

## ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

**ТЮРИН Сергій Євгенович, - начальник Головного управління юстиції в  
Донецькій області**

**УДК 342.9(477)**

*Исследованы особенности взаимодействия органов юстиции с Президентом Украины, Верховной Радой Украины, Кабинетом Министров Украины, Конституционным Судом Украины, предложено авторское видение правового обеспечения такого взаимодействия.*

**Ключові слова:** органи юстиції України, взаємодія, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України.

Органи юстиції України покликані вирішувати значне коло важливих та складних завдань, проте самостійно втілити їх в життя дуже непросто. Саме тому вони активно взаємодіють з іншими державними органами, адже лише співпрацюючи можна досягти значних результатів та створити умови задля успішного розвитку всіх сфер національної економіки. Взаємодіючи, вказані суб'єкти сприяють безперервному руху механізму управління у сфері формування та реалізації державної правової політики. У той же час правовідносини, які виникають в результаті такої співпраці, є достатньо складними, що викликає необхідність більш детального їх аналізу.

Зазначимо, що загальні питання взаємодії державних органів знайшли свого відображення у працях В.Б. Авер'янова, Ю.А. Тихомирова, О.М. Бандурки, Ф.Ш. Ізмайлової, П.В. Ольховика, Г.Г. Зуйкова, Г.А. Туманова, В.М. Плішкіна, І.П. Голосніченка, О.С. Доценка, В.І. Кригера, В.П. Лисюченка, Т.А. Маркелова, С.К. Ко-

ротова, В.В. Цветкова та інших авторів. Однак перелічені науковці переважно займалися дослідженням взаємодії правоохоронних органів у сфері боротьби зі злочинністю, не приділяючи при цьому достатньої уваги особливостям взаємодії органів юстиції з іншими державними органами. Саме цей аспект і викликає гостру потребу вирішення проблеми, що постала.

Порядок взаємодії Міністерства юстиції України з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України частково визначається наказом Міністерства юстиції України «Про удосконалення взаємодії Міністерства юстиції України з Верховною Радою України» від 05.05.2010 р. № 382/7 [1]. Даний нормативний акт розроблявся на виконання Регламенту Кабінету Міністрів України та протоколу наради від 23 квітня 2010 року з питань удосконалення взаємодії між Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, тому він містить положення, спрямовані на покращення законопроектної роботи, забезпечення належного виконання завдань щодо представлення/супроводження законопроектів та пропозицій Президента України до законів з питань, віднесених до компетенції Міністерства юстиції, налагодження системної роботи із Секретаріатом Кабінету Міністрів України та парламентськими комітетами на всіх етапах законотворчого процесу.

Розглянемо детальніше особливості співробітництва між цими органами.

Перше, з чого треба, на нашу думку, почати, – це взаємодія органів юстиції з Президентом України. Першочерговість дослідження основних аспектів такої співпраці пояснюється тим, що згідно з положеннями Конституції України саме Президент України за поданням Прем'єр-міністра України призначає членів Кабінету Міністрів України, в тому числі й Міністра юстиції України. Крім того, саме Президент України уповноважений затверджувати своїм указом Положення про Міністерство юстиції України, в якому визначаються основні напрямки його діяльності. Зазначене яскраво свідчить про те, що взаємодія між цими суб'єктами права відбувається вже на стадії законодавчого оформлення функціонування органів юстиції. Саме ця діяльність, як на нас, має визначальний характер у тому, яким чином у майбутньому буде реалізовуватись правова політика України. Адже від того, хто, за допомогою яких засобів і в якій формі здійснюватиме її, залежить розвиток даної галузі державного управління.

Крім того, Президент України може надавати Міністерству юстиції України доручення щодо розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів. У такий спосіб глава держави, вбачаючи наявність не врегульованих суспільних відносин, намагається надати їм правового закріплення. При цьому змістовне наповнення цих актів залежить виключно від того, як саме Міністерство юстиції України втілить у життя погляди Президента України на відповідну проблему.

На нашу думку, не менш важливою формою взаємодії Міністерства юстиції України з главою держави є забезпечення представлення/супроводження посадовими особами Міністерства юстиції законопроектів та пропозицій Президента України до законів на пленарних засіданнях та засіданнях комітетів Верховної Ради. Такий варіант співробітництва сприяє більш детальному аналізу проектів законів і виробленню чіткої програми їх обговорення. Як правило, за результатами розгляду у Верховній Раді законопроектів та пропозицій Президента України до законів інформується Міністр юстиції.

Слід зазначити, що на Міністерство юстиції України покладається дуже важливе завдання, значення якого неможливо переоцінити. Мова йде про експертизу законів, прийнятих Верховною Радою України. Від якості її проведення багато в чому залежатиме майбутнє правового акту, оскільки у випадку виявлення певних неточностей або помилок Президент України може скористатись своїм правом вето і направити закон на доопрацювання.

Взаємодія між органами юстиції та Президентом України здійснюється також і за іншими напрямками діяльності, проте зазначені питання, на нашу думку, є найбільш важливими. Дуже добре, що ці проблемні аспекти співробітництва знайшли свого закріплення у законодавстві. Проте, ми упевнені, що вони мають бути визначені на рівні закону, оскільки, як всім відомо, закони є нормативними актами найвищої юридичної сили. Наразі у Верховній Раді України перебуває законопроект № 2152 «Про органи юстиції» від 11.02.2003 р. [2], який пройшов, на жаль, тільки перше читання. Ми наголошуємо, що даний закон треба прийняти якнайскоріше з метою оптимізації діяльності органів юстиції України. У той же час проект не містить взагалі жодної норми, яка би стосувалася питань взаємодії органів юстиції України. Тому ми вважаємо за необхідне закріпити у проекті відповідні положення, які слід викласти в окремому розділі під назвою «Взаємодія органів юстиції України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування й об'єднаннями громадян», а першою нормою цього розділу має стати стаття «Взаємодія органів юстиції України з Президентом України».

Органи юстиції досить активно взаємодіють з Верховною Радою України у сфері проведення спільної законопроектної роботи. Зокрема, перший заступник та заступники Міністра юстиції відповідно до розподілу функціональних повноважень забезпечують особистий супровід законопроектів, розроблених Міністерством юстиції, у комітетах Верховної Ради України, які визначені головними з підготовки і попереднього розгляду зазначених законо-

проектів. Вони сприяють налагодженню системної роботи Міністерства юстиції з комітетами Верховної Ради України, насамперед з парламентськими комітетами, відповідальним за забезпечення взаємодії з якими визначено Міністра юстиції (зокрема, це стосується питань державного будівництва та місцевого самоврядування; питань правової політики; питань правосуддя; питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України), і тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради на всіх етапах законотворчого процесу. Крім цього, заступники Міністра юстиції зобов'язані своєчасно реагувати в разі внесення до Верховної Ради народними депутатами України законопроектів, аналогічних до тих, які заплановано до внесення Міністерством юстиції. На нашу думку, таке положення є слушним, оскільки саме органи юстиції відповідальні за формування державної правової політики. Їх пропозиції до законопроектів або про внесення змін до законодавства мають розглядатись як найбільш коректні, виважені та такі, що потребують першочергової уваги. Саме тому заступники Міністра юстиції повинні вжити всіх необхідних заходів щодо внесення Кабінетом Міністрів до Верховної Ради у встановлені строки розроблених Міністерством юстиції альтернативних проектів законів та наполегливо відстоювати позиції Уряду у парламенті щодо розгляду і прийняття внесеного урядового законопроекту; погодити з народними депутатами України - членами парламентської більшості, які є авторами вже внесеного законопроекту, питання про врахування положень розробленого Міністерством юстиції альтернативного проекту закону в депутатському законопроекті або про відкликання народними депутатами України внесеного ними проекту закону тощо.

Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що Міністерство юстиції України проводить постійний моніторинг законопроектів, внесених до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи, з

питань, що належать до його компетенції, а також законопроектів, які готуються в парламентських комітетах до другого читання. Ми з прихильністю відносимось за такої форми взаємодії, оскільки чіткі, потрібні та зрозумілі законопроекти розробляються не тільки органами юстиції. Основна мета цієї діяльності – врахування отриманої інформації в законотворчій роботі. Однак за таких умов може складатись ситуація, коли органи юстиції просто «красимуть» ідею розробника і видаватимуть її за свою. Саме тому Міністру юстиції та його заступникам потрібно постійно уважно і ретельно контролювати процес розробки законопроектів своїми підлеглими. Що стосується аналізу законопроектів, які готуються в парламентських комітетах до другого читання, то основною метою такої діяльності слід вважати забезпечення вжиття заходів щодо максимального врахування позицій Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, оптимізація співпраці за такими напрямками сприяє не тільки успішній законопроектній роботі, але й підвищенню рівня довіри населення до влади, оскільки в суспільстві поширені думки з приводу того, що закони розробляються виключно народними депутатами. Саме тому органи юстиції України повинні докласти максимум зусиль, аби розвіяти цей міф та удосконалити законотворчу процедуру.

Міністерство юстиції також активно співпрацює з народними депутатами України у сфері розгляду їх запитів та звернень з питань, віднесених до його компетенції. Зокрема, Департамент зв'язків з органами державної влади та інформаційно-аналітичної роботи здійснює підготовку щомісячної інформації про вирішення цих питань. Як свідчить практика, деякі аспекти діяльності органів юстиції України потребують певного пояснення та уточнення. Саме тому народні депутати настільки часто звертаються до такої форми контролю, як запити та звернення. Однак, на нашу думку, в цьому багато плюсів для самих органів юстиції, тому що це проливає світло майже на всі сторони їх діяльності, що підвищує рівень довіри до них серед простих громадян.

Слід наголосити, що зачеплені питання взаємодії органів юстиції України з Верховною Радою України є, на нашу думку, найбільш важливими з практичної точки зору. Незважаючи на достатньо детальну регламентацію аспектів цієї співпраці у вказаному наказі Міністерства юстиції України, вважаємо, що вони мають бути прописані також на рівні закону. Тому ми пропонуємо закріпити у вже описаному розділі проекту Закону України «Про органи юстиції» відповідну статтю, яка би мала назву «Взаємодія органів юстиції України з Верховною Радою України».

На нашу думку, найбільш розгалуженою є взаємодія органів юстиції України з Кабінетом Міністрів України. Це пояснюється, перш за все, тим, що Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади в нашій державі, який скеровує діяльність усіх інших органів виконавчої влади, в тому числі й Міністерства юстиції України та його територіальних органів. Сфери взаємодії цих суб'єктів публічного права надзвичайно різноманітні за галузями та ступенем важливості.

Перше, на чому хотілося би зацентрувати увагу, – це взаємодія органів юстиції з Кабінетом Міністрів України в законотворчій діяльності. Як ми вже зазначали, окремі питання такої співпраці визначаються наказом Міністерства юстиції України від 05.05.2010 р. № 382/7. Так, Міністерство юстиції України забезпечує постійне співробітництво із Секретаріатом Кабінету Міністрів у процесі підготовки та опрацювання законопроектів, розробником яких воно виступає, здійснює в межах компетенції оперативну підготовку матеріалів та завчасне оприлюднення у засобах масової інформації відповідної інформації про роботу Уряду з питань, які винесені до розгляду на годину запитань до Уряду та парламентські слухання.

Проводячи експертизу законопроектів, Міністерство юстиції негайно звітує про це перед Кабінетом Міністрів України шляхом внесення відповідних висновків і пропозицій до його Секретаріату. На наш погляд, це дуже важливий аспект взаємодії, оскільки відповідно до ст. 93 Конституції України

Кабінет Міністрів України є суб'єктом законодавчої ініціативи. Такий процес співпраці сприяє активній участі Уряду в законотворчій діяльності, внаслідок чого дуже часто до законопроектів вносяться значні та напрочуд важливі зміни і доповнення, які максимально враховують потреби населення та відповідають умовам сьогодення. Якщо б органи юстиції не здійснювали цю діяльність, важко було би уявити, яким саме чином Кабінет Міністрів України реалізовував своє право законодавчої ініціативи. Так, безперечно, ця робота є складною та вимагає значних витрат сил і часу, проте, як відомо, мета завжди виправдовує засоби.

Крім того, Міністерство юстиції України в установленому порядку інформує Секретаріат Кабінету Міністрів України про посадових осіб Міністерства юстиції, які братимуть участь у пленарних засіданнях Верховної Ради під час розгляду законопроектів і законів, повернених з пропозиціями Президента України, з питань, віднесених до компетенції Міністерства юстиції (напередодні відповідного пленарного тижня та під час роботи Верховної Ради у пленарному режимі); з інших питань законопроектної роботи Міністерства юстиції (у строки, встановлені відповідними актами та дорученнями); про вирішення питань, які надійшли в запитках та зверненнях народних депутатів України, що були направлені до Міністерства юстиції за дорученнями Кабінету Міністрів України, відповідно до яких Міністерство юстиції є головним виконавцем (до 5 числа кожного місяця, наступного за звітним). Вказані дії, знову ж таки, обумовлені тим, що Кабінет Міністрів України є контролюючим органом по відношенню до Міністерства юстиції України. Однак, на нашу думку, виконання цих обов'язків носить, перш за все, інформативний характер, адже в такий спосіб здійснюється повідомлення Уряду про діяльність Міністерства юстиції України у законотворчій сфері. Це елемент державного управління, який є одним із найважливіших у сучасних умовах, оскільки будь-який підпорядкований орган повинен повідомляти вищестояще керівництво про напрями своєї діяльності та вжиті заходи.

Що стосується співпраці в сфері правозастосування, то тут слід зазначити, що Кабінет Міністрів України здійснює координацію діяльності Міністерства юстиції України, яке, у свою чергу, координує процес роботи своїх територіальних органів. Взаємодія ж між цими суб'єктами публічного права є щоденною справою і торкається всіх питань, які вимагають такого співробітництва. Більше того, хочемо зазначити, що тільки взаємодіючи з Урядом органи юстиції зможуть максимально якісно виконувати покладені на них обов'язки.

Важливої уваги, на нашу думку, заслуговує той факт, що Кабінет Міністрів України може бути позивачем і відповідачем у судах загальної юрисдикції. Про це ми можемо зробити висновок, проаналізувавши положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591-VI [3]. Зокрема, ч. 2 ст. 37 даного Закону вказує на те, що інтереси Кабінету Міністрів України в судах загальної юрисдикції представляє Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено законами України або актами Кабінету Міністрів України. Норма подібного змісту міститься і в п. 4.44 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 395/2011 [4]. На рівні областей та районів інтереси Кабінету Міністрів України представляють відповідні територіальні підрозділи Міністерства юстиції України. Таким чином, ми можемо казати про те, що Міністерство юстиції взаємодіє з Урядом у сфері правосуддя. У той же час хотілося б зазначити, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не містить положень, які би стосувалися інших аспектів взаємодії вказаних суб'єктів. Тому ми вважаємо за необхідне або доповнити ст. 37 зазначеного Закону нормами відповідного змісту, або детально викласти ці питання в окремій статті проекту Закону України «Про органи юстиції», яку слід розмістити у розділі «Взаємодія органів юстиції України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян» і назвати так: «Взаємодія органів юстиції України з Кабінетом Міністрів України».

Органи юстиції України у своїй діяльності взаємодіють з Конституційним Судом України, проте така співпраця здійснюється в обмежених формах. Це пояснюється тим, органи юстиції України не є суб'єктами права на конституційне подання. По це свідчать положення ст. 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [5]. Хотілося би зазначити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання» від 19.03.2009 р. № 1168-VI [6] були внесені зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України», якими іншим органам державної влади надалося право звертатися до Конституційного Суду України з відповідним поданням. Проте, даний закон був визнаний неконституційним Рішенням Конституційного Суду України від 07.07.2009 р. № 17-рп/2009 [7], і його положення втратили юридичну силу. Саме тому на сьогоднішній день органи юстиції України можуть лише вносити подання до Кабінету Міністрів України, який у разі необхідності порушує дане питання перед Конституційним Судом України.

Таким чином, взаємодія органів юстиції з Конституційним Судом України полягає в тому, що згідно ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» копії рішень і висновків Конституційного Суду України надсилаються наступного робочого дня після їх офіційного оприлюднення до Міністерства юстиції України, яке здійснює їх офіційне опублікування в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України». У разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку. Тобто, якщо такі питання стосуватимуться Міністерства юстиції України, то воно повинно їх виконати і повідомити про це Конституційний Суд.

**АНОТАЦІЯ**

*Досліджено особливості взаємодії органів юстиції з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України, запропоновано авторське бачення правового забезпечення такої взаємодії.*

**SUMMARY**

*The peculiarities of the interaction of justice bodies of Ukraine with the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine, the author's vision of legal support of such interaction is invited.*

Виходячи з викладеного, треба зазначити, що взаємодія органів юстиції України з іншими державними органами й органами місцевого самоврядування є важливим елементом механізму управління у сфері формування та реалізації державної правової політики.

**Література**

1. Про удосконалення взаємодії Міністерства юстиції України з Верховною Радою України : наказ Міністерства юстиції України : від 05.05.2010 р., № 382/7.

2. Про органи юстиції : проект Закону України : від 11.02.2003 р., реєстр. № 2152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=12985](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12985)

23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 07.10.2010 р., № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України : від 06.04.2011 р., № 395/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 548.

5. Про Конституційний Суд України : Закон України : від 16.10.1996 р., № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання : Закон України : від 19.03.2009 р., № 1168-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 31. – Ст. 461.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання», частин першої, другої статті 6, частин третьої, четвертої статті 44, пункту 3 частини першої, частини другої статті 45, частини другої статті 71, частини третьої статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», частини шостої статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) : від 07.07.2009 р., № 17-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 55. – Ст. 1921.