

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2024.2/02>**Гуцул В.О.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ НОРМОТВОРЕННЯ

У статті висвітлено низку актуальних питань, пов'язаних з визначенням правового статусу Міністерства юстиції України як суб'єкта прийняття актів нормативно-правового характеру. Автором охарактеризовано та узагальнено наукові підходи до розуміння поняття та змісту правового статусу Міністерства юстиції України. З'ясовано особливості правового становища Міністерства юстиції України у системі інших центральних органів виконавчої влади як суб'єкта нормотворення.

На підставі проведеного науково-правового аналізу доведено, що у порівнянні з іншими центральними органами виконавчої влади Міністерство юстиції України вирізняється широтою повноважень у сфері нормотворення.

Обґрунтовано, що до сфери відання Міністерства юстиції України віднесено широке коло питань у сфері формування та реалізації правової політики, державної реєстрації, регулювання нотаріальної діяльності, виконання рішень Європейського суду з прав людини та багатьох інших. Встановлено, що для виконання своїх завдань та функцій Міністерство юстиції України наділено повноваженнями щодо прийняття нормативно-правових актів підзаконного характеру.

У статті аргументовано, що у системі підзаконних нормативно-правових актів Міністерства юстиції України доцільно виокремити декілька груп, що відображають підзаконне правове забезпечення головних напрямків діяльності Міністерства юстиції України. Обґрунтовано, що важливе значення у системі нормативно-правових актів займають підзаконні нормативно-правові акти, за допомогою яких Міністерство юстиції України регулює свою діяльність щодо реалізації покладених на цей орган завдань та функцій.

Доведено, що Міністерство юстиції України є суб'єктом нормотворення щодо деяких нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, розробником проєктів яких є вказаний орган.

За результатом проведеного у цій статті визначено особливості правового статусу Міністерства юстиції України як суб'єкта нормотворення.

Ключові слова: Міністерство юстиції України, центральні органи виконавчої влади, підзаконні нормативно-правові акти, нормотворення.

Постановка проблеми. Відповідно до п. 1 та 2 Положення про Міністерство юстиції України Мін'юст є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, та яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реє-

страції актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців та інших сферах [1].

Для реалізації завдань та функцій, покладених на Міністерство юстиції України, останнє наділене широким колом повноважень у сфері нормотворення. Причому такі повноваження

виходять за межі розробки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання власної діяльності та діяльності підконтрольних об'єктів, а також включає участь Міністерства юстиції України у правотворчій діяльності деяких інших органів, включаючи Кабінет Міністрів України.

На цій підставі виникає необхідність у проведенні науково обґрунтованої систематизації повноважень Міністерства юстиції України у сфері нормотворення, а також визначення особливостей правового статусу вказаного органу у відповідній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження широкого кола питань, пов'язаних із правовим статусом Міністерства юстиції України, здійснювали у своїх роботах такі науковці, як Д. В. Бараненко, О. В. Марченко, З. О. Погорелова, В. І. Риндюк, С. С. Розсоха та ін. Разом з тим, окреслені науковцями проблеми та пропозиції щодо їх вирішення, не дають змоги у повній мірі розкрити особливості правового статусу Міністерства юстиції України як суб'єкта нормотворення. З огляду на це, а також враховуючи важливе значення для вітчизняної правової науки та правозастосовної практики подальшого розвитку правового статусу Міністерства юстиції України у сфері нормотворення, запропонована тема дослідження у цій статті вирізняється актуальністю та своєчасністю.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей правового статусу Міністерства юстиції України як суб'єкта нормотворення. Для реалізації цієї мети виконані такі завдання: окреслено коло наукових підходів до визначення правового статусу Міністерства юстиції України у системі центральних органів виконавчої влади; проведено групування видів нормативно-правових актів, на розробку та прийняття яких уповноважене Міністерство юстиції України; обґрунтовано особливості правового статусу Міністерства юстиції України як суб'єкта нормотворення.

Виклад основного матеріалу. У силу положень ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. При цьому, за змістом п. 1 ч. 1 ст. 7 цього ж Закону одним із завдань міністерства як органу, що забезпечує форму-

вання та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є, зокрема забезпечення нормативно-правового регулювання [2].

Отже, важливим завданням кожного міністерства як центрального органу виконавчої влади є здійснення у межах своїх повноважень нормативно-правового регулювання тих сфер та галузей суспільних правовідносин, які віднесені до сфери його відання.

Досліджуючи питання правотворчої діяльності, Д. В. Бараненко зауважує, що така діяльність відрізняється від інших видів державної (санкціонованої) діяльності певними специфічними ознаками, а саме: здійснюється державою, а також народом; виявляється у створенні, зміні чи скасуванні норм права; реалізується в нормативно-правовому акті; здійснюється відповідно до встановленої процедури; має конкретно-цільову і організаційну спрямованість; є активною, творчою діяльністю; основним результатом правотворчості є юридичні норми, втілені в нормативно-правових актах; є засобом управління суспільством, бо саме в нормативних актах закріплюються правила поведінки; якість нормативних актів є основним показником цивілізованості та демократії в державі [3, с. 70-71].

У силу свого правового становища Міністерство юстиції України наділене широким колом повноважень у різних сферах публічно-управлінських правовідносин, включаючи питання формування та реалізації правової політики, державної реєстрації, організації та функціонування нотаріату тощо.

У науковій літературі неодноразово зверталася увага на досить широку сферу відання Міністерства юстиції України, з огляду на що наголошується на особливостях правового статусу цього органу, зокрема й у сфері нормотворчості.

Зокрема, О. В. Марченко з цього приводу зазначає, що на Міністерство юстиції України покладається низка зобов'язань у сфері державної політики, основна мета яких є забезпечення справедливості, а саме правого регулювання (захисту) прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Науковець зауважує, що оскільки Міністерство юстиції України має значний вплив на формування державної політики щодо створення умов для громадян на справедливий юридичний захист конституційних прав, свобод та законних інтересів, а також на розвиток сучасного суспільства в юридичній сфері, то це об'єктивно покладає на нього відповідний адміністративно-правовий статус, який би дозво-

лив йому ефективно захищати чесноти громадян, попереджати порушення їх прав і свобод в системі органів виконавчої влади [4, с. 262].

Таким чином, правовий статус Міністерства юстиції України не є однорідним, а складається із сукупності взаємопов'язаних елементів, що відображають правове становище цього органу під час формування та реалізації відповідного напрямку державної політики.

Наприклад, С. С. Розсоха визначив правовий статус Міністерства юстиції України як основного суб'єкта адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні, зокрема як правове становище спеціального центрального органу виконавчої влади у сфері нотаріату, до функціональних завдань якого належить реалізація державної політики сталого розвитку нотаріату, що забезпечується через використання правового інструментарію впливу на нотаріальні правовідносини задля їх виникнення, зміни та припинення, здійснення контролю за нотаріальною діяльністю, захисту прав та інтересів нотаріусів, розвитку інституційної взаємодії в сфері нотаріату [5, с. 164].

Загалом, аналізуючи зміст п. п. 1 та 2 Положення про Міністерство юстиції України [1], можна виокремити такі напрямки діяльності цього Міністерства: 1) міжнародне співробітництво, включаючи забезпечення виконання на території України рішень Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судів, а також забезпечення представництва інтересів України у таких судах, інших міжнародних інституціях, експертне забезпечення правосуддя тощо; 2) правова політика, що включає формування та реалізацію державної політики у сфері правової освіти, надання безоплатної правової допомоги, забезпечення виконання судових рішень та рішень деяких інших органів, кримінальних покарань у встановленому законом порядку; 3) регулювання та здійснення контролю за особами, які проводять незалежну професійну діяльність (нотаріуси, арбітражні керуючі, державні реєстратори та ін.); 4) державна реєстрація права власності та інших речових прав, юридичних осіб та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності та громадських формувань, а також державна реєстрація нормативно-правових актів; 5) правотворча діяльність; 6) державна політика у сфері банкрутства та санації; 7) забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади», стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких накладено санкцію у виді блокування активів тощо.

Слід зазначити, що Міністерство юстиції України у кожному з наведених вище напрямків діяльності може приймати нормативно-правові акти підзаконного характеру. Висновок про підзаконний характер слідує з конституційної засади про те, що єдиним законодавчим органом в Україні є Верховна Рада України, позаяк на виконання законів органи виконавчої влади різного рівня приймають підзаконні нормативно-правові акти.

У спеціальній науковій літературі обґрунтовано зазначається, що нормотворчі повноваження є невід'ємною складовою правового статусу органів виконавчої влади; такі повноваження реалізуються шляхом встановлення, зміни й скасування обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів; такі повноваження виступають засобом здійснення органами виконавчої влади публічно-владних функцій і здійснюються завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах наданих їм компетенції [6, с. 43].

Загалом, підзаконний характер нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, зокрема й Міністерства юстиції України, виражається у таких ознаках, як: спрямованість на уточнення та деталізацію положень законів, що зумовлює відповідність та обмеженість положеннями відповідного закону; прийняття таких актів обумовлено метою реалізацією державної політики у відповідній сфері, яка входить до відання органу виконавчої влади.

Не випадково, що нормотворчі повноваження складають правову основу для їх нормотворчої діяльності, яка, в свою чергу, є правовою формою здійснення нормотворчих повноважень; цей діалектичний взаємозв'язок основи і форми нормотворчих повноважень потребує певного пояснення [6, с. 50].

Тривалий час в Україні не була урегульована нормотворча процедура. Тому окремі питання підзаконної нормотворчості врегульовувалися виключно Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», а також положеннями про відповідні міністерства та інші органи виконавчої влади.

На підставі аналізу положень вказаного законодавства деякі науковці виокремлюють такі особливості нормотворчості центральних органів виконавчої влади: 1) підготовка проєкту нормативно-правового акта, яка покладається на одне або кілька структурних підрозділів міністерства, з урахуванням їх компетенції; 2) для підготовки найбільш важливих та складних проєктів, зазви-

чай, утворюється комісія (робоча група); 3) у разі необхідності, до розробки проекту акта залучаються вчені та кваліфіковані спеціалісти-практики; 4) нормативно-правовий акт підписується міністром, керівником установи або його заступником відповідно до їх компетенції; 5) передбачається можливість прийняття спільних актів центральними органами виконавчої влади [7, с. 95].

Водночас, у питаннях регулювання підзаконної нормотворчості залишалася низка невирішених питань, зокрема: 1) які нормативно-правові акти можуть видавати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, чи можуть такі акти мати однакову юридичну силу; 2) чи є наказ нормативно-правовим актом, чи він є розпорядчим; 3) чи може розпорядчий акт визнаватись одночасно нормативно-правовим актом, чи він може бути лише його складовою частиною; 4) чи є управлінською діяльністю щодо видання нормативно-правових актів, чи такою діяльністю слід визнавати лише видання розпорядчих (ненормативних) актів [8, с. 61].

Навіть після ухвалення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» більшість з цих питань залишилися неурегульованими. Зокрема, зі ст. 15 цього Закону вбачається, що міністерства можуть у межах своєї компетенції приймати накази, які можуть бути нормативно-правового та ненормативного, а також регуляторного характеру [2].

Видається, що для уникнення плутанини та розмежування актів міністерств нормативного та ненормативного (організаційно-розпорядчого) характеру доцільно розмежувати їх на дві форми – накази та розпорядження, перші з яких є такими, що містять норми права, а другі є актами розпорядчого характеру, спрямованими на урегулювання внутрішніх питань діяльності відповідного міністерства.

Між тим, у серпні 2023 р. ухвалено Закон України «Про правотворчу діяльність», який набув чинності, але вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні [9].

Згідно з положеннями цього Закону, а саме ч. 2 ст. 9, законодавство України включає три види актів – Конституція, закони України та підзаконні нормативно-правові акти. Важливим здобутком цього Закону є те, що у ст. 19 визначено ієрархію, зокрема підзаконних нормативно-правових актів, з якої вбачається, що накази міністерств мають відповідати не тільки Конституції, міжнародним актам, згода на обов'язковість яких надана

Верховною Радою України, та законам України, але й постановам Верховної Ради України, указам Президента України та постановам Кабінету Міністрів України.

Таким чином, накази Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади у системі ієрархії підзаконних нормативно-правових актів займають сходинку після відповідних актів Президента України та Уряду.

Отже, Міністерство юстиції України на виконання своїх повноважень у кожній із сфер видавання приймає підзаконні нормативно-правові акти у формі наказів. За останні декілька місяців Міністерство юстиції України прийняло такі накази: від 7 лютого 2024 р. № 340/5 «Про затвердження форм заяв у справах про банкрутство (неплатоспроможність)» [10], від 18 грудня 2023 р. № 4324/5 «Про затвердження Положення про комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у Міністерстві юстиції України» [11] та ін.

Також прикладом спільного наказу є наказ Міністерства юстиції України та Офісу Генерального прокурора від 9 серпня 2022 р. № 3332/5/152 «Про затвердження Порядку підготовки та розгляду звернень про сприяння у виявленні та розшуку активів осіб, щодо яких застосовано санкції та ін. [12].

Деякі науковці вважають, що потребують вирішення низка питань, які суттєво впливають на реалізацію державної політики у сфері правотворчої діяльності Міністерства юстиції України, а саме: узгодження спільних дій Міністерства юстиції України та Міністерства освіти та науки України в частині набуття необхідного рівня правових знань в загальноосвітніх навчальних закладах; перегляд освітніх програм у частині викладання «Правознавства» в навчальних закладах; розроблення спільних заходів Міністерства юстиції України та інших органів виконавчої влади щодо правопросвітницької роботи в загальноосвітніх навчальних закладах, закладах вищої освіти, підприємствах, установах, організаціях в частині загальної та галузевої обізнаності працівників та службовців [13, с. 52].

Необхідно погодитися з наведеною пропозицією, але, крім того, доцільно розглянути можливість щодо уточнення у Положенні про Міністерство юстиції України нормотворчих повноважень, розмежувати акти нормативно-правового характеру, що приймаються у формі наказів, та розпорядчого характеру у формі розпоряджень. Відповідні зміни доцільно внести до ст. 15 Закону

України «Про центральні органи виконавчої влади».

Висновки. Отже, особливостями нормотворчої діяльності Міністерства юстиції України є те, що нормотворчі повноваження цього міністерства є дуже широкими, що зумовлено тим, що до сфери його відання входить значне коло питань у таких галузях суспільних правовідносин, як правова політика, регулювання функцій осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність (нотаріуси,

виконавці, арбітражні керуючі), державна реєстрація, державна політика з питань банкрутства та ін.

У кожній з наведених сфер Міністерство юстиції України може приймати нормативно-правові акти підзаконного характеру у формі наказів, які мають відповідати Конституції України, міжнародним актам, ратифікованим у встановленому порядку, законам України, постановах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а також указам Президента України.

Список літератури:

1. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
3. Бараненко Д. В. Поняття та сутність нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 68-75.
4. Марченко О. В. Поняття та зміст адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 32. С. 259-268.
5. Розсоха С. С. Правовий статус міністерства юстиції України як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення нотаріальної діяльності в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 1(4)(106). С. 159–166.
6. Погорєлова З. О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2023. Вип. 75. Ч. 1. С. 47-52.
7. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К. : КНЕУ, 2009. 162 с.
8. Александрова Н. В. Нормотворча діяльність центральних органів виконавчої влади: деякі проблеми правового регулювання. *Наукові записки*. 2009. Т. 90. С. 59-61.
9. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
10. Про затвердження форм заяв у справах про банкрутство (неплатоспроможність): наказ Міністерства юстиції України від 07.02.2024 № 340/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0195-24#Text>.
11. Про затвердження Положення про комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у Міністерстві юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 18.12.2023 № 4324/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2201-23#Text>.
12. Про затвердження Порядку підготовки та розгляду звернень про сприяння у виявленні та розшуку активів осіб, щодо яких застосовано санкції: спільний наказ Міністерства юстиції України та Офісу Генерального прокурора від 09.08.2022 № 3332/5/152. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0905-22#Text>.
13. Гуцул В. Адміністративно-правовий статус міністерства юстиції України у сфері правової освіти населення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1(17). С. 49-53.

Hutsul V.O. THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE AS THE SUBJECT OF REGULATION

The article highlights a number of topical issues related to the determination of the legal status of the Ministry of Justice of Ukraine as a subject of adoption of regulatory acts. The author characterized and summarized scientific approaches to understanding the concept and content of the legal status of the Ministry of Justice of Ukraine. The peculiarities of the legal position of the Ministry of Justice of Ukraine in the system of other central bodies of executive power as a subject of rule-making have been clarified.

On the basis of the conducted scientific and legal analysis, it has been proven that, in comparison with other central bodies of executive power, the Ministry of Justice of Ukraine is distinguished by the breadth of powers in the sphere of rulemaking.

It is substantiated that the scope of the Ministry of Justice of Ukraine includes a wide range of issues in the field of formation and implementation of legal policy, state registration, regulation of notarial activities, implementation of decisions of the European Court of Human Rights and many others. It has been established that in order to fulfill its tasks and functions, the Ministry of Justice of Ukraine is empowered to adopt normative legal acts of a sub-legal nature.

The article argues that in the system of subordinate legal acts of the Ministry of Justice of Ukraine, it is expedient to single out several groups that reflect the subordinate legal support of the main areas of activity of the Ministry of Justice of Ukraine. It is substantiated that the important importance in the system of regulatory legal acts is occupied by subordinate legal acts, with the help of which the Ministry of Justice of Ukraine regulates its activities regarding the implementation of the tasks and functions assigned to this body.

It has been proven that the Ministry of Justice of Ukraine is the subject of rule-making in relation to some normative-legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the developer of projects of which is the specified body.

According to the results of this article, the peculiarities of the legal status of the Ministry of Justice of Ukraine as a subject of rule-making are determined.

Key words: *Ministry of Justice of Ukraine, central bodies of executive power, sub-legal normative legal acts, rule-making.*