

УДК 342.951:351.87(477)

Олег Предместніков,*канд. юрид. наук, перший заступник начальника
Головного територіального управління юстиції
у Херсонській області*

ПОВНОВАЖЕННЯ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ: НОРМОТВОРЧІСТЬ І ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА

У статті виконано аналіз адміністративно-правового регулювання повноважень Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики, визначено основні риси, сутність та особливості здійснюваної ним нормотворчості, правової експертизи і державної реєстрації нормативно-правових актів, а також обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення статусу Міністерства юстиції України.

Ключові слова: Міністерство юстиції України, органи юстиції, повноваження, державна правова політика, нормотворчість, правова експертиза.

Різноманіття завдань і функцій Міністерства юстиції України безпосередньо зумовлює виконання ним широкого спектру повноважень у сфері державної правової політики і, насамперед, здійснення нормотворчості, правової експертизи та державної реєстрації нормативно-правових актів. На сьогодні ж ці та інші повноваження Міністерства юстиції України, зважаючи на певну ситуативність і непослідовність його інституалізації та нормативну невизначеність функцій, виявляють деяку фрагментарність і невпорядкованість, не завжди підкріплюючись організаційно-правовим механізмом їх реалізації та іншими гарантіями функціонування Міністерства юстиції України. А отже, в контексті підвищення ефективності практичної діяльності Міністерства юстиції України з формування та реалізації державної правової політики вбачаються актуальними питання його нормотворчих повноважень та проведення правової експертизи і державної реєстрації нормативно-правових актів.

Зазначимо, що окремі повноваження, права й обов'язки органів юстиції України раніше вже були розглянуті у роботах таких вчених, як М. С. Бортничук, Л. В. Данюк, Д. В. Журавльов, Л. Д. Минюк, О. В. Федькович, М. П. Черненко та інші. Водночас їхні наукові дослідження стосуються здебільшого лише поодиноких повноважень Міністерства юстиції України, комплексно не розкривають адміністративно-правове забезпечення, сутність і зміст його нинішньої компетенції у сфері державної правової політики. Саме тому метою нашої роботи є

аналіз адміністративно-правового регулювання повноважень Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики, визначення основних рис, сутності та особливостей здійснюваної ним нормотворчості, правової експертизи і державної реєстрації нормативно-правових актів, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення статусу Міністерства юстиції України.

Передусім зазначимо, що профільним Положенням від 02.07.2014 [1] узагальнено закріплюється досить розгорнутий перелік повноважень Міністерства юстиції України. На нашу думку, їх істотна деталізація, безперечно, є позитивним аспектом організації діяльності Міністерства юстиції України, проте більш оптимальним було би вичерпне врегулювання його повноважень у законодавчому порядку, що забезпечить необхідний високий рівень юридичної вивіреності та стабільності компетенції Міністерства юстиції України, а також законності його практичної діяльності.

Серед повноважень Міністерства юстиції України насамперед слід виділити його повноваження у сфері нормотворчості, які безпосередньо зумовлюються статусом Міністерства юстиції України як провідного суб'єкта з питань забезпечення формування та реалізації державної правової політики. При цьому, крім загальних для всіх органів публічної влади повноважень із видання відповідних обов'язкових для виконання нормативно-правових актів (у даному випадку – наказів), організації та контролю за їх виконанням, Мініс-

терством юстиції України також здійснюється низка повноважень щодо нормотворчої діяльності інших органів публічної влади, що має на меті підвищення якості і забезпечення законності та відкритості їх нормативно-правових актів, запобігання порушенню такими актами прав громадян, інтенсифікацію нормотворчої роботи, упорядкування чинних законодавчих та інших правових актів. Як слушно зазначає І.І. Микульця [2, с. 84], вагоме значення нормотворчої діяльності Міністерства юстиції України визначається вибором максимально оптимального варіанту юридичного регулювання для інтересів держави та суспільного розвитку. Тут важливим також є доповнення компетенції Міністерства юстиції України інтерпретаційними повноваженнями щодо надання роз'яснень із питань його діяльності та виданих актів (пп.32 п. 4 Положення від 02.07.2014 [1]).

Міністерство юстиції України згідно з пп. 1, 2 п. 4 Положення від 02.07.2014 [1] може розглядатись як своєрідний загальнодержавний центр нормотворчості, який розробляє законопроекти, проекти інших нормативно-правових актів, відповідні пропозиції з удосконалення законодавства. Зазначені повноваження мають доволі абстрактне формулювання, не містять обмежень предмету регулювання і видів підготовлюваних Міністерством юстиції України проектів правових актів і законодавчих пропозицій. Безперечно, нормопроектні повноваження Міністерства юстиції України повинні здійснюватись у межах його конкретних напрямів діяльності та завдань, хоча при цьому не виключається й залучення Міністерства юстиції України як фахового нормотворчого органу до підготовки важливих законопроектів, проектів складних концептуальних актів глави держави й уряду тощо. Саме останнє певною мірою пояснює викладене у Положенні від 02.07.2014 формулювання даних повноважень, оскільки стосовно лише власної нормотворчості Міністерства юстиції України правильніше було би говорити не тільки про розробку, а й про ухвалення таких правових актів.

Будучи згідно з Указом Президента України від 26.11.2003 № 1348/2003 [3] головним розробником законопроектів, які вносяться урядом і главою держави до парламенту, Міністерство юстиції України також уповноважується здійснювати планування законопроектної роботи, координацію і контроль нормотворчості центральних органах виконавчої влади та їхньої діяльності з питань систематизації законодавства (пп. 11, 20 п. 4 Положення від 02.07.2014 [1]). Формування Міністерством юстиції України відповідно до пар.66–69 Регламенту Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 [4] перспектив-

них і поточних планів законопроектної роботи дає змогу правильно визначити пріоритети в реалізації Програми діяльності уряду та вдосконаленні законодавчого регулювання, більш ретельно і виважено підходити до підготовки відповідних законопроектів і їх ухвалення.

Крім того, маємо вказати на деякі розбіжності у формулюванні вищевказаних повноважень у Положенні від 02.07.2014 і в Указі Президента України від 09.02.1999 № 145/99 [5], за яким Міністерство юстиції України має здійснювати координацію нормотворчої діяльності органів виконавчої влади загалом, а не лише центральних органів виконавчої влади. Координація та контроль нормотворчої роботи органів виконавчої влади є дієвими засобами забезпечення централізованого й узгодженого поступового оновлення законодавства України, спрямування нормотворчості органів виконавчої влади на вирішення нагальних питань реалізації державної політики. Саме тому доцільним вбачається здійснення Міністерством юстиції України безпосередньо і через його територіальні органи планування, координації та контролю нормотворчої діяльності саме всіх органів виконавчої влади.

Іншими ключовими повноваженнями Міністерства юстиції України у сфері нормотворчості, спрямованими на своєчасне усунення недоліків і доопрацювання проектів правових актів, є здійснення ним правової експертизи законопроектів, проектів міжнародних договорів України, проектів актів Кабінету Міністрів України і нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (пп.3, 84 п.4 Положення від 02.07.2014 [1]). Водночас дещо негативно на ефективності цих повноважень позначається відсутність єдиного цілісного регулювання порядку ініціювання та проведення, а також наслідків правової експертизи Міністерства юстиції України. Механізм правової експертизи проектів урядових актів встановлюється пар.44–47 Регламенту Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 [4], що передбачає їх обов'язкову ґрунтовну перевірку Міністерством юстиції України на відповідність національному та міжнародному законодавству. При цьому маємо зазначити як недолік остаточно невизначеність наслідків встановлення Міністерством юстиції України невідповідності проекту урядового акта відповідним міжнародно-правовим актам, тоді як у разі його невідповідності Конституції, законам і актам глави держави пар.47 даного Регламенту чітко закріплює необхідність розгляду експертного висновку Міністерства юстиції України на засіданні уряду.

Зауважимо, що згідно зі ст.103 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010

№ 1861-VI [6] допускається (але не є обов'язковим) направлення окремих законопроектів на експертизу до відповідних міністерств, а ст. 98 Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 30.06.1998 № 109-П [7] встановлена обов'язкова наявність висновку Головного управління Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим (але не самого Міністерства юстиції України) як умови внесення проекту правового акта у республіканський парламент. Отже, нормативно визначені повноваження Міністерства юстиції України щодо проведення правової експертизи не повною мірою відповідають регламентним процедурам підготовки, розгляду та ухвалення Законів України й актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. На нашу ж думку, в контексті підвищення змістового і техніко-юридичного рівня законотворчості конструктивним постає законодавче закріплення обов'язковості проведення Міністерством юстиції України правової експертизи законопроектів, що стосуються предметів його відання, з подальшим ґрунтовним розглядом одержаних експертних висновків на рівні профільних парламентських комітетів.

Подібними до проведення правової експертизи за своєю суттю є повноваження Міністерства юстиції України з підготовки зауважень і пропозицій до законів, ухвалених парламентом і направлених на підпис главі держави (пп.4 п.4 Положення від 02.07.2014 [1]), що здійснюються в рамках комплексної урядової експертизи законів України, які надійшли на підпис Президентів України, з економічної, правової та соціально-політичної позиції. Загальний алгоритм такої урядової експертизи викладений у пар.101–105 Регламенту Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 [4], які водночас майже не розкривають конкретної специфіки вказаних повноважень Міністерства юстиції України. При цьому дещо неоднозначним є співвідношення даних повноважень Міністерства юстиції України з повноваженнями Адміністрації Президента України, яка також здійснює експертизу направлених на підпис Президентів України законів та підготовку пропозицій із цього приводу. Така діяльність цілком може здійснюватись і Міністерством юстиції України, і Адміністрацією Президента України, однак її більшої продуктивності сприятиме лише спільне та погоджене опрацювання даними суб'єктами схвалені парламентом законів, що, відповідно, потребує належного адміністративно-правового врегулювання засад і порядку їх взаємодії при виконанні цих та інших суміжних повноважень.

Вважаємо, що поряд із вищевикладеним Міністерством юстиції України також могла би здійснюватись загальна правова експертиза й стосовно інших нормативно-правових актів (або їх проектів) органів публічної влади. Серед іншого це зумовлюється широкими повноваженнями Міністерства юстиції України з проведення таких спеціальних юридичних експертиз, як гендерно-правова експертиза актів законодавства, антикорупційна експертиза (включаючи розробку рекомендацій з усунення виявлених корупційних факторів), експертиза на відповідність положенням Європейської конвенції з прав людини та практиці Європейського Суду з прав людини (пп.5, 6, 15 п.4 Положенням від 02.07.2014 [1]). Правовою підставою здійснення гендерно-правової експертизи Міністерства юстиції України, насамперед, виступає ст. 4 Закону України від 08.09.2005 № 2866-IV [8], Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 № 504 [9] і Наказ Міністерства юстиції України від 12.05.2006 № 42/5 [10]. Цілком погоджуючись із важливістю забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, слід наголосити на не меншій актуальності запобігання в Україні дискримінації не тільки за ознакою статі, але й за ознаками політичних, релігійних та інших переконань, походження, сексуальної орієнтації, за мовними та іншими ознаками.

У більш комплексному аспекті до предмету правової експертизи Міністерства юстиції України мають належати питання дотримання у нормативно-правових актах і їх проектах усіх прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в цілому. Із цією метою актуалізується покладення на Міністерство юстиції України повноважень з проведення, координації та контролю за проведенням передбаченої Законом України від 06.09.2012 № 5207-VI [11] антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, здійснюваної нині юридичними службами органів виконавчої влади (Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 61 [12]).

Проведення Міністерством юстиції України згідно зі ст.55 Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII [13] і Наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5 [14] антикорупційної експертизи дає змогу своєчасно виявляти та усувати корупціогенні фактори у правових актах (їх проектах), тим самим мінімізуючи ризики неналежного виконання уповноваженими суб'єктами владних повноважень. При цьому, як на нас, перспективним буде деяке розширення предмета обов'язкової антикорупційної експертизи Міністерства юстиції

України і зобов'язання суб'єкта видання правового акта не тільки розглядати результати проведеної експертизи (рекомендації з усунення корупційних факторів), але й відповідним чином реагувати на них. Те ж саме стосується й експертизи на відповідність положенням Європейської конвенції з прав людини та практиці Європейського Суду з прав людини (Наказ Міністерства юстиції України від 20.08.2008 № 1219/7), якій на відміну від гендерно-правової експертизи піддаються не всі акти законодавства, а лише проекти законів і урядових актів, а також нормативно-правові акти, що підлягають державній реєстрації. Подібний підхід істотно обмежує можливості Міністерства юстиції України щодо виявлення та забезпечення усунення недоліків у нормотворчості інших органів публічної влади.

У межах реалізації державної правової політики Міністерством юстиції України також комплексно здійснюється експертне, аналітичне, інформаційне, методологічне та інше забезпечення реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу і підготовка пропозицій щодо інтеграції національного законодавства в систему міжнародного права (пп. 13, 86 п. 4 Положення від 02.07.2014 [1]). При цьому особливо слід виділити передбачені Законом України від 18.03.2004 № 1629-IV і Наказом Міністерства юстиції України від 28.04.2005 № 42/5 [15] його повноваження з обов'язкового проведення експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire*. Зауважимо, що така діяльність Міністерства юстиції України набуває підвищеної актуальності в умовах сучасних процесів євроінтеграції України, сприяючи реальній імплементації права Європейського Союзу в національне законодавство. Водночас виконання вказаних повноважень є більш складним порівняно з проведенням інших видів правової експертизи, вимагаючи від Міністерства юстиції України (передусім, його профільних підрозділів) ґрунтовного цілісного аналізу права ЄС, фахового перекладу актів *acquis communautaire*, достатнього обґрунтування (за потреби) необхідності ухвалення правового акта, який суперечить *acquis communautaire*, тощо.

Окремий сегмент повноважень Міністерства юстиції України у сфері реалізації державної правової політики пов'язаний зі здійсненням ним державної реєстрації нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, скасуванням рішень про це, а також перевіркою стану додержан-

ня законодавства про державну реєстрацію (пп. 8–10 п. 4 Положення від 02.07.2014 [1]). Сутність процесу державної реєстрації нормативно-правових актів зводиться до проведення щодо них вище нами вже охарактеризованої правової (включаючи гендерно-правову, антикорупційну та інші спеціальні різновиди) експертизи, результати якої і є підставою прийняття рішення про державну реєстрацію.

Державна реєстрація Міністерством юстиції України правових актів виступає дієвим механізмом попереднього державного контролю нормотворчості центральних органів виконавчої влади, забезпечення законності та охорони прав громадян у їхніх нормативно-правових актах. Досягнення цих цілей, передусім, забезпечується обов'язковістю проходження нормативно-правовим актом державної реєстрації для набуття ним чинності. Зокрема, згідно з п. 13, 15 Положення від 28.12.1992 [16] відмова у державній реєстрації (у зв'язку з невідповідністю акта національному та/або міжнародному законодавству чи правилам юридичної техніки) зумовлює нечинність такого акта та зобов'язує суб'єкта прийняття скасувати його. Крім цього, важливе місце у забезпеченні додержання законодавства про державну реєстрацію правових актів займає проведення Міністерством юстиції України безвізних, виїзних, планових і позапланових перевірок у центральних органах виконавчої влади, порядок проведення яких досить розгорнуто закріплено Наказом Міністерства юстиції України від 19.01.2012 № 93/5.

Зазначимо, що основу здійснення Міністерством юстиції України державної реєстрації, насамперед, становить відповідне Положення (Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 [16]) і Порядок проведення державної реєстрації (Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 [17]). З одного боку, можна констатувати порівняно високий рівень урегульованості цих повноважень Міністерства юстиції України та порядку їх реалізації, проте, з іншого боку, має місце й деяка невпорядкованість такого правового регулювання, представленого низкою актів, різних за суб'єктами і часом прийняття. Натомість, зважаючи на вагоме значення державної реєстрації правових актів як обов'язкової умови набуття ними чинності, доцільним постає предметне законодавче врегулювання всіх аспектів державної реєстрації Міністерством юстиції України нормативно-правових актів.

На сьогодні згідно з п. 2–4 Положення від 28.12.1992 [16] державній реєстрації підля-

гають лише ті нормативно-правові акти, які «зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер». Із цього приводу вважаємо, що державній реєстрації повинні підлягати всі нормативно-правові акти органів публічної влади, оскільки в сучасній правовій, демократичній, соціально орієнтованій державі більшість таких актів прямо чи опосередковано «зачіпає» права, свободи та інтереси громадян. Так само й розширення кола суб'єктів, акти яких підлягають державній реєстрації, сприятиме підвищенню якості їхньої нормотворчості, більшій погодженості законодавства України, запобіганню випадкам зловживання владними повноваженнями і порушення прав та інтересів громадян, суспільства і держави. Водночас маємо зазначити деяку неоднозначність здійснення державної реєстрації актів Міністерства юстиції України ним самим, що може викликати сумніви в об'єктивності та обґрунтованості ухвалення Міністерством юстиції України рішень про державну реєстрацію своїх актів.

Таким чином, нормотворчість, правова експертиза і державна реєстрація нормативно-правових актів є одними з основних напрямів діяльності Міністерства юстиції України у сфері реалізації державної правової політики. Наразі актуалізується об'єднання різних видів здійснюваних Міністерством юстиції України правових експертиз, певне розширення предмету та можливостей правової експертизи і державної реєстрації нормативно-правових актів, що істотно підвищить роль Міністерства юстиції України у забезпеченні законності та дотримання прав громадян у діяльності різних органів публічної влади. Так само упорядкуванню й уточненню підлягають нормотворчі та інші суміжні з ними повноваження, тоді як належна реалізація повноважень Міністерства юстиції України загалом також потребує узгодженого нормативно-правового врегулювання засад і порядку їх реалізації.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1455.
2. Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України : дис... канд. юрид. наук. спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Микульця Іван Іванович ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2014. – 203 арк.
3. Про поліпшення організації законопроектної діяльності : Указ Президента України : від 26.11.2003 № 1348/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2661.
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
5. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.02.1999 № 145/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 6. – Ст. 189.
6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.
7. О Регламенте Верховной Рады Автономной Республики Крым : Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 30.06.1998 № 109-II // Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1998. – № 6. – Ст. 388.
8. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2536.
9. Про проведення гендерно-правової експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 № 504 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 15. – Ст. 1113.
10. Деякі питання проведення гендерно-правової експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 12.05.2006 № 42/5 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v42_5323-06.
11. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3071.
12. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 61 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 343.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.
14. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 715.
15. Про впорядкування процесу здійснення експертизи проектів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire* : Наказ Міністерства юстиції України від 28.04.2005 № 42/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 18. – Ст. 958.
16. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-92-p>.
17. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 15. – Ст. 799.

В статье выполнен анализ административно-правового регулирования полномочий Министерства юстиции Украины в сфере государственной правовой политики, определены основные черты, сущность и особенности осуществляемого им нормотворчества, правовой экспертизы и государственной регистрации нормативно-правовых актов, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования статуса Министерства юстиции Украины.

Ключевые слова: Министерство юстиции Украины, органы юстиции, полномочия, государственная правовая политика, нормотворчество, правовая экспертиза.

The analysis of administrative-legal regulation of authorities of the Ministry of Justice of Ukraine in the sphere of state legal policy is made; also it was determined main features, essence and characteristics of exercised rulemaking, legal expertise and state registration of legal acts, as well as substantiated priority directions of improving the status of the Ministry of Justice of Ukraine.

Key words: Ministry of Justice of Ukraine, justice bodies, authorities, state legal policy, rulemaking, legal expertise.

