

## ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

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

**УДК 354.51(477)**

*Рассмотрены особенности административно-правового статуса Министерства юстиции Украины как центрального органа исполнительной власти, который осуществляет публичное администрирование в административно-политической сфере государства.*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, Міністерство юстиції.

Як відомо, найбільш повне призначення Міністерства юстиції України озвучене в Положенні про Міністерство юстиції України, затвердженому 6 червня 2011 р. № 395/2011 [1], за яким воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної правової політики, політики з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, з формування та забезпечення реалізації політики у сфері архівної справи, діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері захисту персональних даних, у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, з питань реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів ма-

сової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності

При цьому, на нашу думку, додаткове роз'яснення, надане в абз.1 п.1 Положення, що Міністерство юстиції України «є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України», є надмірним, так як фактично кожне міністерство є центральним органом виконавчої влади, а його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Тим більше, що це положення є усталеним не тільки виключно для Міністерства юстиції, але й абсолютно для усіх міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, як за п.1 Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України», затвердженого Указом Президента України 12.03.1996 р. № 179/96 [2].

Разом із тим Міністерство юстиції в Україні є одним із державотворчих органів, який забезпечує формування та супроводжує проведення належної державної правової політики. У цілому, означене формування та супроводження проведення належної державної правової політики Міністерством юстиції України забезпечується сукупністю відповідних прав і обов'язків у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності, які, власне, і визначають предмет його адміністративно-правового статусу.

У подальшому дослідженні адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України ми пропонуємо виходити з того,

що його статус передусім визначається через компетенцію і повноваження, зафіксовані в чинному законодавстві.

Безпосередньо ж правові засади адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції визначено такими чинними нормативно-правовими актами, як вже згадане Положення про Міністерство юстиції України [1], Регламент Кабінету Міністрів України [3], наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» від 23 червня 2011 р. № 1707/5 [4], Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі [5], Положення про районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції [6] тощо.

Питання адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України в останні роки досліджувались такими науковцями, як С.А. Буткевич, Н.А. Железняк, І.І. Микульця, І.Ю. Онопчук, П.М. Черепій та ін. Тим не менше, наприклад, П.М. Черепій, безпосередньо проголошуючи про потребу дослідження статусу Міністерства юстиції [7, с.111], спрямував зусилля тільки на розвідку наукової категорії державної правової політики та дещо застарілу сьогодні пропозицію модернізації завдань Міністерства; С.А. Буткевич обмежився дослідженням завдань і функцій Міністерства юстиції України лише в системі суб'єктів державного фінансового моніторингу [8]. Дещо ближче в дослідженнях статусу Міністерства юстиції України підійшов І.Ю. Онопчук, але знову-таки зі специфічних позицій конституційно-правових засад [9].

Н.А. Железняк у дослідженні засад реформування органів юстиції в контексті реалізації державної правової політики та проведення адміністративної реформи в Україні пропонує законодавче закріплення статусу органів юстиції з урахуванням притаманних їм ознак правоохоронних органів [10, с.229], акцентуючи при цьому увагу на окремому завданні розкриття статусу Міністерства юстиції України в системі центральних органів виконавчої влади та особливостей його правового регулювання [11]. І.І. Микульця, повертаючи наукову думку до проблеми дослідження ад-

міністративно-правового статусу органів юстиції регіонального рівня, наголошує на тому, що адміністративно-правовий статус органів юстиції регіонального рівня ще не став предметом всебічного дослідження у вітчизняній юридичній літературі [12, с.59].

Таким чином, метою статті є дослідження деяких особливостей адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. Актуальність проблеми визначається тим, що Міністерство юстиції здійснює публічне адміністрування в адміністративно-політичній сфері держави.

Передусім слід зазначити, що Міністерство юстиції, як і будь-яке інше міністерство, органічно входить до системи центральних органів виконавчої влади, яку очолює Кабінет Міністрів України. Разом із тим, за вже згаданим Регламентом Кабінету Міністрів України (§ 45 [3]), Міністерству юстиції України безпосередньо відводиться роль виконавця правової експертизи щодо перевірки проектів актів Кабінету Міністрів на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність *acquis communautaire*. Цілком є очевидним, що кропітка робота над експертизою вказаних проектів є надзвичайно важливим аспектом у діяльності Міністерства юстиції України. Тобто, фактично, від Міністерства юстиції залежить формування належного за якістю правового поля в державі. Тому, на нашу думку, треба було б надати Міністерству юстиції України належний йому статус, закріпивши цю юридичну норму в Конституції України. На жаль, поки ще Основний Закон України містить обмежені відомості тільки про Вищу раду юстиції, до складу якої за посадою входить і Міністр юстиції України.

Слід нагадати, що згідно з Указом Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» від 12.03.1996 р. № 179/96 [2], Міністерство юстиції України, як і будь-яке інше міністерство, виконує такі узагальнені функції, як формування та реалізація державної політики; участь у розробленні проектів Державних та цільових програм та Державного бюджету; підготовка міжнародних договорів; формування та реалізація антимонопольної політики тощо. Разом із тим, хоча визначені означеним Загальним положенням про міністерство інший центральний орган державної виконавчої влади України компетенції та повноваження і є дещо універсальними, цілком зрозуміло, що Міністерство юстиції України не бере безпосередню участь у «забезпеченні виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень», а тільки побічну – тобто, як на нас, будь-який «універсалізм» страждає на певну ущербність. Аналогічні зауваження можна зробити й стосовно такої тези, як «здійснює інші функції, що випливають з покладених на нього (міністерство – Автор) завдань».

Тому через викладені зауваження є сенс розглянути компетенції та повноваження Міністерства юстиції, що безпосередньо випливають з відповідного Положення [1] – фактично таких у Положенні визначено станом на сьогодні 85 найменувань, що, на нашу думку, просто занадто для нормального сприйняття не тільки пересічним громадянином, але й працівниками системи органів юстиції.

Так, Міністерство юстиції України: 1) розробляє за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проекти законів та інших нормативно-правових актів, а також 2) розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подає їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України. При належному виконанні Міністерством юстиції вказаних завдань, слід зазначити, що зареєстровані наявні спроби «перехопити» законодавчо-розробчу ініціативу з підготовки проектів законів у сфері публічного права – консти-

туційного та цивільного права, з питань судострою, судочинства та підприємництва – відбулись ще у 2004 році. Більше того, навіть повідомлялось, що «з 1 січня 2006 року Міністерство юстиції стане головним розробником усіх проектів законів, що розробляються в Україні» [13]. Попри все ми вважаємо, що така практика дещо обмежує права суб'єктів законодавчої ініціативи і є до кінця не продуманою.

Правова експертиза проектів законів, інших актів законодавства, нормативно-правових актів, підготовка зауважень і пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України; проведення гендерно-правової експертизи актів законодавства та антикорупційна експертиза є одними з найбільш актуальних сьогодні завдань Міністерства юстиції. Зокрема, з роз'яснень Міністерства юстиції України «Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції» від 21.05.2012 р. [14] видно, що «за результатами узагальненої практики щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних факторів за 2011 рік Міністерство юстиції виявило корупціогенні фактори у кожному сьомому акті. Так, у 2011 році на правову експертизу до Міністерства юстиції надійшло 1575 проектів нормативно-правових актів і у 216 з них були виявлені норми, які містили корупційні ризики».

Одним із важливих завдань Міністерства юстиції є ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації; скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації тощо. Практика свідчить, що Міністерство юстиції України забезпечує виконання означених завдань на високому рівні. Так, наприклад, усі нормативно-правові акти, що виставляються на веб-сайті Верховної Ради України,

пройшли належні реєстрацію в Міністерстві юстиції України.

Інші норми, перелічені в Положенні про Міністерство юстиції України, також підкреслюють високий рівень його адміністративно-правового статусу. Слід зазначити, що, мабуть, через це М.І. Ославський при розгляді організаційно-правових засад виконавчої влади в Україні саме Міністерство юстиції використав як приклад, аналізуючи повноваження та компетенції центрального органу виконавчої влади [15]. Разом із тим, ця інформація повною мірою дублює чинні нормативно-правові акти і не несе, на нашу думку, елементів новизни.

Важливим є те, що такі складові адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України науковці навіть вбудовують в поняття «управління юстицією». Так, ще у 1999 році В.К. Колпаков групував функції Міністерства юстиції на такі, як: надання правничих послуг; організація та забезпечення діяльності судів; забезпечення функціонування та розвитку системи правничих послуг; ведення відповідних державних реєстрів; міжнародно-правова співпраця; інші функції на основі та на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України [16]. Вже у 2007 році І.Є. Марочкін, Н.В. Сибільова, В.П. Тихий із співавторами, відповідно до тодішніх завдань Міністерства юстиції України, пропонують згрупувати його повноваження за такими групами, як: повноваження, які забезпечують реалізацію державної правової політики, проведення в Україні правової реформи; повноваження в галузі контролю за реалізацією актів законодавства; повноваження органів юстиції з обліку та реєстрації нормативних актів; повноваження Міністерства юстиції України щодо установ нотаріату тощо [17]. Як можна помітити, названі за певними групами функції та повноваження цілком задовільно окреслюють сферу адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України.

Також сьогодні можна перенести структуру основних питань щодо висвітлення адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, висунутих А.П. Гель, Г.С. Семаковим, С.П. Кондраковим, на

складові адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України: підрозділи системи органів юстиції України; основні завдання Міністерства юстиції України; основні функції Міністерства юстиції України; повноваження має міністра юстиції України; структура центрального апарату Міністерства юстиції України; основні завдання Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київському та Севастопольському міських управліннях юстиції; основні функції Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласних, Київському та Севастопольському міських управліннях юстиції; типова структура управління юстиції області; основні завдання та функції районних, районних у містах, міських (міст обласного призначення) управлінь юстиції; структура державної виконавчої служби і її основні завдання; правовий статус державного виконавця [18].

Наприкінці нагадаємо ще декілька базових завдань Міністерства юстиції України, що формують його сучасний адміністративно-правовий статус. Це, зокрема, перевірка у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також інших органах, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, стану додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вимагає у разі потреби подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію або їх скасування, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях; розробка за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади планів законопроектної роботи, координація нормотворчої діяльності у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснення контролю за такою діяльністю; організація роботи з підготовки щорічного плану заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, проведення моніторингу її виконання та ін.

**АНОТАЦІЯ**

*Розглянуто особливості адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, що здійснює публічне адміністрування в адміністративно-політичній сфері держави.*

**Література**

1. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» : від 06.04.2011 р., № 395/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1162.
2. Указ Президента України «Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» : від 12.03.1996 р., № 179/96 // Урядовий кур'єр. – 28.03.1996.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» : від 18.07.2007 р., № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
4. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» : від 23.06.2011 р., № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
5. Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі / затв. наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» : від 23.06.2011 р., № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
6. Положення про районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції / затв. наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» : від 23.06.2011 р., № 1707/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 49. – Ст. 1984.
7. Черепій П. М. Міністерство юстиції України – провідний орган у забезпеченні реалізації державної правової політики / Черепій Петро Михайлович // Університетські наукові записки. – 2011. – № 3. – С. 111–117.
8. Буткевич С. А. Міністерство юстиції України як суб'єкт державного фінансового моніторингу / С. А. Буткевич // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 1. – С. 156–164.
9. Онопчук І. Ю. Конституційно-правові засади статусу Міністерства юстиції України в системі виконавчої влади / І. Ю. Онопчук // Правове регулювання економіки : збірник на-

**SUMMARY**

*The feature of the administrative and legal status of the Ministry of Justice as the central body of executive power, which provides the public administration in the administrative and political sphere of the state is made.*

- укових праць / Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вади́ма Гетьмана». – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pre/2009/Onopchuk.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2009/Onopchuk.pdf).
10. Железняк Н. А. Реформування органів юстиції в контексті реалізації державної правової політики та проведення адміністративної реформи в Україні / Железняк Н. А. // Наукові записки НаУКМА. – 2003. – Т. 22. – Ч. 2: Суспільні науки. – С. 226–230.
11. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Железняк Ната́лія Анатоліївна ; Київськ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 253 с.
12. Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції регіонального рівня: поняття та структура / Микульця Іван Іванович // Наше право. – 2011. – № 4. – Ч.3. – С. 58–61.
13. В Україні з'являються професійні розробники законопроектів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/news/2835>. – 07.06.2004.
14. Роз'яснення Міністерства юстиції України : Антикору́пційна експертиза як засіб запобігання корупції : від 21.05.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.gada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>.
15. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навчальний посібник / М. І. Ославський. – Київ : Вид-во «Знання», 2009.
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
17. Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / [І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Тихий та ін.] ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2007. – 528 с.
18. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. – К.: МАУП, 2004. – 272 с.