

**ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ:  
ОКРЕМІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ****LEGISLATIVE ACTIVITY OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE:  
SOME ASPECTS OF THE REGULATORY FRAMEWORK**

Гуцул В.О., аспірант

*Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського*

Стаття присвячена аналізу нормативного регулювання правотворчої діяльності Міністерства юстиції України

Проаналізовано основні ознаки та види правотворчої діяльності Міністерства юстиції України. Було виділено два види правотворчої діяльності Міністерства юстиції України: 1) правотворча діяльність предметом регулювання якої є діяльність самого Міністерства юстиції України та його територіальних органів; 2) правотворча діяльність предметом регулювання якої є діяльність суб'єктів, організація діяльності і контролю яких належить до компетенції Міністерства юстиції України відповідно до напрямків виконання ним своїх повноважень.

Проведено аналіз норм діючого законодавства з метою з'ясування рівня нормативно-правового регулювання правотворчої діяльності Міністерства юстиції України. Як результат встановлено, що Законом України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX встановлено та закріплено статус Міністерства юстиції України як суб'єкта правотворчої діяльності, що наділений правом приймати підзаконні нормативно-правові акти. Водночас відсутнє нормативно-правове регулювання самого процесу прийняття нормативно-правових актів Міністерством юстиції України.

Зроблено висновок, що правотворчість як процесуальна форма Міністерства юстиції України потребує чіткого нормативно-правового регулювання шляхом розробки та прийняття рекомендацій та загальних правил техніки нормопроєктування, як то передбачено статтею 31 Закону № 3354-IX.

**Ключові слова:** правотворча діяльність, Міністерство юстиції України, нормотворчість, підзаконний нормативно-правовий акт, наказ, нормативно-правове регулювання.

The article is devoted to the analysis of the normative regulation of the legislative activity of the Ministry of Justice of Ukraine.

The author analyzes the main features and types of law-making activities of the Ministry of Justice of Ukraine. The author distinguishes two types of law-making activities of the Ministry of Justice of Ukraine: 1) law-making activities, which are regulated by the activities of the Ministry of Justice of Ukraine and its territorial bodies; 2) law-making activities, which are regulated by the activities of bodies, whose activities and control fall within the competence of the Ministry of Justice of Ukraine in accordance with the spheres of its competence.

The author analyzes the provisions of the current legislation in order to determine the level of legal regulation of the legislative activity of the Ministry of Justice of Ukraine. As a result, it is established that the Law of Ukraine "On Legislation" No. 3354-IX of 24.08.2023 establishes and consolidates the status of the Ministry of Justice of Ukraine as a subject of legislative activity entitled to adopt statutes. At the same time, there is no legal regulation of the process of adoption of regulatory legal acts by the Ministry of Justice of Ukraine.

The author comes to the conclusion that the law-making as a procedural form of the Ministry of Justice of Ukraine requires clear legal regulation through the development and adoption of recommendations and general rules of the law-making technique, as provided for by Article 31 of Law No. 3354-IX of Ukraine.

**Key words:** legislative activity, Ministry of Justice of Ukraine, rule-making, law, regulation, legal regulation.

**Вступ.** Міністерство юстиції України, є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів України» [3].

Згідно з п. 1 частини першої ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI «основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання» [1].

До основних завдань Міністерства юстиції України, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної правової політики належить розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів.

Окремі аспекти нормативно-правового регулювання діяльності Міністерства юстиції України були предметом наукових досліджень Є. Гетьмана, О. Дніпрова, Н. Железняк, В. Желінського, Х. Кобацької, Н. Лати, О. Марченко, А. Мілевського, І. Микульця, О. Предместнікова, З. Погорелової та інші.

Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX, який набрав чинності 20.09.2023 та буде введений в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, на законодавчому рівні визначило особливу роль міністерства, що забезпечує формування державної правової політики, яким на сьогоднішній день є Міністерство

юстиції України, що обумовлює необхідність додаткового дослідження нормативно-правового регулювання окремих аспектів його правотворчої діяльності.

**Постановка завдання** метою даної статті є дослідження основних ознак та видів правотворчої діяльності Міністерства юстиції України, а також визначення ступню нормативно-правового регулювання його правотворчої діяльності.

**Результати дослідження.** Основне призначення органів державної виконавчої влади виконання управлінських функцій держави, реалізація яких здійснюється шляхом виконання покладених на них повноважень, у тому числі нормотворчих.

Як зазначає З. Погорелова «нормотворчі повноваження органів виконавчої влади є повноваженнями по встановленню, зміні і скасуванню обов'язкових правил у формі видання підзаконних нормативних актів. Нормотворчі повноваження є невід'ємною частиною правового статусу органів виконавчої влади, слугують засобом здійснення ними державної влади і здійснюються завжди і виключно з метою виконання органами виконавчої влади своїх функцій, завдань та повноважень, в межах компетенції. Нормотворчі повноваження слугують правовою основою для нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, яка має правову процесуальну форму і в якій і здійснюються ці нормотворчі повноваження» [9, с. 49].

Ю. Ничка вважає, що «головною причиною існування і розвитку підзаконної правотворчості є об'єктивна потреба в уточненні правової регламентації суспільних

відносин, що первинно регламентуються на рівні закону у відповідних сферах суспільного життя. Безпосередня мета підзаконної правотворчої діяльності полягає у формуванні єдиної та внутрішньо узгодженої системи нормативно-правових приписів, спрямованих на організацію виконання законів шляхом їхньої деталізації та конкретизації, що об'єктивуються у підзаконних правових актах» [8, с. 47].

Д. Бараненко виділяє, що «основними ознаками нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади є державна діяльність, яка: реалізується через систему органів виконавчої влади; здійснюється в порядку і за процедурою, що регламентовані чинним законодавством; результатом якої є нові чи вдосконалені підзаконні нормативно-правові акти» [4, с. 70].

Схожий перелік ознак нормотворчості органів виконавчої влади визначає і Є.Гетьман. На його думку, «основними ознаками органів виконавчої влади є: 1) державна діяльність, яка реалізується через систему органів виконавчої влади; 2) здійснюється в порядку і процедурі регламентованих чинним законодавством; 3) результатом її є нові чи удосконалені підзаконні нормативно-правові акти» [5, с. 97].

Отже, серед ознак правотворчої діяльності органів виконавчої влади, у тому числі і Міністерства юстиції України, можна виділити: державно-владний характер (оскільки є результатом діяльності органу державної влади, що наділений правом реалізації управлінської функції держави), підзаконний характер (здійснюється на виконання та у відповідності до законів, з метою деталізації правового регулювання певних суспільних відносин), нормативний характер (результатом є створення або зміна норм права), процедурно-процесуальний характер (здійснюється у порядку певної процедури, що регулюється нормами, що мають процесуальний характер).

На законодавчому рівні ознаки нормотворчості центральних органів державної влади, зокрема і Міністерства юстиції України, знайшли своє опосередковане закріплення в статті 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». У якій зазначено, що «міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр» [1], що визначає їх підзаконний характер.

Державно-владний та нормативний характер правотворчості міністерств закріплено в частині 2 статті 15 Закону № 3166-VI: «накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами» [1].

Про процедурно-процесуальний характер нормотворчої діяльності міністерств зазначається у частинах 3, 5–7 статті 15 Закону України № 3166-VI: «накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами, після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Всі накази міністерства оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації». Проекти наказів міністерства, які мають нормативно-правовий характер, оприлюднюються на офіційному веб-сайті міністерства відповідно до Закону України «Про доступ до

публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки. Накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування» [1].

Зазначені положення підтверджують наявність певної процедури прийняття міністерствами нормативно-правових актів, що вказує на їх процесуальний характер.

На процесуальну форму нормотворчої діяльності органів виконавчої влади звертає увагу і З. Погорелова, яка зазначає, що «правова процесуальна форма нормотворчої діяльності у сукупності з процесуальними стадіями, процесуальним провадженням і процесуальним режимом складають поняття нормотворчого процесу органу виконавчої влади, як системи самостійних, логічно завершених етапів, стадій, юридико-технічних дій по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом прогнозування, планування, підготовки, узгодження, правової експертизи, розгляду та прийняття, державної реєстрації, опублікування, вступу в силу (набрання чинності) нормативних актів органу виконавчої влади» [9, с. 50].

А. Расюк стверджує, що нормотворчість органів виконавчої влади здійснюється відповідно до чітко визначеної процедури, яка складається з «розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів» [11, с. 142].

Правотворча діяльність Міністерства юстиції України регулюється виключно Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та Положенням про Міністерство юстиції України.

Відповідно до покладених на нього завдань, Міністерство юстиції України наділено: а) загальними нормотворчими повноваженнями, що забезпечують формування та реалізацію державної правової політики: «розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів (п. 4 ст. 3);» [3], а також б) спеціальними нормотворчими повноваженнями щодо забезпечення своїх функцій і повноважень, зокрема: «затверджує нормативно-правові акти з питань функціонування системи надання безоплатної правової допомоги та надання такої допомоги відповідно до закону» (п. 29 ст. 4); здійснює нормативно – методичне забезпечення діяльності державних науково-дослідних установ судової експертизи (НДУСЕ) (п. 67 ст. 4); проводить правову експертизу проектів міжнародних договорів України здійснює нормативно – правове забезпечення у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців (п. 83–85 ст. 4); проводить правову експертизу проектів міжнародних договорів України (п. 84 ст. 4) та інші [3].

З огляду на зазначені повноваження доречним є виділити два види правотворчої діяльності Міністерства юстиції України: 1) правотворча діяльність предметом регулювання якої є діяльність самого Міністерства юстиції України та його територіальних органів; 2) правотворча діяльність предметом регулювання якої є діяльність суб'єктів, організація діяльності і контролю яких належить до компетенції Міністерства юстиції України відповідно до напрямків виконання ним своїх повноважень.

Як приклад результатів правотворчої діяльності предметом регулювання якої є діяльність самого Міністерства юстиції України та його територіальних органів, можна навести, Наказ Міністерства юстиції України від 16.10.2019 № 3173/5 «Про утворення міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції України»,

Наказ Міністерства юстиції України від 28.04.2005 N 42/5 «Про впорядкування процесу здійснення експертизи проектів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire*», Наказ Міністерства юстиції України 20 грудня 2024 року № 3689/5 «Про затвердження структури та штатної чисельності працівників апарату Міністерства юстиції України» та інші.

Водночас, кількість нормативно-правових актів, що є результатом правотворчої діяльності Міністерства юстиції України, що регулюють суспільні відносини у тих сферах, де забезпечення і формування державної політики віднесено до його компетенції, значно більша.

Наприклад, формуючи та реалізуючи державну політику щодо надання безоплатної правової допомоги, Міністерство юстиції України прийняло низку наказів, зокрема, накази від 02.07.2012 року № 968/5 та № 967/5, від 06.06.2012 № 504, на підставі яких було створено центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, затверджено Положення про діяльність центрів, створено Координаційний центр з надання правової допомоги та інші акти, що містять норми права, які регулюють правовідносини, що виникають у зв'язку з наданням безоплатної правової допомоги.

У сфері виконання судових рішень та рішень деяких інших органів правотворча діяльність Міністерства юстиції України теж є результативною. Так, наказами міністерства затверджено та введено в дію розроблені Міністерством юстиції України Положення про автоматизовану систему виконавчого провадження, Порядок реалізації арештованого майна, Інструкції з організації примусового виконання рішень. Норми даних підзаконних нормативно-правових актів є результатом правотворчої діяльності Міністерства юстиції України та місять чіткі процедури, що визначають дії суб'єктів виконавчого провадження та сприяють реалізації судових рішень.

Не менш значною є роль Міністерства юстиції України як суб'єкта правотворчої діяльності щодо формування та реалізації державної правової політики у сфері банкрутства, нотаріату та державної реєстрації.

Так, правовими нормами, що є результатом правотворчої діяльності Міністерства юстиції України, регулюється діяльність арбітражних керуючих, а саме визначається порядок здійснення контролю за їх діяльністю, правила ведення ними діловодства та архіву, правила подання ними обов'язкових повідомлень (інформації), а також порядок тимчасового зупинення права на здійснення ними діяльності. Крім того, Міністерство юстиції України створює кваліфікаційну та дисциплінарні комісії арбітражних керуючих та визначає порядок їх діяльності.

Схожа ситуація і з регулюванням Міністерством юстиції України діяльності нотаріусів, державних реєстраторів та приватних виконавців. Результати правотворчої діяльності Міністерства юстиції України, як вже зазначалось, оформлюються відповідними наказами.

Таким чином, існує значна кількість законодавчих актів, які встановлюють право Міністерства юстиції України, як і інших центральних органів виконавчої влади, регулювати певні сфери суспільних відносин шляхом прийняття норм права, що є результатом їх правотворчої діяльності та закріплюються у відповідних документах, що затверджуються та вводяться в дію на підставі відповідних наказів. Водночас відсутнє нормативно-правове регулювання порядку прийняття нормативно-правових актів Міністерством юстиції України.

Слід погодитись з О. Предместніковим, який зазначає, що «нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади нерідко суперечать законодавству й видаються з перевищенням їх компетенції, без узгодження з відповідними органами, а також з порушенням вимог інструкції з діловодства, правил нормопроєктування

і правопису. Саме тому доцільним вбачається здійснення Міністерством юстиції України безпосередньо і через головні територіальні управління юстиції планування, координації та контролю нормотворчої діяльності саме усіх органів виконавчої влади» [10, с. 383].

24 серпня 2023 року Верховна Рада України зробила визначний крок щодо впорядкування правотворчої діяльності в Україні шляхом прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX [2]. Основні положення якого набули чинності та будуть введені в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

Законом № 3354-IX визначено основні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасники правотворчої діяльності, до складу яких віднесено і Міністерство юстиції України, визначено основи нормопроєктування, правила юридичної техніки, види нормативно-правових актів та їх юридичну силу та врегульовано багато інших правовідносин, що виникають у процесі правотворчої діяльності.

Згідно з положеннями цього Закону, а саме ч. 2 ст. 9, законодавство України включає три види актів – Конституція України, 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.

Міністерство юстиції України на виконання своїх повноважень у кожній із сфер відання приймає підзаконні нормативно правові акти у формі наказів.

Частиною 7 статті 32 Закону № 3354-IX визначено структуру підзаконного нормативно-правового акта, що «складається з таких елементів: 1) назва; 2) преамбула (за необхідності); 3) розділи, підрозділи, параграфи (об'єднують пункти підзаконного нормативно-правового акта залежно від його обсягу і змісту); 4) статті (для Указу Президента України); 5) пункти, що можуть складатися з підпунктів; абзаци пунктів та підпунктів; примітки; 6) додатки (за необхідності)» [2]. У свою чергу викладення пунктів нормативно-правового акту теж має певні правила: «1) усі пункти та підпункти повинні мати спільні характеристики; 2) вступний абзац має узгоджуватися з кожним пунктом (підпунктом) і разом становити одне зрозуміле речення; 3) нумерація кожного пункту (підпункту) має бути послідовною (наростаючим підсумком); 4) пункти та підпункти мають містити положення, що стосуються виключно переліку споріднених положень» [2].

Окремо законодавець зазначає, що «повноваження суб'єкта правотворчої діяльності щодо прийняття (видання) нормативно-правового акта включає також повноваження щодо: 1) внесення змін до нормативно-правового акта; 2) зупинення дії окремого структурного елемента нормативно-правового акта на визначений строк (термін); 3) дострокового відновлення дії окремого структурного елемента нормативно-правового акта, дія якого була зупинена на визначений строк (термін); 4) визнання нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента таким, що втратив чинність» [2].

Дана норма Закону № 3354-IX дає підстави стверджувати, що правотворча діяльність Міністерства юстиції України полягає не лише в створенні нових нормативно-правових актів, а і у внесенні змін до вже існуючих, зупинки та відновлення їх дії в цілому або в частині.

Крім того, стаття 46 Закону № 3354-IX містить наступні положення: «окремі процедури розгляду проектів підзаконних нормативно-правових актів можуть визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до закону», що, на нашу думку, свідчить про недостатню урегульованість процедурно-процесуальних аспектів правотворчої діяльності органів центральної виконавчої влади та обумовлює необхідність прийняття додаткових підзаконних нормативно-правових актів.

Про необхідність прийняття такого нормативно-правового акту вказують і Ю. Кунєв та А. Левдик, зазначаючи, що «розвиток нормотворчої діяльності в центральних органах виконавчої влади є важливим кроком до становлення в Україні правової, демократичної держави, до переходу від декларативної цінності людини як соціальної істоти до втілення в життя на національному ґрунті європейської гуманістичної концепції захисту прав людини та громадянина. Необхідним видається розробка і прийняття єдиного НПА (нормативно-правового акту), який би чітко і безальтернативно регламентував кожен з етапів

процедури підготовки та прийняття адміністративних рішень в органах публічної влади» [7, с. 27].

Прийнятим Законом № 3354-IX, визначено загальні засади правотворчої діяльності в Україні, закріплено її основні принципи та загальні засади нормопроекування, визнано міністерства, у тому числі і Міністерство юстиції України, суб'єктами правотворчої діяльності, сформульовано визначення підзаконного нормативного акту та визначено їх юридичну силу.

**Висновки.** Водночас правотворчість як процесуальна форма правотворчої діяльності органів виконавчої влади в цілому та Міністерства юстиції України зокрема, не містить чіткого нормативно-правового регулювання та потребує як найшвидшого прийняття Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України рекомендацій щодо особливостей техніки нормопроекування нормативно-правових актів, що ними приймаються (видаються), а Міністерством юстиції України рекомендацій щодо загальних правил техніки нормопроекування, як то передбачено статтею 31 Закону № 3354-IX.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI.
2. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX.
3. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228.
4. Бараненко Д.В. Поняття та сутність нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. *Юридичний вісник*. 2020/6. С. 68-75.
5. Гетьман Є.А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання. Харків: Оберіг, 2014.
6. Жидецька В.В. Стадії нормотворчого провадження міністерств в Україні. *Держава і право. Серія : Юридичні науки*. 2016. Вип. 74. С. 49-58.
7. Кунєв Ю.Д., Левдик А.А. Державна реєстрація нормативно-правових актів: дуалізм моделі реалізації. *Правова позиція*. 2016. № 2 (17). С. 23-31.
8. Ничка Ю. Підзаконна правотворчість: загальнотеоретична характеристика. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 45-49.
9. Погорелова З.О. Нормотворчі повноваження органів виконавчої влади як правова основа їх нормотворчої діяльності. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Випуск 75: частина 1. С. 47-52.
10. Предместніков О. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики: нормотворчість і правова експертиза. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4 (242). С. 56-61.
11. Расюк А.О. Відомча нормотворча діяльність в Україні та шляхи її модернізації. *Наука і правоохорона*. 2019. № 1. С. 140-147.