

здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ: ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Стаття присвячена важливій науковій проблемі — дослідженню адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. Здійснений аналіз базується на наукових працях теоретиків минулих століть та сучасних українських правознавців. Включені пропозиції щодо змін до чинних нормативних актів та необхідності прийняття нових законів у сфері управління юстицією.

**Ключові слова:** управління юстицією, адміністративно-правовий статус, Міністерство юстиції України, Міністр юстиції України.

Стаття посвящена важкій науковій проблемі — дослідженню адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. Осуществлений аналіз базується на наукових трудах теоретиков прошлых столетий и современных украинских правоведов. Включены предложения по изменению действующих нормативных актов и необходимости принятия новых законов в сфере управления юстицией.

**Ключевые слова:** управление юстицией, административно-правовой статус, Министерство юстиции Украины, Министр юстиции Украины.

The article is devoted to important scientific problem — research of administrative and legal status of Ministry of justice of Ukraine. A realizable analysis is based on scientific labours of theorists of past centuries and modern Ukrainian legists. Included suggestion on the change of operating normative acts and necessity of passing new acts in the field of management justice.

**Keywords:** management by a justice, administrative and legal status, Ministry of Justice of Ukraine, Minister of justice of Ukraine.

Надзвичайно актуальною проблемою науки адміністративного права є пошук шляхів удосконалення органів державного управління, бо не викликає сумнівів, що ефективність функціонування держави залежить насамперед від ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Пошуки удосконалення виконавчої гілки влади характерні не тільки для сучасної науки, але й для теоретиків права минулих століть. Так правознавці минулих століть вважали, що подібно тому як життя людини, так і життя держави знаходить прояви у сукупності дій його органів управління. Ще у 1870 р. теоретик права М. Алексеєнко писав, що всі частини

державного організму разом утворюють єдине злагоджене ціле. Діяльність їх має загальну державну мету, яка поєднує спеціальні завдання даної держави. Образ дій кожного державного органу визначається метою, якій він служить, властивий йому *raison d'être*. Його упорядкування і конструкція повинні містити в собі умови, завдяки яким діяльність, що складає його функцію, розкривалась би найбільш доцільним шляхом. [1, с. 1]. Вважаємо за доцільне звернутись також до сторінок фундаментальної праці теоретика ХІХ ст. А. О. Алексеєва «Міністерська влада у конституційній державі», де автор наголошував на тому, що держава не мислима без урядової

діяльності, яка за своєю суттю повинна бути вільною, але не свавільною [2, с. 124]. Ці висновки теоретиків минулого і сьогодні звучать як ніколи актуально, а дослідження місця кожного із міністерств у загальній системі виконавчої влади є однією з найактуальніших наукових проблем сучасного адміністративного права.

Зазначимо, що увага до діяльності центральних органів влади, у т.ч. й до Мін'юсту, дослідження адміністративно-правових засад їх функціонування, окремі пропозиції з реформування та удосконалення знайшли віддзеркалення як у працях вітчизняних науковців: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Н.А. Железняка, Ю.М. Козлова, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, Н.П. Матюхіної, О.Ф. Скакун та ін., так і таких відомих зарубіжних адміністративістів як О.П. Альохін, Д.М. Бахрах, А.О. Кармолицький, Б.В. Россинський, Ю.М. Старілов та ін..

Головною ідеєю проаналізованих праць науковців є та, що галузевий принцип, який традиційно застосовується при утворенні міністерств, дозволяє «створити професійний спеціалізований управлінський апарат у тих сферах суспільного життя, які уряд вважає постійним об'єктом правового регулювання; дає можливість «ув'язати» розрізнені інститути в єдину систему в межах однієї управлінської галузі» [3, с. 43]

Метою представленої статті є дослідження адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України (надалі Мін'юсту України) як провідного центрального органу виконавчої влади у сфері правового забезпечення державотворення, прав і свобод людини і громадянина, формуванні міжнародного іміджу України та визначення його місця у забезпеченні

функціонування національної системи юстиції. Здійснений аналіз і оцінка кола його задач, напрямів діяльності, повноважень і функцій, дозволив визначити окремі шляхи реформування галузі управління юстицією.

Міністерство юстиції є так званим «класичним» міністерством, тобто таким, без якого практично неможливою є діяльність демократичної держави у правовій сфері і забезпеченні верховенства права. Визначаючи основні й найбільш суттєві ознаки, що характеризують його адміністративну правосуб'єктність, звернемо увагу на наступне — державно-правова природа будь-якого органу виконавчої влади, у т.ч. й Міністерства юстиції, обумовлена конституційним поділом влади на законодавчу, виконавчу і судову і є результатом нормативного закріплення принципу поділу влади. У зв'язку з цим це міністерство є зовнішньою формою вираження волі виконавчої влади через надання повноважень цьому органу щодо реалізації повноважень у сфері управління юстицією.

Аналіз адміністративно-правового статусу потребує дослідження й наукової аргументації щодо об'єкту, який наділяється цим статусом в контексті цього дослідження. У сучасній теорії адміністративного права орган виконавчої влади визначається як організаційно самостійний елемент державного апарату (механізму держави), «який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади» [4, с.202]. Ця думка підтримується й академіком Ю.П. Битяком, який звертає увагу

на те, що і наука, і практика у виконавчій владі вбачають організаційний механізм, систему суб'єктів (органів) з притаманною їм компетенцією, сукупністю державно-владних повноважень організуючого, виконавчого і розпорядчого, підзаконного характеру діяльності, спрямованої на виконання завдань і функцій держави [5, с. 441]. С. Г. Стеценко зазначає, що орган виконавчої влади (ОВВ) — це структурно самостійна частина державного апарату, яка наділена чітко визначеними повноваженнями та здійснює державне управління в економічній, соціально-культурній чи адміністративно-політичній сфері. [6, с. 105]. Цілком аргументовано, на нашу думку, науковці відносять Міністерство юстиції до адміністративно-політичного блоку міністерств.

При цьому однією з основних характеристик такого органу вважається його певна самостійність і відокремленість за певними критеріями. Якщо розглянути з цих позицій Міністерство юстиції України, то таке «відокремлення» можна визначити за наступними критеріями:

- організаційно воно не входить до складу будь-якої іншої організації, не є її структурним підрозділом;
- функціонально — це орган виконавчої влади, який згідно конституційного принципу поділу влади виконує у цій гілці влади притаманні саме йому задачі, повноваження і функції;
- юридично Міністерство юстиції України виступає як самостійний суб'єкт права, який має власний самостійний адміністративно-правовий статус. Більш того його статус не є похідним від статусу будь-якого іншого органу. Самостійність цього органу влади чітко проявляється у наявності у нього юридично

владних повноважень, які відрізняються від такого роду повноважень інших гілок державної влади.

На думку Д. М. Бахраха (чия позиція нами підтримується) адміністративно-правовий статус будь-якого державного органу складається з трьох блоків:

1. цільового, який включає норми про цілі (мету), завдання та функції діяльності;
2. організаційно-структурного, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість;
3. компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [7, с. 85].

Таким чином, Міністерство юстиції України є державною організацією, частиною системи органів державної влади країни. Його діяльність базується на певних принципах, що визначені в Конституції України (ст.ст. 8, 18, 125) та міжнародними стандартами для демократичних країн — поділу влади, верховенства права, прозорості влади, поєднання колегіальності та єдиноначальності, принципами належного управління тощо.

Базові засади місця Міністерства юстиції України у системі інших центральних органів виконавчої влади закладені у законах України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI із змінами щодо приведення його у відповідність із Конституцією України від 7.02.2014 р., Постановах КМ України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09. 2014 р. № 442, «Про Міністерство юстиції»: від 02.07. 2014 р. № 228.

Адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України складається з таких елементів як: мета, завдання та функції, порядок його утворення, реорганізації і ліквідації, визначення структури, лінійної і функціональної підпорядкованості, компетенція.

Діяльність Міністерства юстиції за своїм змістом носить управлінський, організуючий, контролюючий і розпорядчий характер. В результаті цієї діяльності вирішуються та реалізуються задачі і функції держави у сфері юстиції.

Організаційна структура Міністерства юстиції включає в собі державні посади і функціональні структурні підрозділи (департаменти, відділи, управління тощо), які сприяють найбільш ефективному виконанню задач, функцій і повноважень у сфері управління юстицією. А кожний з державних службовців міністерства має спеціальний адміністративно-правовий статус (права, обов'язки, обмеження, відповідальність тощо). Сукупність посад складає штат Міністерства юстиції.

Міністерство юстиції України згідно з чинними нормативно-правовими актами наділене державою особливими притаманними саме йому державно-владними повноваженнями, які реалізуються як безпосередньо, так і через управління органами юстиції. Воно має:

- нормативно визначений порядок утворення, формування, реорганізації та ліквідації
- компетенцію щодо реалізації цих повноважень, зокрема визначених в якості основних компонентів задач, прав, обов'язків, повноважень та відповідальності за дії або бездіяльність по їх здійсненню;
- наділене правом нормотворчої діяльності. У межах своєї компетенції воно видає правові акти

управління та забезпечує їх виконання. Його нормативні правові акти відносяться до джерел українського права, а дія може розповсюджуватися на персонально не визначене коло осіб по всій території країни. Це стосується здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, контрольно-наглядових функцій, дій юридичного характеру та прийняття рішень, що викликають важливі правові наслідки; нормотворчої діяльності; правоохоронної (юрисдикційної) діяльності. Але звернемо увагу на те, що Міністерство юстиції України, на відміну від будь-якого іншого виконавчого органу центральної влади, й у цьому є його унікальність серед інших центральних органів виконавчої влади, наділене й правом і обов'язком реєстрації будь-якого нормативного акту не тільки в межах свого відомства, й інших центральних органів влади;

- як юридична особа міністерство має своє найменування, гербову печатку, можливість вступати у цивільно-правові відношення;
  - фінансується з державного бюджету.
- Більш детально слід розглянути й задачі, напрями, сфери впливу та повноваження міністерства. Згідно Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою КМ України від 02.07.2014р.[8], Мін'юст України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері нотаріату, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів

(посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану та речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації.

Згідно Постанови КМ України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09. 2014 р. деякі з цих повноважень здійснюються за Схемою спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів [9]. Зокрема, через Міністра юстиції координується діяльність Державної архівної служби, Державної виконавчої служби, Державної пенітенціарної служби, Державної реєстраційної служби.

Для виконання представлених владних повноважень положенням визначаються й основні завдання Мін'юсту України, серед яких – формування і забезпечення реалізації державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, політики з питань банкрутства, здійснення загального управління у сфері надання безоплатної правової допомоги; забезпечення представництва інтересів держави у судах України, здійснення захисту інтересів України у Європейському суді з прав людини, під час урегулювання спорів і розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземних суб'єктів та України; експертне забезпечення правосуддя; здійснення міжнародно-правового співробітництва.

Аналіз основних повноважень і функцій Мін'юсту України, що визначалися Положеннями про Міністерство

юстиції України від 28.12.1991 р., 3.10. 1992 р., 18.09.1996 р., 30.12.1997 р., 14.11.2006 р., 6.04.2011 р., 2.07.2014 р. надають підстави до висновку про наявність тенденції до їх значного зростання. А це призводить до того, що їх реалізація в повному обсязі і контроль за виконанням стають все складнішими. Саме тому постає необхідність наукового обґрунтування структурно-функціонального реформування як всієї системи органів юстиції держави, так і безпосередньо Мін'юсту України як головного органу щодо реалізації правової політики країни. На окремих необхідних напрямках реформування, які на нашу думку є головними, слід зупинитися більш детально.

Особливого дослідження та обґрунтування у сучасних умовах потребують шляхи децентралізації вертикалі влади у сфері управління юстицією і нормативної регламентації місця Міністерства юстиції як центра правового реформування не тільки сфери юстиції, але й всієї правової системи країни.

Окремі пропозиції, які лунають у ЗМІ не містять більш менш обґрунтованих засад і розуміння напрямів здійснення децентралізації. З позицій науки адміністративного права першочерговою задачею вбачається розробка стратегії децентралізації влади, у т.ч. й у сфері юстиції в Україні. На що хотілося б звернути увагу у цьому зв'язку. Сьогодні чітко простежуються дві тенденції реформування сфери юстиції. З одного боку, це тенденція до інтеграції системи управління за рахунок скорочення інших центральних органів у сфері управління юстицією, що сприяє зміцненню міністерської ланки управління. З іншого – необхідною реальністю постає перерозподіл та диференціація владних повноважень у різних сферах управління



юстицією як на центральній горизонталі влади, так і передача частини їх на рівень органів місцевої влади та недержавних суб'єктів управління. Між тим, Положення про Міністерство юстиції, затверджене Постановою КМ України від 02.07.2014 р. не містить визначення завдань і повноважень міністерства у цьому напрямку.

Вважаємо, що на наукову дискусію щодо внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України заслуговують і такі проблемні питання, як управління окремими галузями юстиції — нотаріатом, адвокатурою, зокрема з позицій делегування управління цими сферами на недержавний рівень управління.

Акцентуємо увагу й на дуже важливому прогнозованому напрямі діяльності Мін'юсту. З перших кроків децентралізації значно зростає кількість нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування і виникне необхідність забезпечення єдиного правового простору країни через посилення експертного контролю за нормотворчою діяльністю децентралізованих органів влади. А вже сьогодні першочерговим завданням Міністерства юстиції України для забезпечення правового функціонування країни є необхідне законодавче закріплення позицій щодо нормативних актів, які будуть регламентувати рівень місцевого (регіонального) державного і недержавного управління. Насамперед, це стосується правової регламентації щодо ієрархії і форми нормативних правових актів; визначення поняття їх нормативності або ненормативності; встановлення єдиних для всіх суб'єктів правил законодавчої техніки і термінів прийняття підзаконних правових актів, необхідних для реалізації законів; встановлення вимог для визнання нормативного правового

акту «офіційно опублікованим для загального введення» з врахуванням особливостей конкретного суб'єкта. Піднята проблема тільки на перший погляд видається не дуже складною, але на практиці потребує якнайшвидшої законодавчої регламентації. У цих умовах видається правильним прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти України», який чітко надасть законодавче підґрунтя не тільки щодо існуючих проблем регіональної правотворчості, але й прогнозованих — у зв'язку з децентралізацією влади.

Більш чіткої регламентації потребують питання, пов'язані з визначенням кваліфікаційних ознак та організаційно-правових засад функціонування як міністерства, так і системи суб'єктів, що характеризуються як «органи юстиції» України і діяльність яких координується міністром юстиції. Надзвичайно актуальним у зв'язку із зазначеним є прийняття Закону України «Про органи та заклади юстиції», який би не тільки визначив систему цих органів, але й вперше запропонував би вертикаль управління системою, у т.ч. й на рівні органів місцевої влади та суб'єктів недержавної ланки управління. Нагадаємо, що 18.11.2003 р. Постановою ВР України №1272 — IV був прийнятий за основу Закон «Про органи юстиції», представлений групою народних депутатів. Але сьогодні він застарів і потребує нової редакції. Необхідна регламентація функцій Міністерства юстиції і його територіальних органів, спеціалізованих органів і закладів юстиції, системи і фінансування органів і закладів юстиції, організаційних засад служби в органах і закладах юстиції, і головне з позицій адміністративного права — визначення чіткої ієрархії і розподілу сфер управління системою юстиції.

Акцентуємо увагу й на тому, що повноваження та компетенція, регламенти і нормативні документи цих органів повинні носити не рекомендаційний, а обов'язковий характер, зокрема з кола питань, за реалізацію яких ці органи юстиції несуть повноцінну державну відповідальність. Саме тому, сьогодні перед Міністерством юстиції як повноважним, координаційним і функціонально-відповідальним суб'єктом управління юстицією в Україні стоїть завдання відпрацювати систему основних принципів, що відповідають внутрішній природі юстиції. Від того, наскільки ефективно будуть реалізовані ці повноваження і вирішені проблеми і завдання, залежить формування правової держави і правосвідомості громадян.

Хотілося б звернути увагу й ще на одну проблему. Важливе місце у системі управління юстицією займає посада Міністра юстиції України. На нашу думку, назріла необхідність створити й конституційно прописати умови для збільшенню незалежності такої політичної посади як міністр — керівник центрального органу влади. Одним з таких шляхів є удосконалення процедури призначення — звільнення вищих посадовців. Звернемося до досвіду Сполучених Штатів Америки, де Конституцією США передбачається, що Конгрес створює урядові структури, а Президент призначає керівників високого рівня за згодою Сенату (ст. II, § 2) [10, с. 529]. Акцентуємо увагу на тому, що правом звільняти посадову особу Президент не наділений. Конституція США не передбачає інших шляхів звільнення посадових осіб федерального рівня окрім імпічменту з боку Конгресу. Така конституційна регламентація, на думку американського правознавця В. Бернхейма, і ми повністю її поділяємо, дозволяє зробити висновок,

що такий підхід створює умови з одного боку для посилення незалежності вищих посадовців, але й одночасно міністр, як і весь Департамент юстиції, підпадає під контроль усіх гілок влади: Президент призначає його керівника та стежить за його діяльністю, Конгрес через свої комітети та законодавчі мандати проводить постійний моніторинг діяльності, суди контролюють законність дій [11, с. 211]. Саме такий підхід є, на нашу думку, доволі перспективним для впровадження в умовах сучасного реформування влади в Україні і потребує більш поглибленого наукового аналізу.

Таким чином, можна зробити висновок, що поява нових повноважень сприяє й появі нових проблем і завдань, що стоять перед Мін'юстом України, змінює його адміністративно-правовий статус. Від того, наскільки ефективно будуть реалізовані ці повноваження і вирішені проблеми і завдання, залежить формування правової держави і правосвідомості громадян. Можна стверджувати, що аналіз змін повноважень і функцій Мін'юсту в період становлення правової держави сприятиме й вирішенню питань щодо технологій його реформування.

У спробі проведення системного аналізу складної наукової проблеми визначення адміністративно-правового статусу Мін'юсту України в сучасних умовах розвитку, ми дійшли до висновку, що насамперед серйозного удосконалення потребує законодавча регламентація його місця і ролі серед інших органів центральної виконавчої влади та нормативно-правове забезпечення його діяльності.

## Література

---

1. Алексеев М. Организация государственного хозяйства /Алексеев М.. – Х.:Универс.тип., 1870.– 91с.
2. Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение /А. А. Алексеев. – Х.: Тип.и лит. Зильберберг и С-вья, 1910. – 305с.
3. Административное право зарубежных стран: Учебник /под. ред..А.Н.Козырина и М. А. Штатиной.– М.:Спарк, 2003. – 464с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс. Т.1. Загальна частина /ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова)та ін. – К.:ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592с.
5. Інтерв'ю доктора юрид. наук, професора, академіка НАПрН України Ю. Битяка професору академіку О. Святоцькому //Влада в Україні: шляхи до ефективності: Всеукр. форум учених-правознавців /відп. ред. проф., докт. юрид. наук, гол. ред. ж-лу «Право України» О. Д. Святоцький.– К.:Ін Юре, 2010.– С.438–451.
6. Стеценко С.Г.Адміністративне право України: Навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К.:Атіка, 2011.– 623с.
7. Бахрах Д.Н.Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В.Россинский, Ю.Н. Стариков. –3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816с.
8. Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Постановою КМ України від 2 липня 2014р. №228 //Офіційний вісник України. – 15.07.2014. –№54. – С.88. – Ст. 1455
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМ України від 10 вересня 2014р. №442 //Офіційний вісник України. – 23.09.2014.– №74.– С. 57. – Ст. 2105
10. Конституція США // Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. Додаток А. / В. Бернхем; пер. з англ. – К.: Україна, 1999. – С.525–538.
11. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США / В. Бернхем; пер. з англ. – К.: Україна, 1999. – 554 с.