.

Наголошено, що на підзаконному рівні узагальнено закріплюється досить розгорнутий, але невичерпний перелік повноважень Міністерства юстиції України, частина яких потребує більшої правової деталізації їх змісту, а також форм і механізму реалізації таких повноважень. Вдосконалення діяльності Міністерства юстиції України потребує розширення його повноважень щодо координації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, державної реєстрації усіх нормативно-правових актів органів публічної влади; забезпечення підконтрольності проведення Міністерством юстиції України державної реєстрації своїх актів; розвитку самоврядування у сфері нотаріату та експертного забезпечення правосуддя; інтенсифікації здійснення заходів правового виховання населення; забезпечення внутрішнього і зовнішнього контролю діяльності Міністерства юстиції України.

У підрозділі 2.3 «*Особливості організаційної структури Міністерства юстиції України*» встановлено, що за своїм складом структура Міністерства юстиції України є досить складною, включаючи численні департаменти, управління, відділи і сектори з конкретних напрямків діяльності Міністерства юстиції України та внутрішньоструктурного забезпечення його функціонування. Основоположними підрозділами Міністерства юстиції України, які забезпечують реалізацію ключових напрямків його діяльності, є департаменти державної реєстрації та нотаріату, реєстрації та систематизації правових актів, з питань судової роботи та банкрутства, державної виконавчої служби, державної кримінально-виконавчої служби та інші.

Обґрунтовано, що удосконалення структури Міністерства юстиції України має передбачати її послідовне спрощення та подальшу оптимізацію відповідно до змін у діяльності Міністерства юстиції України, усунення прогалин і неточностей відомчого регулювання статусу його підрозділів; підвищення узгодженості їх повноважень і організації, приведення статусу і складу підрозділів у відповідність їх реальному функціональному навантаженню; реорганізацію дублюючих підрозділів (наприклад, Управління внутрішнього контролю органів і установ системи юстиції та Департаменту державної кримінально-виконавчої служби України); утворення профільного Управління правового виховання населення; об'єднання підрозділів з питань виконання кримінальних покарань та пробації в єдину підсистему. Наділення підрозділів Міністерства юстиції України повноваженнями з досудового розслідування у сфері функціонування державної кримінально-виконавчої служби потребує забезпечення реальних гарантій незалежності та неупередженості таких слідчих і дієвого зовнішнього контролю їх діяльності.

У підрозділі 2.4 «*Адміністративно-правовий статус Міністра юстиції України*» розглянуто адміністративно-правовий статус Міністра юстиції України, який визначається тим, що він очолює Міністерство юстиції України, одноосібно приймає від його імені всі управлінські організаційно-розпорядчі рішення та несе персональну відповідальність за виконання покладених на Міністерство юстиції України завдань і функцій. Статус Міністра юстиції України як члена уряду та державного політичного діяча передбачає здійснення ним не лише організаційно-управлінської, але й політичної діяльності, формуючи та забезпечуючи реалізацію державної правової політики. Із цим пов'язано передання державному секретарю частини внутрішньоуправлінських повноважень у Міністерстві юстиції

України, що дозволяє зосередити діяльність Міністра юстиції України на вирішенні політичних питань у відповідних сферах.

Доведено, що вдосконалення статусу Міністра юстиції України потребує розгорнутого і чіткого законодавчого закріплення його місця у державі, порядку призначення та припинення повноважень, повноважень і порядку їх реалізації; встановлення вікового цензу, цензу дієздатності та цензу професійності; надання парламенту можливості звільняти Міністра юстиції України з власної ініціативи; удосконалення розподілу повноважень між Міністром юстиції України та державним секретарем; уточнення підстав скасування актів територіальних органів Міністерства юстиції України; визначення сутності та сфери застосування доручень Міністра юстиції України; закріплення персональної відповідальності заступників міністра при заміщенні ними Міністра юстиції України, врегулювання статусу та механізму їх притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Розділ 3 «Адміністративно-правові засади діяльності територіальних органів Міністерства юстиції України» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Завдання, функції та повноваження головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України»* визначено, що головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України мають похідний від нього адміністративно-правовий статус та є місцевими органами виконавчої влади, які на підставі чинного законодавства здійснюють у певній адміністративно-територіальній одиниці виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері юстиції та в інших суміжних галузях. Головними територіальними управліннями юстиції в рамках виконання завдань із реалізації державної політики (правової політики, з питань банкрутства, у сферах державної реєстрації та примусового виконання рішень і т. ін.), забезпечення роботи нотаріату, експертного забезпечення правосуддя та протидії легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму здійснюються нормотворча, контрольна, установча, правозастосовна, організаційна, координаційна, реєстраційна та інші функції.

Підкреслено, що з метою належного виконання завдань Міністерства юстиції України на місцевому рівні актуалізується розширення повноважень головних територіальних управлінь юстиції у сферах організації надання безоплатної правової допомоги та експертного забезпечення правосуддя, а також своєчасне та повне відображення в їх компетенції усіх структурно-функціональних перетворень у системі органів юстиції. Ефективна реалізація головними територіальними управліннями юстиції організаційних, контрольних,

реєстраційних та інших повноважень потребує забезпечення їх відповідності завданням, закріплення функцій, усунення прогалин і деталізації регулювання таких повноважень та порядку їх реалізації.

У *підрозділі 3.2 «Організаційна структура головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України»* розкрито організаційну структуру головних територіальних управлінь юстиції, в основу якої покладено формування фахових спеціалізованих підрозділів за відповідними напрямками їх діяльності (провідними з яких є Управління державної виконавчої служби, Управління державної реєстрації і Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти), що створює необхідні умови для реалізації завдань і функцій головних територіальних управлінь юстиції. Досить позитивною є практика затвердження єдиної Типової структури головних територіальних управлінь юстиції та Типових положень про окремі їх підрозділи, що дозволяє забезпечити одноманітність організації діяльності головних територіальних управлінь юстиції.

Наголошено, що вдосконалення організаційної структури головних територіальних управлінь юстиції першочергово має бути направлене на забезпечення повної узгодженості їх структури з компетенцією; приведення статусу окремих підрозділів у відповідність з їх реальним навантаженням; поділ Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти на окремі підрозділи відповідно до напрямків їх діяльності; затвердження Типових положень для усіх підрозділів; усунення прогалин і невідповідності локальних Положень про підрозділи загальному відомчому регулюванню їх статусу; удосконалення розподілу повноважень між підрозділами, їх конкретизація та усунення дублювань; розвиток зовнішнього (у тому числі громадського) контролю роботи підрозділів державної виконавчої служби; чітке врегулювання статусу допоміжних органів та подолання проявів формалізму в їх діяльності.

У *підрозділі 3.3 «Адміністративно-правовий статус начальників головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України»* встановлено, що начальники головних територіальних управлінь юстиції, їх заступники та керівники структурних підрозділів мають статус державних службовців і здійснюють управлінські повноваження, спрямовані на керівництво та контроль виконання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці визначеної державної політики та законодавства. На відміну від Міністра юстиції України керівництво головних територіальних управлінь юстиції не належить до державних політичних посад, що дозволяє уникнути

надмірної політизації їх діяльності та забезпечити високопрофесійний підхід до організації такої діяльності у загальносуспільних інтересах.

Обґрунтовано, що розвиток статусу керівництва головних територіальних управлінь юстиції першочергово потребує: підвищення цenzів для зайняття посад начальників головного територіального управління юстиції; усунення прогалин регулювання порядку їх притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності; встановлення обов'язковості проведення дисциплінарною комісією службового розслідування, підвищення прозорості та об'єктивності її роботи; надання місцевим радам можливості висловлення недовіри начальникам головних територіальних управлінь юстиції; нормативної конкретизації повноважень останніх та порядку їх реалізації; упорядкування відносин з місцевими державними адміністраціями; закріплення основних напрямків і гарантій діяльності заступників начальника головного територіального управління юстиції; узагальненого врегулювання статусу керівництва їх підрозділів у Типових положеннях про такі підрозділи.

У підрозділі 3.4 «Особливості організації діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України» визначено, що формування міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації пов'язане з ліквідацією територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби України та є проявом загальної для органів юстиції політики мінімізації органів управління, скорочення управлінського апарату та оптимізації державних видатків. В організації їх діяльності має бути відображено їх статус не лише як територіальних органів Міністерства юстиції України, але й як органів державної кримінально-виконавчої служби з вузькоспеціалізованими повноваженнями у правоохоронній сфері.

Доведено, що пріоритетами в удосконаленні організації та діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації мають бути: розширення законодавчих засад їх статусу; усунення прогалин і формування єдиного для усіх міжрегіональних управлінь підзаконного регулювання (зокрема затвердження спільного Положення і Типових положень про структурні підрозділи); інтенсифікація внутрішнього і зовнішнього контролю дотримання в них законодавства і прав людини; раціональний перерозподіл організаційно-штатного потенціалу; об'єднання споріднених і невеликих за чисельністю контрольно-наглядових підрозділів в єдине профільне управління; утворення в усіх міжрегіональних управліннях сектору ювенальної юстиції; залишення

лише однієї посади заступника начальника Центрально-Західного міжрегіонального управління з огляду на його невелику штатну чисельність; поліпшення підготовки та стимулювання працівників державної кримінально-виконавчої служби.

Розділ 4 «Форми та методи діяльності органів юстиції України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 *«Правові форми діяльності органів юстиції України»* розглянуто сутність правових форм діяльності органів юстиції України, яка полягає в тому, що їх використання відбувається у чітко визначеному законом порядку та безпосередньо призводить до конкретних юридично значимих наслідків і виникнення, зміни чи припинення відповідних адміністративно-правових відносин.

Охарактеризовано нормотворчу форму, що втілюється у підзаконній нормотворчості органів юстиції України; установчу форму їх діяльності, яка реалізується шляхом затвердження, зміни та скасування відповідних установчих правових актів; а також інтерпретаційну форму діяльності, направлену на забезпечення правильного і одноманітного застосування правових норм шляхом надання їх роз'яснень. Правозастосовна форма діяльності органів юстиції України полягає у практичній реалізації нормативних положень та виданні індивідуальних актів застосування права. Контрольна форма діяльності органів юстиції виявляється у проведенні перевірки дотримання та виконання правових актів об'єктами контролю, а також у реагуванні на виявлені порушення. Також виділяється правоохоронна форма діяльності органів юстиції України, що передбачає спрямування реалізації правових норм на охорону й захист прав громадян, забезпечення правопорядку і законності.

Наголошено, що удосконалення правових форм діяльності органів юстиції України має бути направлене на упорядкування і оновлення їх правових засад, уточнення порядку реалізації таких форм діяльності, уніфікацію подібних процедур в межах однієї форми діяльності, чітке визначення їх юридично значущих наслідків, що мають відповідати поставленим цілям, ширше застосування у діяльності електронних технологій.

У підрозділі 4.2 *«Організаційні та матеріально-технічні форми діяльності органів юстиції України»* розкрито неправові форми діяльності органів юстиції України, які безпосередньо пов'язані з правовими, доповнюють їх, сприяють і забезпечують успішну реалізацію відповідних правових форм діяльності, порівняно з ними характеризуються менш розгорнутою урегульованістю і тим, що

самостійно не призводять до конкретних юридичних наслідків. Організаційні форми діяльності органів юстиції України полягають у постійному здійсненні в рамках управлінської діяльності відповідних поточних, підготовчих організаційних дій і заходів, направлених на забезпечення продуктивної та злагодженої роботи органів юстиції України. Матеріально-технічні форми їх діяльності за своєю суттю є допоміжними, вони матеріально-технічно забезпечують і обслуговують інші форми діяльності органів юстиції України, створюючи належні умови для їх використання.

Обґрунтовано, що вдосконалення неправових форм діяльності органів юстиції України першочергово має спрямовуватись на їх розмежування з правовими формами діяльності, приведення у відповідність з реальними потребами функціонування органів юстиції України, усунення прогалин та дублювань їх підзаконного й відомчого регулювання, впровадження сучасних технологій і засобів реалізації неправових форм діяльності.

У *підрозділі 4.3 «Методи діяльності органів юстиції України»* охарактеризовано методи діяльності органів юстиції України, які становлять комплекс взаємопов'язаних конкретних способів, прийомів і засобів організації їх роботи та практичної діяльності, які в рамках відповідних форм діяльності здійснюються згідно законодавства для реалізації завдань, функцій та повноважень органів юстиції України. Адміністративно-правові методи діяльності органів юстиції України пов'язані з реалізацією їх організаційно-розпорядчих повноважень і полягають в прямому цілеспрямованому впливі на підпорядкований об'єкт управління шляхом прийняття обов'язкових для нього управлінських рішень та в межах інших правових форм діяльності. Організаційні методи діяльності органів юстиції України мають внутрішньструктурне спрямування та покликані упорядкувати та забезпечити належну організацію роботи їх підрозділів і посадових осіб, створити належні умови для ефективної реалізації відповідних завдань і повноважень.

Доведено, що належна реалізація завдань органів юстиції України потребує розширення регулювання видів та змісту методів їх діяльності; забезпечення більшої узгодженості методів між собою, з компетенцією та формами діяльності; своєчасного і комплексного застосування різних методів діяльності з урахуванням особливостей об'єктів впливу й інших суб'єктивних і об'єктивних чинників; постійного вдосконалення і осучаснення методів діяльності; поєднання пріоритетності методу переконання з реальними можливостями здійснювати дієві примусові

заходи для попередження, припинення та усунення відповідних недоліків і порушень.

Розділ 5 «Шляхи удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 5.1 *«Зарубіжний досвід організації діяльності органів юстиції та можливості його використання в Україні»* встановлено, що органи юстиції є неодмінною складовою державного апарату кожної держави, які відповідають за вироблення і реалізацію її правової політики, утвердження верховенства права, забезпечення належного функціонування юрисдикційних та пов'язаних із ними суб'єктів.

Узагальнено основні особливості організації діяльності органів юстиції у зарубіжних країнах, якими є: підзаконне (Білорусь, Молдова, Польща, РФ, Франція) або законодавче (Казахстан) врегулювання статусу органів юстиції; відсутність територіальних органів юстиції (Молдова), їх утворення лише у регіонах (Білорусь, РФ) або і на місцевому районному рівні (Казахстан); паралельне підпорядкування територіальних органів юстиції міністерству юстиції та місцевим органам влади (Білорусь), утворення на місцях власних органів управління у сфері юстиції (США, ФРН), відособлений статус органу юстиції автономного утворення (Молдова); входження органів примусового виконання рішень до складу міністерства юстиції та його органів (Білорусь, Казахстан), їх підпорядкування судовій владі (ФРН) або надання статусу окремих державних органів (Ізраїль, РФ); підпорядкування органів виконання покарань міністерству юстиції (Австрія, Данія, Молдова, Польща, США, Франція, Чехія, Японія) або міністерству внутрішніх справ (Білорусь, Казахстан); віднесення до сфери відання міністерства юстиції органів прокуратури (Австрія, Данія, Польща, США, Франція, Чехія, Японія), судів (Австрія, Данія, Франція, ФРН, Чехія), поліції (Данія); поєднання посад міністра юстиції та генерального прокурора (Канада, США); участь у формуванні національного законодавства (Білорусь, Казахстан, Молдова, Франція, ФРН), забезпечення його погодженості з законодавством ЄС (Молдова, Польща, ФРН); регулювання і контроль у сфері адвокатури та нотаріату (Білорусь, Казахстан, Молдова, Польща, РФ, Франція, ФРН); виконання (Білорусь, Молдова, США, Франція, ФРН) або невиконання (Казахстан, РФ) функцій у сфері судового управління.

У підрозділі 5.2 *«Напрямки розвитку адміністративного законодавства, що регулює діяльність органів юстиції України»* обґрунтовано, що вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України повинне мати належне науково-

теоретичне обґрунтування, бути комплексним, всебічним і послідовним, здійснюючись на основі нагальних потреб управління у сфері юстиції, в межах курсу державної внутрішньої політики та з урахуванням наявних організаційно-фінансових ресурсів, особливостей державного ладу і правової системи України, а також позитивного зарубіжного досвіду. Ключовими векторами розвитку органів юстиції України повинна бути оптимізація та спрощення їх організації, скорочення управлінського апарату і персоналу, упорядкування статусу підрозділів державної виконавчої служби і виконання кримінальних покарань, застосування сучасних прогресивних підходів до виконання завдань, децентралізації діяльності та забезпечення пріоритетності в ній дотримання і реалізації прав громадян.

Наголошено, що розвиток адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України потребує підготовки та затвердження на рівні уряду Концепції розвитку органів юстиції України, прийняття профільного детального Закону України «Про органи юстиції України», удосконалення інших законодавчих актів, затвердження Регламентів діяльності органів юстиції та уніфікованих Положень про їх підрозділи, інтенсифікації міжвідомчого регулювання, узгодження та упорядкування підзаконних правових актів з питань організації та діяльності органів юстиції України. Невід'ємною складовою такого вдосконалення має бути не лише оновлення правових засад, але й забезпечення їх практичного впровадження, реального дотримання і виконання в діяльності органів юстиції України.

ВИСНОВКИ

В дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – характеристика сутності, змісту і особливостей адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України та шляхів їх удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Сформульовано поняття органів юстиції України як органів виконавчої влади, що відповідно до чинного (переважно адміністративного) законодавства наділені державно-владними управлінськими (виконавчо-розпорядчими) повноваженнями у сфері юстиції і в інших суміжних галузях та необхідними організаційними і матеріально-фінансовими засобами. Систему органів юстиції України

складає Міністерство юстиції України та його територіальні органи – головні територіальні управління юстиції і міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації.

Встановлено місце органів юстиції у державному механізмі як суб'єктів державного управління в адміністративно-політичній сфері, які складають цілісну й відокремлену підсистему органів виконавчої влади, відповідальну за реалізацію та забезпечення формування правової та іншої політики держави. Наголошено, що діяльність органів юстиції України направлена на утвердження верховенства права і справедливості, забезпечення реалізації та охорони прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, суспільних і державних інтересів, формування правової держави та громадянського суспільства.

Доведено, що на кожному історичному етапі органи юстиції України мали різний статус та роль у державі, а практика їх організації та діяльності виявляє як позитивні, так і негативні риси, врахування яких сприятиме ефективній діяльності та вдосконаленню органів юстиції України. Визначено, що становлення органів юстиції Української Народної Республіки (Української Держави) відбувалось у складних умовах формування національної державності, що зумовило недостатню стабільність організації органів юстиції та спрямування їх діяльності не стільки на забезпечення прав громадян та організацію надання їм правових послуг, як на правове оформлення новоствореної держави.

Обґрунтовано, що інституалізація органів юстиції Української РСР відбувалась в умовах авторитарного державно-політичного режиму, внаслідок чого органи юстиції у своїй діяльності були залежними від структур правлячої партії, а інтереси держави превалювали над правом, правами та інтересами громадян. Становлення Міністерства (Народного комісаріату) юстиції Української РСР (Української СРР) та його територіальних органів було непослідовним і неузгодженим, без єдиного чіткого розуміння їх сутності та шляхів розбудови. Тривалий час діяльність органів юстиції Української РСР спрямовувалась не на реалізацію державної правової політики, а на виконання функцій судового управління, керівництва та контролю за діяльністю органів прокуратури і слідства. Наголошено, що статус, компетенція та структура органів юстиції Української РСР врегульовувались досить детально, водночас залишаючи нормативно невизначеними засади їх взаємодії, порядок і форми діяльності.

Розкрито основні особливості становлення органів юстиції незалежної України, якими є загальна демократизація та

децентралізація державного управління у сфері юстиції та в інших суміжних сферах; поступове позбавлення органів юстиції владних повноважень щодо судових органів; пріоритетне спрямування діяльності на здійснення державної правової політики і вдосконалення законодавства, забезпечення виконання реєстраційних функцій та надання правових послуг населенню; поява нових напрямків діяльності (управління у сфері надання безоплатної правової допомоги, забезпечення реалізації політики з питань банкрутства та очищення влади, використання електронного цифрового підпису і у сфері захисту персональних даних та ін.); неодноразова зміна статусу підрозділів державної виконавчої служби та державної реєстрації; ліквідація органів юстиції районного рівня та утворення міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації. Процес інституалізації органів юстиції України не завжди був послідовним і обґрунтованим, зумовлюючись не лише об'єктивними потребами і задачами управління у сфері юстиції, але й різними соціально-політичними умовами, що супроводжувалось недостатньою комплексністю та погодженістю адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції незалежної України.

Визначено принципи організації та діяльності органів юстиції України, а саме: принципи верховенства права (включаючи законність і дотримання прав та інтересів людини, юридичних осіб, суспільства і держави); політичної, релігійної та іншої неупередженості (з урахуванням статусу Міністра юстиції України та його заступників як державних політичних діячів); професіоналізму; служіння Українському народу; безперервності; гласності; підконтрольності; відповідальності; взаємодії; єдиноначальності та централізації керівництва; науковості; системності (включаючи ієрархічність і субординацію); територіально-галузевої організації.

Встановлено особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України, якими є переважна урегульованість основних аспектів їх організації та функціонування; високий рівень уніфікованості регулювання внутрішньої організації органів юстиції та їх окремих підрозділів, а також певних напрямків їх діяльності; відсутність комплексного законодавчого регулювання статусу органів юстиції України; фрагментарність законодавчих засад статусу державної виконавчої служби та державної кримінально-виконавчої служби; превалювання підзаконних і відомчих нормативно-правових актів, які виявляють неповну стабільність і узгодженість, а також відсутність чіткого визначення

засад системності та взаємодії органів юстиції, порядку реалізації усіх їх повноважень.

Підтверджено, що основними завданнями Міністерства юстиції України є забезпечення формування та реалізація державної правової політики, політики у сфері державної реєстрації, надання безоплатної правової допомоги, організації роботи нотаріату, експертного забезпечення правосуддя, організації примусового виконання рішень, виконання кримінальних покарань та пробації і т. ін. На виконання даних завдань Міністерством юстиції України здійснюються нормотворча, контрольна, установча, інтерпретаційна, правозастосовна, організаційна, управлінська, координаційна, реєстраційна, представницька, аналітична, прогностична та інші функції.

Наголошено, що окремі завдання Міністерства юстиції України досить нетипові для нього (наприклад, протидія легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму) і неповністю відображені в його компетенції (забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи і діловодства), а їх формулювання охоплює не усі аспекти реально здійснюваної діяльності Міністерства юстиції України (наприклад, організація роботи нотаріату), також його завдання частково не погоджуються з законодавчо визначеними завданнями міністерств в Україні через недосконалість формулювання останніх. Функції Міністерства юстиції України залишаються нормативно неврегульованими, що ускладнює упорядкування та розмежування завдань і функцій Міністерства юстиції України, забезпечення їх вираження у конкретних повноваженнях.

Визначено, що Міністерство юстиції України наділене значними повноваженнями управлінського, нормотворчого, реєстраційного, контрольного, координаційного та організаційного характеру за усіма основними напрямками його діяльності. Деяко обмеженими є повноваження Міністерства юстиції України з правової експертизи та реєстрації, що стосуються не усіх нормативно-правових актів і їх проектів та не завжди передбачають дієвий вплив на суб'єктів нормотворчості, а проведення Міністерством юстиції України державної реєстрації своїх актів не забезпечується достатніми гарантіями об'єктивності такої діяльності. Широкими є організаційні та контрольні повноваження Міністерства юстиції України у сфері нотаріату та експертного забезпечення правосуддя, а участь у правовому вихованні населення залишається здебільшого лише перспективним напрямком діяльності Міністерства юстиції України. Доведено, попри доволі розгорнуте підзаконне закріплення компетенції Міністерства юстиції України має місце невизначеність

деяких його повноважень (наприклад, у сфері пробації), надмірна абстрактність їх формулювання, дублювання ними один одного (наприклад, з питань організації примусового виконання рішень), а також невпорядкованість підзаконної регламентації порядку, правил і гарантій реалізації конкретних повноважень Міністерства юстиції України.

Встановлено, що організаційна структура Міністерства юстиції України складається з фахових, організаційно відособлених і функціонально взаємопов'язаних підрозділів, спеціалізованих за основними напрямками діяльності Міністерства юстиції України та внутрішньоструктурного забезпечення його функціонування. Відносно велика чисельність працівників Міністерства юстиції України загалом погоджується з широким обсягом його повноважень і значною кількістю фахових структурних підрозділів.

Підкреслено, що структура Міністерства юстиції України в цілому відповідає його актуальним завданням і компетенції, водночас постійні реорганізації організаційної структури зумовлюють її ускладнення, підвищення статусу та збільшення кількості підрозділів Міністерства юстиції України. В результаті мають місце окремі випадки неточностей формулювання та дублювання повноважень різними підрозділами (наприклад, підрозділами державної кримінально-виконавчої служби); неузгодженості їх компетенції з внутрішньою організацією; покладення на підрозділи повноважень, які не відповідають профілю саме їх діяльності; переобтяження компетенції одного підрозділу різними місткими напрямками діяльності (наприклад, Департаменту з питань судової роботи та банкрутства); невідповідності організаційної форми підрозділів реальному обсягу їх повноважень (наприклад, Департаменту з питань люстрації).

Обґрунтовано, що за своїм адміністративно-правовим статусом Міністр юстиції України є членом Кабінету Міністрів України і державним політичним діячем, який уособлює (очолює) Міністерство юстиції України як єдиначальний центральний орган виконавчої влади та здійснює представницьку, зовнішньополітичну, правотворчу, координаційну, організаційну, установчу (номінаційну, кадрову), контрольну та інші функції. Визначено основні особливості статусу Міністра юстиції України, до яких відноситься: політичний характер призначення на цю посаду, відсутність вимог до професійного рівня; персональна відповідальність за функціонування системи органів юстиції, солідарна відповідальність з іншими членами уряду за результати його діяльності; можливість притягнення до політико-правової відповідальності з законодавчо невизначеного кола підстав;

не лише організаційно-управлінський, а і політичний характер його діяльності; невизначеність сфери застосування доручень Міністра юстиції України; обмеженість внутрішньоуправлінських повноважень у Міністерстві юстиції України і зосередження діяльності на загальному керівництві, координації та контролі його роботи; самостійне визначення Міністром юстиції України компетенції його заступників.

Доведено, що завдання та функції головних територіальних управлінь юстиції як територіальних органів Міністерства юстиції України загальної компетенції безпосередньо зумовнюються завданнями та функціями Міністерства юстиції України з урахуванням особливостей їх реалізації на місцевому рівні та утворення окремих міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації. Покладення на головні територіальні управління юстиції завдання з реалізації державної політики у сфері пробації виявляє необхідність розмежування їх повноважень та налагодження ефективної взаємодії з міжрегіональними управліннями з питань виконання кримінальних покарань та пробації. Підкреслено, що головні територіальні управління юстиції наділені широким колом повноважень із забезпечення правової експертизи та державної реєстрації нормативно-правових актів, правового виховання населення, організації нотаріату та з інших питань. Проте з питань організації надання безоплатної правової допомоги та експертного забезпечення правосуддя повноваження головних територіальних управлінь юстиції є надто обмеженими, також недостатньо врегульовані їх організаційно-контрольні повноваження у сфері примусового виконання рішень та державної реєстрації.

Визначено, що організаційна структура головних територіальних управлінь юстиції побудована на засадах формування відповідних спеціалізованих підрозділів за їх кожним основним завданням, розмежування повноважень таких підрозділів і їх взаємодії, централізованого керівництва ними, а також відповідності статусу підрозділів обсягу та змісту їх завдань. Виокремлено особливості структури головних територіальних управлінь юстиції, якими є наявність єдиної типової структури та типових положень про їх підрозділи, що забезпечує одноманітність організації усіх головних територіальних управлінь юстиції з урахуванням потреб і реалій кожного регіону; включення до їх складу чисельних і територіально відособлених місцевих відділів державної виконавчої служби та відділів державної реєстрації актів цивільного стану; паралельна

підпорядкованість підрозділів державної виконавчої служби відповідному Департаменту Міністерства юстиції України; неоднозначне поєднання у компетенції одного підрозділу (наприклад, Управління реєстрації нормативно-правових актів, правової роботи та правової освіти) різних напрямків діяльності; неконкретність повноважень окремих підрозділів (наприклад, з питань правової освіти); можливе (але не обов'язкове) утворення підрозділу із зв'язків з громадськістю; відсутність чіткого статусу допоміжних органів і гарантій їх впливу на діяльність головних територіальних управлінь юстиції.

Встановлено, що начальники головних територіальних управлінь юстиції за своїм адміністративно-правовим статусом є політично неупередженими професійними державними службовцями, які одноосібно їх очолюють та несуть перед Міністром юстиції України персональну відповідальність за організацію та результати діяльності відповідних головних територіальних управлінь юстиції. До інших особливостей статусу начальників головних територіальних управлінь юстиції відноситься: об'єктивне і відкрите проведення конкурсу на зайняття посади спеціальною конкурсною комісією; їх призначення державним секретарем Міністерства юстиції України, погодження призначення і звільнення начальника головного територіального управління юстиції в Автономній Республіці Крим її Верховною Радою; вичерпність переліку підстав припинення державної служби, не звільнення з посади у зв'язку зі зміною їх керівництва; зосередження діяльності як на керівництві та організації діяльності головних територіальних управлінь юстиції, так і на виконанні установчих та кадрових повноважень, функцій керівника державної служби; погодження пріоритетів і планів роботи головного територіального управління юстиції з головою місцевої державної адміністрації; самостійний розподіл між заступниками обов'язків і відповідальності за керівництво окремими ділянками діяльності.

Обґрунтовано, що міжрегіональні управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації, будучи вузькоспеціалізованими територіальними органами Міністерства юстиції України, комплексно забезпечують реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Дані міжрегіональні управління наразі все ще перебувають на етапі своєї інституалізації, що виявляє недостатню конкретність їх організаційно-розпорядчих і правоохоронних повноважень, а також неповну погодженість компетенції та структурної організації міжрегіональних управлінь.

Встановлено, що організація діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації характеризується міжрегіональним характером їх діяльності, наявністю у кожній області відокремлених підрозділів; превалюванням організаційно-контрольних повноважень, здійсненням управління підпорядкованими підприємствами, установами і організаціями; спрямуванням діяльності на забезпечення не лише виконання кримінальних покарань та пробації, але й дотримання законодавства та прав людини в підпорядкованих підприємствах, установах і організаціях; неоднозначним затвердженням змістовно ідентичних Положень для кожного міжрегіонального управління; типовістю їх структури з урахуванням реального обсягу задач у кожному регіоні; вузькоспеціалізованістю підрозділів за основними напрямками їх діяльності.

Доведено, що правові форми діяльності органів юстиції України безпосередньо забезпечують упорядкування адміністративно-правових відносин у сфері їх компетенції, проявляючись у конкретних юридично значущих діях і наслідках, що здійснюються (настають) з дотриманням нормативно визначеного порядку та з належним юридичним оформленням в офіційних документах. Особливістю діяльності органів юстиції України є її широке вираження як у загальних (видання нормативних і індивідуальних правових актів, надання роз'яснень, контроль і т. ін.), так і більш специфічних (здійснення правової експертизи, видання та анулювання свідоцтв, акредитація, державна реєстрація, примусове виконання рішень, складення протоколів про адміністративні правопорушення, участь у різних судових процесах і т. ін.) правових формах.

Наголошено, що неправові (організаційні та матеріально-технічні) форми діяльності органів юстиції України сприяють і забезпечують успішну реалізацію правових форм їх роботи, що здійснюються в рамках поточної повсякденної діяльності, вирізняються меншою нормативно-правовою урегульованістю та зазвичай самі по собі не призводять до конкретних юридично значущих наслідків. Узагальнено основні неправові форми діяльності органів юстиції України, якими є забезпечення ведення єдиних і державних реєстрів, офіційне видання збірників актів законодавства, надання методичної допомоги, планування роботи, ведення діловодства та архіву, висвітлення інформації в засобах масової інформації та на власному веб-сайті, проведення нарад, робочі поїздки, добір кадрів, робота з підготовки та підвищення їх кваліфікації і т. д.

Обґрунтовано, що ефективна реалізація правових і неправових форм діяльності органів юстиції України залежить не тільки від упорядкування і деталізації їх правових засад, але й від розмежування та узгодженості правових і неправових форм діяльності, розширення використання сучасних електронних технологій в процесі їх реалізації, спрощення необґрунтовано ускладненого порядку реалізації окремих правових форм діяльності, запобігання формалізму в реалізації форм діяльності, забезпечення відповідності юридичних наслідків дій органів юстиції України їх завданням і повноваженням.

Визначено методи діяльності органів юстиції України як сукупність взаємопов'язаних, конкретних, однорідних способів і прийомів організації їх роботи та реалізації управлінських повноважень, втілюваних у формах діяльності для виконання покладених на них завдань і функцій. Різноманітність завдань органів юстиції України зумовлює застосування в їх діяльності широкого кола різноманітних адміністративно-правових (регулювання, керівництво, надання приписів, дозволів і заборон, реєстрація, контроль, переконання, адміністративний примус і т. ін.), організаційних (планування, інформаційне забезпечення, вироблення рішень, організація їх виконання і контроль за цим, робота з кадрами і т. ін.), соціально-психологічних, економічних та інших методів. Методи діяльності органів юстиції України характеризуються їх щільною взаємопов'язаністю з завданнями, повноваженнями та формами діяльності, комплексністю застосування, врахуванням особливостей об'єктів впливу та інших чинників, широким використанням методів приписів і контролю, превалюванням методу переконання і недостатніми можливостями здійснювати дієві примусові заходи.

Встановлено, що у зарубіжних країнах система органів юстиції, як правило, складається з міністерства юстиції, його територіальних органів та інших підвідомчих органів, діяльність яких направлена на реалізацію державної правової політики, вдосконалення законодавства, забезпечення функціонування судової системи, виконання рішень юрисдикційних органів і покарань, представництво інтересів держави у судах, організацію адвокатури і нотаріату. Організація органів юстиції у зарубіжних країнах виявляє зумовлені особливостями державного ладу, правовими звичаями та іншими факторами істотні відмінності в частині складу системи органів юстиції та ступеня їх самостійності, підвідомчості міністерству юстиції судів і органів прокуратури, обсягу завдань, форм і методів їх діяльності, статусу міністра юстиції тощо.

Доведено, що у зарубіжних країнах значного поширення набув судово-правоохоронний тип (діяльність зосереджена у судовій і правоохоронній сферах) системи органів юстиції, тоді як в Україні та низці інших пострадянських країн органи юстиції відносяться до загальноправового типу (зосередження діяльності на реалізації правової політики та організації надання різних правових послуг).

Обґрунтовано, що розвиток адміністративного законодавства, що регулює діяльність органів юстиції України, повинен мати цілеспрямований, комплексний і науково обґрунтований характер, враховувати актуальні потреби управління у сфері юстиції та позитивний зарубіжний досвід. Пріоритетними напрямками такого вдосконалення має бути: 1) затвердження Концепції розвитку органів юстиції України; 2) прийняття Закону України «Про органи юстиції України», який детально і узгоджено регулюватиме статус органів юстиції, склад їх системи, принципи діяльності, засади взаємодії, завдання, функції і повноваження, форми їх реалізації, структуру, а також статус керівництва органів юстиції; 3) прийняття закону про нормативно-правові акти, оновлення законодавства про державну виконавчу службу та державну кримінально-виконавчу службу; 4) затвердження Регламентів діяльності органів юстиції, уніфікованих Положень про їх підрозділи, упорядкування та об'єднання змістовно подібних підзаконних актів; 5) проведення державної реєстрації усіх нормативно-правових актів органів публічної влади, інтенсифікація контролю нормотворчості органів виконавчої влади та здійснення контролю за виконанням законодавства; 6) продовження сучасної практики децентралізації діяльності, ліквідації зайвих управлінських ланок, спрощення і пришвидшення процедур державної реєстрації та розвитку відповідних електронних сервісів; 7) обґрунтування та врегулювання діяльності з проведення досудового розслідування; 8) активізація роботи у сфері правової допомоги та здійснення дієвих заходів правового виховання населення; 9) упорядкування та осучаснення форм і методів діяльності, приведення їх у відповідність з актуальними потребами органів юстиції; 10) розширення громадського контролю за діяльністю органів юстиції, підвищення рівня суспільної довіри до них; 11) забезпечення узгодженості компетенції, структури, штату та матеріально-фінансового забезпечення органів юстиції; 12) приведення організаційної форми, найменування та структури підрозділів органів юстиції у відповідність їх повноваженням, недопущення утворення дублюючих підрозділів; 13) поступове скорочення чисельності працівників органів юстиції, забезпечення їх високого професійного рівня та

підвищення соціально-правових гарантій; 14) чітке розмежування управлінських повноважень керівництва органів юстиції; 15) надання парламенту можливості звільняти Міністра юстиції України з власної ініціативи, а місцевим радам – висловлювати недовіру керівникам територіальних органів юстиції.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Предместніков О. Г. Органи юстиції України: адміністративно-правові засади діяльності : монографія / О. Г. Предместніков ; за заг. ред. проф. І. В. Зозулі. – Херсон : Айлант, 2017. – 600 с.
2. Предместніков О. Г. Особливості розуміння сутності органів юстиції України та складу їх системи / О. Г. Предместніков // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2015. – № 11 (169). – С. 71–77.
3. Предместніков О. Поняття та ознаки органів юстиції України як органів виконавчої влади / О. Предместніков // Вісник Нац. акад. правових наук України. – 2015. – № 3 (82). – С. 97–106.
4. Предместніков О. Г. Історико-правові засади організації та діяльності органів юстиції Української РСР у 1918–1956 роках / Предместніков О. Г. // Право і суспільство. – 2015. – № 6. – Ч. 3. – С. 35–41.
5. Предместніков О. Г. Становлення та розвиток органів юстиції Української РСР у 1956–1991 роках / Предместніков О. Г. // Інформація і право. – 2015. – № 3 (15). – С. 143–149.
6. Предместніков О. Особливості становлення системи органів юстиції незалежної України / Олег Предместніков // Jurnalul juridic national: teorie si practica. – 2015. – № 5-1 (15). – С. 56–61.
7. Предместніков О. Г. Сучасний стан та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності системи органів юстиції України / Предместніков О. Г. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2015. – Ч. II. – Т. 2. – С. 185–189.
8. Предместніков О. Г. Принципи організації та діяльності системи органів юстиції України / О. Г. Предместніков // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2016. – № 4 (174). – С. 28–34.
9. Предместніков О. Завдання Міністерства юстиції України як

основа його правового статусу та діяльності / Олег Предместніков // Jurnalul juridic national: teorie si practica. – 2016. – № 2/2 (18). – С. 71–75.

10. Предместніков О. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики: нормотворчість і права експертиза / Олег Предместніков // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 4 (242). – С. 56–61.

11. Предместніков О. Г. Правові засади діяльності Міністерства юстиції України у сфері державної реєстрації, організації нотаріату і примусового виконання рішень / Предместніков О. Г. // Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Юридичні науки. – 2016. – Вип. 2. – Т. 2. – С. 90–94.

12. Предместніков О. Міністр юстиції України як державний політичний діяч: статус, порядок призначення на посаду та припинення повноважень / Олег Предместніков // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 7 (245). – С. 89–94.

13. Предместніков О. Функції та повноваження Міністра юстиції України / Олег Предместніков // Jurnalul juridic national: teorie si practica. – 2016. – № 4 (20). – С. 79–83.

14. Предместніков О. Г. Правовий статус і завдання територіальних органів Міністерства юстиції України / Предместніков О. Г. // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2016. – Вип. 4. – Т. 2. – С. 32–36.

15. Предместніков О. Г. Сутність та специфіка повноважень територіальних органів Міністерства юстиції України / Предместніков О. Г. // Науковий вісник публічного та приватного права : збірник наук. праць. – 2016. – Вип. 3. – С. 169–173.

16. Предместніков О. Статус і повноваження керівництва територіальних органів Міністерства юстиції України / Олег Предместніков // Jurnalul juridic national: teorie si practica. – 2016. – № 5 (21). – С. 72–76.

17. Предместніков О. Г. Адміністративно-правове регулювання статусу підрозділів державної виконавчої служби територіальних органів Міністерства юстиції України / О. Г. Предместніков // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2016. – № 10 (180). – С. 26–31.

18. Предместніков О. Г. Основні правові форми діяльності органів юстиції України з реалізації державної правової політики / О. Г. Предместніков // Право та інновації. – 2016. – № 4 (16). – С. 111–118.

19. Предместніков О. Особливості організаційних і матеріально-

технічних форм діяльності органів юстиції України / Олег Предместніков // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 12 (250). – С. 146–151.

20. Предместніков О. Г. Адміністративно-правове регулювання організаційної структури Міністерства юстиції України / О. Г. Предместніков // Форум права. – 2016. – № 5. – С. 157–167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_28.pdf.

21. Предместніков О. Г. Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності системи органів юстиції України // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Сер. Юридична. – 2016. – № 15. – С. 45–51.

22. Предместніков О. Г. Правові засади діяльності підрозділів головних територіальних управлінь юстиції з питань нотаріату, банкрутства, судової роботи та реєстрації правових актів / О. Г. Предместніков // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2017. – № 2 (184). – С. 27–33.

23. Предместніков О. Г. Особливості статусу та складу системи органів юстиції в зарубіжних країнах / Предместніков О. Г. // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції: наук. збірник. – 2017. – № 1. – Т. 2. – С. 119–123.

24. Предместніков О. Г. Основні напрямки діяльності органів юстиції зарубіжних країн / О. Г. Предместніков // Форум права. – 2017. – № 1. – С. 162–170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_29.pdf.

25. Предместніков О. Г. Особливості організації діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України / О. Г. Предместніков // Форум права. – 2017. – № 2. – С. 95–103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_17.pdf.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

26. Предместніков О. Г. Щодо мети та місця органів юстиції у державному механізмі України / Предместніков О. Г. // Актуальні питання правової теорії та юридичної практики : міжнародна наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7–8 серпня 2015 р.). – Одеса : Причорноморська фундація права, 2015. – С. 83–85.

27. Предместніков О. Г. Щодо сутності принципів функціонування системи органів юстиції України / Предместніков О.

Г. // Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ у процесі євроінтеграції : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 27–28 листопада 2015 р.) : у 2-х ч. – Дніпропетровськ : Дніпропетровськ. гуманітарний ун-т, 2015. – Ч. 1. – С. 75–78.

28. Предместніков О. Г. Природа та сутність адміністративно-правового регулювання діяльності системи органів юстиції України / Предместніков О. Г. // Сучасне державотворення та право творення: питання теорії та практики : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Одеса, 11–12 грудня 2015 р.). – Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2015. – С. 101–104.

29. Предместніков О. Г. Реформи Міністерства юстиції України в напрямку європейського розвитку Предместніков О. Г. // Гармонізація міжнародного і національного законодавства до системи європейського права в глобальному економічному просторі : тези міжнародної наук.-практ. конф. (м. Херсон, 28 січня 2016 р.). – Херсон : МУБіП, 2016. – С. 48–51.

30. Предместніков О. Г. Щодо функцій Міністерства юстиції України / Предместніков О. Г. // Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Одеса, 11–12 березня 2016 р.). – Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2016. – С. 86–90.

31. Предместніков О. Г. Теоретичні аспекти розуміння компетенції та повноважень Міністерства юстиції України / Предместніков О. Г. // Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи досліджень : міжнародна наук.-практ. конф. (м. Київ, 13–14 травня 2016 р.). – К. : Центр правових наукових досліджень, 2016. – С. 29–32.

32. Предместніков О. Г. Особливості діяльності територіальних органів юстиції у зв'язку з тимчасовою окупацією частини території України та проведенням антитерористичної операції / Предместніков О. Г. // Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку : міжнародна наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 серпня 2016 р.). – Х. : Східноукр. юрид. наук. організація, 2016. – С. 78–81.

33. Предместніков О. Г. Особливості організації діяльності управління державної реєстрації головних територіальних управлінь юстиції // Предместніков О. Г. // Правова реформа та забезпечення демократизаційних процесів і національної безпеки в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 14–15 жовтня 2016 р.). – Одеса : Міжнародний гуманітарний ун-т, 2016. – С. 76–80.

Наукові праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

34. Предместніков О. Г. Юстиція на кожному етапі життя : навч. посібн. / О. Г. Предместніков ; опрац. Марковою Л. І. – Херсон : Херсонське міське управління юстиції, 2006. – 260 с.

35. Предместніков О. Г. Пріоритетні напрями подальшого вдосконалення державного управління під час проведення адміністративної реформи в Україні / О. Г. Предместніков // Правові новели. – 2014. – № 1. – С. 49–54.

36. Предместніков О. «Це буде повністю люстрована сфера влади...» / Олег Предместніков // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2016. – № 11 (181). – С. 20–23.

АНОТАЦІЯ

Предместніков О. Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2017.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів юстиції України. Визначено поняття та місце органів юстиції у державному механізмі України. Охарактеризовано історико-правові засади організації та діяльності органів юстиції в Україні у 1917–1991 роках і особливості становлення органів юстиції незалежної України. Встановлено принципи їх організації та діяльності, а також розкрито сутність та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції України.

З'ясовано специфіку завдань, функцій, повноважень та організаційної структури Міністерства юстиції України і головних територіальних управлінь юстиції, визначено адміністративно-правовий статус Міністра юстиції України та начальників головних територіальних управлінь юстиції. Охарактеризовано особливості організації діяльності міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України. Розкрито правові, організаційні та матеріально-технічні форми, а також методи діяльності органів юстиції України.

Проаналізовано зарубіжний досвід організації діяльності органів юстиції. Обґрунтовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність органів юстиції, що, насамперед, передбачають затвердження Концепції розвитку органів юстиції України, прийняття Закону України «Про органи юстиції України» та узгодження відповідних підзаконних правових актів.

Ключові слова: органи юстиції, Міністерство юстиції України, територіальні органи, організація, діяльність, адміністративно-правовий статус, принципи, повноваження, організаційна структура, форми діяльності, методи діяльності.

АННОТАЦИЯ

Предместников О. Г. Административно-правовые основы деятельности органов юстиции Украины. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков 2017.

Диссертация посвящена анализу административно-правовых основ деятельности органов юстиции Украины. Определено понятие и место органов юстиции в государственном механизме Украины как органов исполнительной власти, которые в соответствии с законодательством наделены государственно-властными управленческими полномочиями в сфере юстиции и в других смежных отраслях, а также необходимыми организационными и материально-финансовыми средствами. Охарактеризованы историко-правовые основы организации и деятельности органов юстиции в Украине в 1917–1991 годах и особенности становления органов юстиции независимой Украины. Установлены принципы их деятельности, а также раскрыта сущность административно-правового регулирования деятельности органов юстиции Украины.

Выяснена специфика задач, функций, полномочий и организационной структуры Министерства юстиции Украины и главных территориальных управлений юстиции. Определен административно-правовой статус Министра юстиции Украины, как члена правительства и государственного политического деятеля. Раскрыты особенности статуса начальников главных территориальных управлений юстиции, являющихся политически

беспристрастными профессиональными государственными служащими. Проанализирована организация деятельности межрегиональных управлений по вопросам исполнения уголовных наказаний и probation, которые, будучи узкоспециализированными территориальными органами Министерства юстиции Украины, комплексно обеспечивают реализацию государственной политики в данной области в пределах соответствующих административно-территориальных единиц.

Раскрыты правовые формы деятельности органов юстиции Украины, которые обеспечивают упорядочение правовых отношений в сфере их компетенции, а также неправовые формы деятельности органов юстиции Украины обеспечивающие успешную реализацию правовых форм их работы. Также охарактеризованы методы деятельности органов юстиции Украины, которые предполагают широкое использование методов предписаний и контроля, превалирование метода убеждения и ограниченные возможности осуществлять меры принуждения.

Проанализирован зарубежный опыт организации деятельности органов юстиции и определены возможности его использования в Украине. Обоснованы предложения и рекомендации по совершенствованию административного законодательства, регулирующего деятельность органов юстиции Украины, которые предусматривают утверждение на уровне правительства Концепции развития органов юстиции Украины, принятие Закона Украины «Об органах юстиции Украины», утверждение Регламентов деятельности органов юстиции и унифицированных Положений об их подразделениях, интенсификацию межведомственного регулирования, согласование и упорядочение подзаконных правовых актов по вопросам организации и деятельности органов юстиции Украины.

Ключевые слова: органы юстиции, Министерство юстиции Украины, территориальные органы, организация, деятельность, административно-правовой статус, принципы, полномочия, организационная структура, формы деятельности, методы деятельности.

SUMMARY

Predmestnikov O. H. Administrative-Legal Bases of Activity of the Justice Bodies of Ukraine. – *Qualification treatise as a manuscript.*

Thesis for degree of doctor of legal sciences, specialty 12.00.07 – «Administrative law and process; financial law; informational law». – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2017.

The thesis is dedicated to the analysis of administrative-legal bases of activity of the justice bodies of Ukraine. It was determined the concept and place of the justice bodies in state mechanism of Ukraine. Historical-legal bases of organization and activities of the justice bodies in Ukraine in 1917–1991 years and peculiarities of formation the justice bodies of independent Ukraine have been characterized. The principles of its organization and activities have been determined and also the essence and peculiarities of administrative-legal regulation of activities of the justice bodies of Ukraine has been reviewed.

The specifics of tasks, functions, powers and organizational structure of the Ministry of Justice of Ukraine and the main territorial departments of justice has been reviewed, also administrative-legal status of the Minister of Justice of Ukraine and chiefs of the main territorial departments of justice has been determined. The peculiarities of organization of activity of the interregional departments of the execution of criminal sentences and probation of Ministry of Justice of Ukraine have been characterized. Legal, organizational and material-technical forms and also methods of activity of the justice bodies of Ukraine have been investigated.

The foreign experience of organization of activity of the justice bodies has been analyzed. The thesis substantiates proposals and recommendations regarding the improvement of administrative legislation regulating the activity of the justice bodies, which primarily involves approve the Concept of development the justice bodies of Ukraine, adoption Law of Ukraine «About justice bodies of Ukraine» and also harmonization some secondary legal acts.

Keywords: justice bodies, Ministry of Justice of Ukraine, territorial bodies, organization, activities, administrative-legal status, principles, powers, organizational structure, forms of activity, methods of activity.