

І. І. Смельянова

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Метою статті є формулювання чіткого теоретико-методологічного підходу до нормативно-правового регулювання діяльності Міністерства юстиції України. Вихідним є розмежування категорій «правові (адміністративно-правові) засади» та «нормативно-правове (адміністративно-правове) регулювання». Перші визначаються як система закріплених у праві принципів і цільових орієнтирів публічної адміністрації; друге – як ієрархічно впорядкована сукупність норм, що встановлюють права, обов'язки, процедури та відповідальність. Показано, що адміністративно-правове регулювання є галузевою проєкцією зазначеного явища і характеризується публічно-владним методом, процедурною опосередкованістю та можливістю застосування примусу. Запропоновано двокомпонентну класифікацію джерел регулювання діяльності Мін'юсту: інституційно-організаційні акти, які визначають правовий статус, компетенцію, структуру та порядок діяльності; галузево-функціональні акти, що регламентують окремі напрями реалізації компетенції за видами адміністративних проваджень. Окреслено критерії оцінювання якості регулювання: відповідність Конституції та законам; системність і повнота; юридична визначеність і передбачуваність; пропорційність і процесуальна справедливість; інституційна й цифрова реалізованість. Відмежовано нормативні адміністративні акти від індивідуальних адміністративних актів: перші адресовані невизначеному колу осіб, розраховані на багаторазове застосування та встановлюють загальні правила; другі вирішують конкретну справу. Запропоновано тест нормативності та вимоги до стадій правотворчості. Для сфер підвищеного ризику обґрунтовано застосування ризик-орієнтованого контролю з визначенням порогів інтенсивності та гарантій захисту прав адресатів.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання; адміністративно-правові засади; Міністерство юстиції України; адміністративні процедури; нормотворчість; юридична визначеність; пропорційність.

Постановка проблеми. У науковій літературі простежуються два домінантні підходи до тлумачення категорії «правові засади». Перший ототожнює їх із правовими принципами, фактично використовуючи ці поняття як синоніми. Такий підхід коректно фіксує аксіологічний вимір права, але недооцінює форми інституціоналізації принципів у позитивному праві. Другий підхід трактує «правові засади» як сукупність нормативно-правових актів, за посередництвом яких устанавлюються ключові параметри та юридично значущі характеристики відповідної проблематики [1]. Його сила – у виразній позитивістській верифікованості; його слабкість – у ризику редукції засад до простого переліку джерел.

Стан наукової розробки проблеми. Теоретичні засади адміністративно-правових інструментів публічної адміністрації ґрунтовно розроблено в українській адміністративно-правовій

доктрині. Базові підходи до категорій «форми», «методи», «інструменти» публічного адміністрування, до статусу та повноважень ЦОВВ (у т.ч. міністерств) викладено у працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Колпакова, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Галунька, І. Голосніченка, В. Школика та ін.. Значний внесок у розроблення процедурно-правових засад діяльності органів виконавчої влади, адміністративних процедур і належного врядування зроблено І. Коліушком та В. Тимощуком. Стосовно безпосередньої сфери діяльності Міністерства юстиції України наявні розгалужені, але переважно галузево фрагментарні дослідження, де виділяються наукові праці: з питань діяльності нотаріату та правової регламентації здійснення нотаріальних дій, що здійснено у працях С. Фурси, Є. Фурси, І. Спасибо-Фатєєвої; з питань державної реєстрації юридичних осіб, ФОП та речових прав, реєстрової інфраструктури й антирейдерські механізми

(дослідження Н. Кузнєцової, Р. Стефанчука та ін.); з питань примусового виконання рішень; з питань оптимізації системи адміністративних послуг та належного врядування, де виділяються праці М. Віхляєва, В. Гуцула, Т. Карабін, Є. Легези, Я. Лазура, В. Цимбалюка, О. Орлюк та ін..

Метою наукової статті є визначення теоретико-методологічний підхід до розуміння нормативно-правових засад діяльності Міністерства юстиції України.

Виклад основного матеріалу. Звернення до «законодавчої бази» є необхідною, проте недостатньою підставою для встановлення сутності правових засад: нормативні акти виступають формами закріплення та інструментами операціоналізації засад, але не вичерпують їх змісту. Власне зміст становлять базові цінності й орієнтири (конституційні, міжнародно-правові та галузеві принципи), які визначають цілі, межі та критерії допустимого правового впливу і слугують еталоном оцінки нормотворення та правозастосування.

Відтак доцільно використовувати інтегративне визначення: правові засади – це системно впорядкована сукупність базових принципів і ціннісно-цільових орієнтирів, що мають вираження у системі джерел права (насамперед у Конституції України та актах вищої юридичної сили) і спрямовують нормотворчу та правозастосовну діяльність, виконуючи установчу й оціночну функції щодо масиву позитивних норм. Така оптика дозволяє уникнути ототожнення засад із принципами лише як ідеями або з нормативними актами лише як текстами, розкриваючи їх як змістовно-принципову категорію, інституційно закріплену у правовій системі [2, с. 25].

Погоджуючись із тим, що представники різних галузей права використовують термін «засади» з огляду на специфіку предмета дослідження, вважаємо спільним для таких підходів розуміння засад як закріплених у законодавстві основоположних, фундаментальних і керівних положень, які орієнтують діяльність відповідних суб'єктів правовідносин. В адміністративно-правовій науці частота звернення до категорії «адміністративно-правові засади» зумовлена особливим статусом учасників адміністративних правовідносин, наділених державно-владними (управлінськими) повноваженнями, що вимагає виразного принципового й процедурного каркаса їх публічної діяльності.

З огляду на підтримку широкого розуміння адміністративно-правового статусу (який охо-

плює також адміністративно-правове регулювання як його складову), вважаємо доречним окремо схарактеризувати дві близькі, але не тотожні категорії – «нормативно-правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання».

Нормативно-правове регулювання – це загальноюридична категорія, що позначає впорядкування суспільних відносин за допомогою системи норм права, закріплених у джерелах різної юридичної сили, із притаманними механізмами їхньої дії (гіпотеза – диспозиція – санкція), юридичними фактами, правовідносинами та формами реалізації (додержання, виконання, використання, застосування). Його ознаки: універсальність (охоплює всі галузі права), нормативність (регулятивний вплив здійснюється через загальнообов'язкові приписи), ієрархічність джерел, а також поєднання регулятивної й охоронної функцій.

Адміністративно-правове регулювання – це галузевий різновид нормативно-правового регулювання, що здійснюється засобами адміністративного права у сфері публічної адміністрації. Йому притаманні: публічно-владний характер впливу; перевага імперативного методу (за можливості – із поміркованими диспозитивними елементами у сервісних відносинах); інструментарій адміністративних процедур (дозвільних, реєстраційних, контрольних, наглядових), адміністративного примусу й стандартів надання адміністративних послуг; використання як нормативних адміністративних актів (підзаконних правил), так і індивідуальних актів застосування права (розпоряджень, приписів, ліцензійних/реєстраційних рішень). Об'єктом такого регулювання є організація та функціонування виконавчої влади, а також владно-управлінський вплив на адресатів публічних приписів. Відмежування категорій доцільно фіксувати за такими критеріями: за обсягом правового регулювання: нормативно-правове регулювання – загальна правова категорія; адміністративно-правове – її галузева проєкція у сфері публічної адміністрації; за методом правового регулювання: у першому випадку – сукупність методів різних галузей; у другому – домінування імперативного методу адміністративного права з процедурною опосередкованістю; за суб'єктами правового регулювання: у першому – будь-які учасники правовідносин; у другому – передусім органи виконавчої влади та інші суб'єкти, наділені публічними повноваженнями; за інструментами правового регулювання: у першому – норми й загальні

механізми їх реалізації; у другому – додатково розвинуті адміністративні процедури, інститути контролю/нагляду, адміністративна юрисдикція, адміністративні послуги; за результатом правового регулювання: у першому – встановлення загальних правил поведінки та режимів; у другому – організаційно-управлінські рішення, індивідуальні адміністративні акти та реалізація публічних функцій.

Таким чином, правові засади – це системно впорядкована сукупність закріплених у праві базових принципів і ціннісно-цільових орієнтирів, що задають межі й стандарти правового впливу. Тоді як адміністративно-правові засади – це галузева конкретизація правових засад у публічній адміністрації, яка спрямовує нормотворчу й правозастосовну діяльність суб'єктів, наділених державно-владними повноваженнями. І при цьому нормативно-правове регулювання визначається як регулювання суспільних відносин системою загальнообов'язкових норм права та механізмами їх реалізації, тоді як адміністративно-правове регулювання тлумачиться як здійснення публічно-владного впливу засобами адміністративного права через нормативні та індивідуальні адміністративні акти, процедури, контроль і примус з метою організації та функціонування виконавчої влади і надання публічних послуг. Таке розмежування забезпечує методологічну чіткість подальшого аналізу адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України та унеможливорює ототожнення принципової (засадничої) рамки з масивом позитивних норм.

С. Федчишин, зауважує на тому, що «здійснення правового регулювання постійно відбувається завдяки користуванню особливим, притаманним тільки йому механізмом, комплексом, до якого належать динамічні системи та структури, завдяки яким будуть гарантовано вирішені завдання в рамках конкретних видів, через які реалізується юридичний вплив на стан суспільних відносин. На підставі того, якими особливостями володіє правовий інструментарій, котрим користуються, юридично регламентуючи відносини, виділяють існування нормативного й індивідуального правового регулювання» [3, с.165-169].

Погоджуючись із В. М. Бевзенком, який підкреслює, що «адміністративно-правове регулювання є похідною категорією щодо загального правового регулювання, його галузевим різновидом» [4, с. 164-167], слід наголосити: ефективність виконання повноважень будь-

яким органом державної влади прямо корелює з повнотою та якістю нормативно-правового регулювання його діяльності. Не є винятком і Міністерство юстиції України як центральний орган виконавчої влади; отже, аналіз нормативно-правового регулювання його діяльності потребує спеціального дослідницького фокусу.

Нині система нормативно-правового регулювання діяльності Міністерства юстиції становить багаторівневий масив актів різної юридичної сили та галузевої належності, що включає принаймні: 1) конституційний рівень і міжнародно-правові зобов'язання, які задають засадничі принципи та межі публічно-владного впливу; 2) закони загальноінституційного характеру (щодо організації виконавчої влади, державної служби, адміністративних послуг, доступу до інформації, звернень громадян тощо) і спеціальні закони за напрямками компетенції Мін'юсту (зокрема у сфері нотаріату, державної реєстрації актів цивільного стану, прав на нерухоме майно, юридичних осіб та громадських формувань); 3) підзаконні акти Кабінету Міністрів України (положення, регламенти, порядки, стандарти публічних послуг), що конкретизують законодавчі приписи; 4) нормативні акти самого Міністерства (накази, інструкції, методичні рекомендації), спрямовані на внутрішню організацію та правозастосовну практику; 5) правові позиції конституційної та судової юрисдикції як інтерпретаційний орієнтир і механізм корекції регулювання.

Для цілей дисертаційного дослідження доцільно оцінювати зазначений масив за критеріями ієрархічної узгодженості (відповідність Конституції України та міжнародним стандартам), системності й повноти (відсутність прогалин і дублювань), юридичної визначеності та передбачуваності (чіткість, доступність, стабільність), процедурної справедливості й пропорційності, а також операційної спроможності (процедурна й цифрова реалізованість). Такий підхід дозволяє виявити колізії та дефекти регулювання, обґрунтувати напрями його вдосконалення та, зрештою, підвищити інституційну спроможність Міністерства юстиції України у виконанні покладених на нього завдань.

Позиція О.В. Агапової демонструє чітко окреслений галузевий підхід: у межах позасудової юстиції нормативно-правовий акт трактується як офіційний акт суб'єкта публічного адміністрування, ухвалений у встановленому законом порядку, розрахований на багаторазове застосування до невизначеного кола осіб

і такий, що містить норму адміністративного права, якою встановлюються, змінюються чи припиняються правовідносини у відповідній сфері. З наведеної дефініції випливають такі ознаки: офіційність і процедурна легітимність: ухвалення компетентним суб'єктом за визначеною правом процедурою; загальність і повторюваність дії: адресованість невизначеному колу осіб, багаторазова застосовність, абстрактність приписів; нормативність змісту: наявність правила поведінки (адміністративно-правової норми), що формує права, обов'язки, процедури, підстави відповідальності; галузевість: зв'язок із публічним адмініструванням і позасудовими правовими процедурами (реєстраційними, дозвільними, наглядовими, сервісними); регулятивний ефект: спрямованість на встановлення/зміну/припинення правовідносин у сегментах позасудової юстиції.

Водночас така характеристика фактично описує нормативний адміністративний акт у сфері позасудової юстиції, а не нормативно-правовий акт у найширшому розумінні (яке охоплює й закони, та інші джерела різної юридичної сили). З методологічного погляду доцільно чітко розмежувати такі терміни, як: нормативно-правовий акт (загальна категорія джерел права), нормативний адміністративний акт (підзаконний акт органу публічної адміністрації), індивідуальний адміністративний акт (акт застосування норм до конкретної справи) [5, с.94; 6].

Встановлення змісту адміністративно-правових засад регулювання діяльності Міністерства юстиції України має виходити із застосування положень Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX, де було закріплено визначення поняття «нормативно-правовий акт», «закон», «підзаконний нормативно-правовий акт», встановлено ієрархію нормативно-правових актів. Так, під «нормативно-правовим актом» розуміється документ офіційного характеру, текст якого ухвалив (видав) суб'єкт, котрий займається правотворчою діяльністю в порядку, який встановлено відповідно до Основного Закону України та (або) законодавства, письмово (крім того, що, визначила частина друга статті 47 цього Закону), в якому міститься правова норма (норми) та який може реалізовуватися неодноразово» [7].

До видів нормативно-правових актів відносяться: закони України та підзаконні нормативно-правові акти. «В законі вбачаються ознаки нормативно-правового акта, який ухвалила

Верховна Рада України та (або) всеукраїнський референдум в установленому Конституцією України та законодавством порядку, котрий покликаний здійснювати регулювання найважливіших суспільних відносин. Підзаконним нормативно-правовим актом виступає акт, який ухвалив (видав) суб'єкт, котрий бере участь у правотворчій роботі, беручи за основу Конституцію України, закони, чинні міжнародні договори України, на виконуючи їх, що покликаний їх виконати. Має прослідковуватися відповідність між підзаконними нормативно-правовими актами й Конституцією держави, положеннями законів, чинних міжнародних договорів, укладених Україною, підзаконних нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу, між ними повинна існувати узгодженість» [7].

Узагальнюючи, на сьогодні основу нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів правовідносин становить ієрархічно організована сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, яка утворює взаємопов'язану та внутрішньо узгоджену систему. Саме її системність, ієрархічність і предметна спеціалізація визначають межі, зміст і якість правового впливу.

У контексті правового статусу органів Міністерства юстиції України показово є класифікація нормативно-правових актів, запропонована І. Микульцем, яка розрізняє два напрями регулювання: загальноорганізаційний (інституційний) напрям – акти, що безпосередньо регламентують організацію та діяльність Мін'юсту і його територіальних органів: Конституція України; закони України; ратифіковані міжнародно-правові акти; укази Президента України; акти Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади; нормативно-правові акти Міністерства юстиції; а також накази, розпорядження, інструкції, правила та положення, які видаються головними управліннями юстиції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; галузево-функціональний (предметно-сервісний) напрям – акти, що регламентують окремі сфери діяльності органів юстиції: у сфері нотаріату (державні нотаріальні архіви, державні нотаріальні контори, приватні нотаріуси), діяльності регіональних представництв Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, судово-експертних установ (науково-дослідні інститути судових експертиз), державної реєстрації актів цивільного стану, примусового виконання рішень (Державна виконавча служба), а також

у сфері державної реєстрації прав та юридичних осіб (зокрема регуляції, що історично охоплювали Укрдержреєстр).

Висновок. Запропонована класифікація є методологічно продуктивною: перший блок забезпечує інституційну легітимацію та організаційну спроможність органів юстиції, другий – процедурну операціоналізацію окремих напрямів їхньої діяльності. Для подальшого дослідження доцільно оцінювати кожен із блоків за критеріями: а) ієрархічної узгодженості з актами вищої юридичної сили; б) предметної повноти та відсутності прогалин/дублювань; в) юридичної визначеності та передбачуваності процедур; г) інституційної реалізованості (у т.ч. цифрової). Враховуючи динамічність організаційної архітектури публічної адміністрації, класифікація потребує періодичного оновлення з урахуванням трансформацій у системі органів юстиції, зберігаючи при цьому наведені методологічні орієнтири [8, с. 14-16].

Вважаємо доцільним, для потреб дисертаційного аналізу, класифікувати джерела нормативно-правового регулювання діяльності Міністерства юстиції України на дві взаємопов'язані категорії: інституційно-організаційну – акти, що безпосередньо визначають правовий статус Міністерства, його завдання, повноваження, функції, структуру, порядок організації та процедури діяльності; галузево-функціональну – акти, що регламентують окремі напрями реалізації компетенції Міністерства (за видами публічно-правових функцій і адміністративних проваджень).

Список використаної літератури:

1. Лєгеза Ю. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 2. С. 25–30
2. Бойчук Р. П. Правові засади державного регулювання підприємницької діяльності: проблеми формування *Право та інновації* 2019 №. 4 (28) . С.21-26
3. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет імені В.Н. Карахіна. Харків, 2021. 511 с.
4. Бевзенко В.М. Сутність та поняття адміністративно-правового регулювання. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 3. С. 162–167
5. Агапова О. Нормативно-правові акти як основні інструменти публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2023. № 4(82). Т. 2. С. 91–95.
6. Агапова О.В. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2024. 524 с.
7. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX . URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
8. Микульця І.І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України регіонального рівня. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Міжрегіональної Академії управління персоналом, 2012. 22 с.

Yemelianova I. I. Regulatory and legal regulation of the activities of the Ministry of Justice of Ukraine

The purpose of the article is to formulate a clear theoretical and methodological approach to the regulatory and legal regulation of the activities of the Ministry of Justice of Ukraine. The starting point is the distinction between the categories of "legal (administrative and legal) principles" and "regulatory and legal (administrative and legal) regulation". The former are defined as a system of principles and target guidelines of public administration enshrined in law; the latter as a hierarchically ordered set of norms that establish rights, obligations, procedures and responsibilities. It is shown that administrative and legal regulation is a sectoral projection of the above phenomenon and is characterized by a public-authority method, procedural indirectness and the possibility of applying coercion. A two-component classification of sources of regulation of the activities of the Ministry of Justice is proposed: institutional and organizational acts that determine the legal status, competence, structure and procedure for activities; sectoral and functional acts that regulate individual areas of implementation of competence by types of administrative proceedings. Criteria for assessing the quality of regulation are outlined: compliance with the Constitution and laws; systematicity and completeness; legal certainty and predictability; proportionality and procedural fairness; institutional and digital feasibility. Regulatory administrative acts are distinguished from individual administrative acts: the former are addressed to an indefinite circle of persons, are designed for multiple use and establish

general rules; the latter resolve a specific case. A test of normativity and requirements for the stages of lawmaking are proposed. For areas of increased risk, the application of risk-oriented control with the definition of intensity thresholds and guarantees for the protection of the rights of addressees is justified.

Key words: *regulatory and legal regulation; administrative and legal principles; Ministry of Justice of Ukraine; administrative procedures; rule-making; legal certainty; proportionality.*