

Т. Г. Цибулін
кандидат юридичних наук

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕТИ ЯК ЕЛЕМЕНТУ КОМПЕТЕНЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Існування кожного суб'єкта публічно-владної діяльності в механізмі публічного управління завжди обумовлено цілями його створення і функціонування. З цих позицій зрозумілим стає механізм розподілу державної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Одна гілка розробляє та встановлює загальнообов'язкові правила (мета – впровадити єдині стандарти поведінки), друга – здійснює їх виконання (мета – забезпечити непримусовий порядок виконання встановлених правил), третя – захищає встановлені правом стандарти поведінки (мета – вирішити правовий конфлікт, зберігаючи розумний баланс між публічним та приватним інтересом).

Не є виключення в цьому сенсі і Міністерство юстиції України, мета створення та функціонування якого обумовлена, по-перше, місцем в механізмі розподілу державної влади (це орган виконавчої влади), по-друге, місцем в системі органів виконавчої влади (це центральний орган виконавчої влади), по-третє, місцем в системі центральних органів виконавчої влади (це одне із чисельних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, компетенція якого не повинна дублюватись та перетинатись з іншими публічно-владними суб'єктами).

Втім, мета (ціль) функціонування органу виконавчої влади, яка, наприклад, формулюється у свідомості людини, та мета (ціль), яка відображена в нормативно-правовому акті, що закріплює його компетенцію, не завжди збігаються. До того ж, ціль є важливим елементом

компетенції органу виконавчої влади, порушення якої є фактом, який свідчить про те, що рішення, дії чи бездіяльність відповідного органу були вчиненні у незаконний спосіб.

У зв'язку із цим, особливої актуальності набуває дослідження нормативного забезпечення мети як елементу компетенції Міністерства юстиції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Теоретичною основою дослідження компетенції органів публічного управління є праці таких вчених як О. Крупчан, Л. Кузенко, Ю. Мельник, В. Мельченко, Т. Мехтієва, О. Миколенко, О. Моргунов, Ю. Мосенко, О. Музичук, Н. Новицька, Т. Рекуненко, Д. Семир'янов, С. Сенік, О. Сировой, І. Стаценко-Сургучова, Н. Сугоняко, М. Танчинець, А. Царук та ін.

Втім, слід зазначити, що мета, як елемент компетенції органу публічного управління, залишається малодослідженим явищем в сфері адміністративного права.

Постановка завдань. Метою написання статті є аналіз особливостей нормативного забезпечення мети як елементу компетенції Міністерства юстиції України.

Виклад основного матеріалу. Розкриття нормативного забезпечення компетенції Міністерства юстиції України є важливим з наступних причин.

По-перше, в науковій літературі зазвичай розкриваються теоретичні питання розуміння компетенції органів публічної влади як суб'єктів публічного адміністрування та

визначаються позитивні і негативні аспекти щодо використання відповідних теоретичних конструкцій до діяльності, яку здійснює Міністерства юстиції України. Це важливі тенденції для розвитку науки адміністративного права і зрозуміння місця і значення діяльності Міністерства юстиції України в рамках повноважень органів виконавчої влади та у межах компетенцію центральних органів виконавчої влади. Втім, є необхідність перенесення теоретичних підходів до компетенції органів виконавчої влади у площину практики, яка теж є неоднорідною, адже є нормотворча практика, а є правозастосовна практика.

По-друге, необхідність дослідження нормативного забезпечення компетенції Міністерства юстиції України обумовлена і тим, як чинне законодавство забезпечує його функціонування. Тобто який масив нормативно-правових актів спрямований на регулювання діяльності міністерства та чи є він достатнім для здійснення ефективної публічно-владної діяльності.

По-третє, виходячи із першої та другої причин необхідності дослідження нормативного забезпечення компетенції Міністерства юстиції України виникає третя – необхідність аналізу кожного елементу компетенції Міністерства юстиції України з точки зору її належного відображення у положеннях чинного законодавства. У зв'язку із цим, хочемо звернути увагу на ч. 2 ст. 2 КАС України, яка наголошує: «У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано ...» [1, ст. 2]. Тобто, адміністративні суди при розгляді спорів, що пов'язані із оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (до яких відноситься і Міністерство юстиції України), звертають увагу: 1) на дотримання принципу

законності у діяльності публічно-владного суб'єкта; 2) на його функціонування в межах передбачених законодавством повноважень; 3) на функціонування публічно-владного суб'єкта у відповідності до мети його створення, яка теж повинна фіксуватись у чинному законодавстві. В той же час, положення КАС України свідчать про те, що теорія компетенції органів публічної влади у нас не розвинена в достатній мірі, а тому в положеннях кодифікованого акту були відображені лише два елемента компетенції – мета і повноваження.

Розрив між теорією та нормативним забезпеченням компетенції публічно-владних суб'єктів величезний, що стає помітним при аналізі як законів, які передбачають повноваження суб'єктів владних повноважень (наприклад, Закон України «Про Антимонопольний комітет України» [2]), так і підзаконних актів у цій сфері (наприклад, Положення про Міністерство юстиції України [3], Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ [4]). Тобто, виникає потреба аналізу змісту Положення про Міністерство юстиції України [3] з точки зору наявності чи відсутності в ньому нормативного закріплення відповідних елементів компетенції.

Поєднуючи всі три озвучені вище причини необхідності дослідження функціонування Міністерства юстиції України хочемо зосередити свою увагу на особливостях нормативного закріплення мети, як елементу компетенції органів публічної влади, у Положенні про Міністерство юстиції України [3].

Як вже зверталась увага, КАС України при характеристиці компетенції суб'єктів владних повноважень оперує терміном «мета» і взагалі не використовує термін «завдання» [1, ст. 2]. Переважна ж більшість нормативно-правових актів, які закріплюють компетенцію суб'єктів публічної влади, навпаки оперують терміном «завдання» і не використовують термін «мета». Відбувається це у двох випадках:

а) коли повноваження суб'єкта публічної влади є настільки вузько спеціалізованими, що

немає сенсу виділяти при характеристиці його компетенції окремо виділяти «мету» і одразу ж конкретизувати її через перелік «завдань». Тому «мета» і «завдання» в компетенції таких публічно-владних суб'єктів за змістом збігаються, а слова використовуються як синоніми. Так, Центральна виборча комісія була створена для «організації підготовки і проведення виборів» [5], а тому організацію підготовки і проведення виборів можна характеризувати і як «мету», і як «завдання» даного публічно-владного суб'єкта. З метою забезпечення якості освіти було створене в Україні Національне агентство із забезпечення якості освіти [6]. У зв'язку із тим, що «мета» і «завдання» функціонування даного органу публічної влади зафіксовані в його назві, то в нормативно-правовому акті, який встановлює компетенцію Національного агентства із забезпечення якості освіти, відсутні норми, які б фіксували мету і завдання його діяльності;

б) коли повноваження органу настільки різноманітні, що охарактеризувати загальну мету його діяльності стає майже неможливо. В таких випадках законодавець не використовує термін «мета», а одразу переходить до характеристики «завдань» органу публічного управління. Наприклад, в Законі України «Про Вищу раду правосуддя» [7] пропонується лише перелік завдань: «1) забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством; 2) формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів; 3) додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів» [7, ст. 1]. При цьому, перелічені нами «завдання» в нормативно-правовому акті власне так не називаються. Тобто пропонується перелік певних «орієнтирів» діяльності Вищої ради правосуддя, які не ідентифікуються самим законом як «цілі» чи «завдання». В Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [8] теж відсутнє визначення «мети», але окрема стаття присвячена переліку завдань, що стоять перед місце-

вими державними адміністраціями, зокрема, забезпечення «законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян, звітів про виконання відповідних бюджетів та програм тощо» [8, ст. 2].

Бувають випадки, коли законодавець взагалі не використовує термін «завдання» при характеристиці органів публічного управління, а замінює їх поняттям «функції», виправдовуючи такий підхід тим, що зміст функцій як елементів компетенції суб'єктів публічного управління, одночасно поєднують в собі і «мету», і «завдання». Тому в Законі України «Про прокуратуру» [9] є:

– «мета» – «захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави» [9, ст. 1];

– «функції» – «підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів у суді і ін.» [9, ст. 2].

Хочемо навести і інші приклади неправильного використання термінів «мета» і «завдання» в нормативно-правових актах при характеристиці компетенції суб'єктів владних повноважень.

Так, інколи в нормативно-правовому акті закріплені і «мета», і «завдання», але змістове наповнення цих понять свідчить про те, що законодавець переплутав їх співвідношення та мету охарактеризував як «завдання», а завдання як «мету». Наприклад, Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [10]:

– у частині 1 закріплює «мету» антикорупційного органу – «попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових» [10, ст. 1];

– у частині 2 фіксує «завдання» – «протидія корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці,

а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції» [10, ст. 1].

Якщо в одній сфері знань одночасно використовується два поняття «мета» і «завдання», то виникає необхідність їх змістовного співвідношення. Зазвичай «завдання» це те конкретне, що, по-перше, деталізує «мету» та, по-друге, виступає частиною загального, тобто частиною «мети» (її «міні-ціллю»). Відповідно, в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [10] поняття «протидія корупційним правопорушенням» виступає загальним поняттям по відношенню до понять «попередження», «виявлення», «припинення», «розслідування» та «розкриття» корупційних правопорушень. Відповідно, «протидія корупційним правопорушенням» це мета, а не завдання, як це визначає національне законодавство. І навпаки, «виявлення», «припинення» та «розслідування» корупційних правопорушень це завдання, а не мета.

Отже, якщо «мета» та «завдання» визначаються в законодавстві як елементи компетенції органу публічної влади, то обов'язково повинно використовуватись правило, що «завдання» це міні-цілі, які деталізують (конкретизують) зміст мети (загальної мети, метамети).

Також хочемо навести декілька позитивних, з нашої точки зору, прикладів, коли нормативно-правовий акт не тільки одночасно фіксує в своїх положеннях «мету» і «завдання» суб'єкта владних повноважень, а й правильно їх змістовно характеризує. Так, Закон України «Про Антимонопольний комітет України» в ст. 1 фіксує мету створення центрального органу виконавчої влади – «забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель» [11, ст. 1], а в ст. 3 закріплює його завдання – «сприяння розвитку добросовісної конкуренції, методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції ...» [11, ст. 1]. Закон України «Про Національну поліцію» [12] в ст. 1 фіксує мету органу державної влади – «служіння суспільству» шляхом виконання поставлених завдань, а в ст. 2 перераховує «завдання» – «1)

забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [12, ст. 2].

В нормативно-правових актах, які фіксують об'єм компетенції публічно-владного суб'єкта, «мета» завжди має вичерпний характер, тоді як «завдання» – не завжди. Коли всі «завдання» з об'єктивних причин важко перерахувати в нормативно-правовому акті, то законодавець використовує поняття «основні завдання». Власне перелік «основних завдань» і буде вичерпним у нормативно-правовому акті. В той же час, в законодавстві іноді зустрічаються формулювання, які породжують сумніви щодо вірності висловленої нами тези. Наприклад, в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [13] в одній із статей пропонується перелік основних завдань органу виконавчої влади, де наприкінці зазначається, що місцеві державні адміністрації забезпечують «реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень» [13, ст. 2]. Тобто зміст додаткових «завдань» місцевих державних адміністрацій розкривається через використання терміну «повноваження». Відповідно, може виникнути питання щодо співвідношення понять «завдання» та «повноваження» в структурі компетенції органу публічної влади. Справа в тому, що місцеві державні адміністрації є органами загальної компетенції, а тому об'єм їх компетенції нестабільний (постійно збільшується або зменшується в залежності від потреб держави на регіональному і місцевому рівнях), а тому у вигляді «основного завдання» акцентується увага на реалізації інших повноважень, що були надані державою або делеговані відповідними радами.

Узагальнюючи попередній аналіз, коротко хочемо наголосити на правилах, яких бажано дотримуватись при нормуванні «мети» та «завдань» як елементів компетенції:

1) якщо орган має вузько направлену діяльність, то, по-перше, немає сенсу в нормативно-правовому акті окремо визначати його мету і завдання, по-друге, терміни «мета» і «завдання» використовуються як слова синоніми;

2) якщо орган має широкий спектр діяльності, то в національному законодавстві необхідно закріплювати як загальну мету його функціонування, так і завдання його повсякденної діяльності;

3) при необхідності закріплення в національному законодавстві мети і завдань як елементів компетенції суб'єкта публічної влади, слід співвідносити їх як загальне (мета) та частина (завдання);

4) «мета» і «завдання» завжди мають вичерпний характер в нормативно-правовому регулюванні, якщо ж з об'єктивних причин всі «завдання» неможливо перерахувати в нормативно-правовому акті, то використовується термін «основні завдання», який пропонує вичерпний їх перелік.

Висновки та перспективи подальших розробок. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. В Положенні про Міністерство юстиції України (далі – Положення) [3] окремо визначені завдання міністерства, зокрема, вони перелічені у пункті 3 підзаконного акту, тоді як мета частково прослідковується в межах пункту 1 Положення, де пропонується визначення Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади;

2) частково відбулося співпадіння у формулюванні цілей та завдань Міністерства юстиції України, що вважаємо некоректним нормативним регулюванням, адже, якщо цілі та завдання окремо визначені в нормативно-правовому акті, який закріплює правовий статус суб'єкта владних повноважень, то їх формулювання повинно різнитись. В Положенні ж виникла ситуація, коли, по-перше, цілі представлені через повторювання деяких завдань Міністерства юстиції України, по-друге, об'єм цільового спрямування діяльності органу державної влади набагато менший між об'єм виконуваних ним завдань.

Отже пропонуємо, мету функціонування Міністерства юстиції України визначити наступним чином – «формування та реалізація державної правової політики і державної політики у сфері юстиції».

Сферу юстиції, у свою чергу, пропонуємо визначити наступним чином. Сфера юстиції охоплює суспільні відносини, що пов'язані із: «1) банкрутством та запобіганням неплатоспроможності боржників; 2) архівною справою і діловодством та функціонуванням державної системи страхового фонду документації; 3) державною реєстрацією актів цивільного стану, державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державною реєстрацією обтяжень рухомого майна, державною реєстрацією юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, фізичних осіб – підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи; 4) організації примусового та не примусового виконання рішень, включаючи виконання та відбування кримінальних покарань та пробації; 5) правовою освітою, правовою обізнаністю, інформуванням населення, доступом громадян до джерел правової інформації; 6) здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правничої допомоги та безоплатної вторинної правничої допомоги; 7) самопредставництвом міністерства у судах України; забезпеченням захисту інтересів України в Європейському суді з прав людини через Уповноваженого у справах ЄСПЛ; 8) експертного забезпечення правосуддя; 9) організації роботи нотаріату; 10) запобіганням та протидією легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; 11) здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань» [1].

На нашу думку, таке визначення мети Міністерства юстиції України та сфери юстиції, як предмета відання даного органу, дозволяє запропонувати логічний та обумовлений іншими елементами компетенції перелік завдань міністерства.

¹ 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#Text>

Анотація

В статті розкрито особливості нормативного забезпечення мети як елементу компетенції Міністерства юстиції України. Констатовано, що мета, як елемент компетенції органу публічного управління, залишається малодослідженим явищем в сфері адміністративного права. На підставі аналізу норм чинного законодавства були визначені правила, якими слід користуватись при нормуванні «мети» та «завдань» як елементів компетенції: 1) якщо орган має вузько направлену діяльність, то, по-перше, немає сенсу в нормативно-правовому акті окремо визначати його мету і завдання, по-друге, терміни «мета» і «завдання» використовуються як слова синоніми; 2) якщо орган має широкий спектр діяльності, то в національному законодавстві необхідно закріплювати як загальну мету його функціонування, так і завдання його повсякденної діяльності; 3) при необхідності закріплення в національному законодавстві мети і завдань як елементів компетенції суб'єкта публічної влади, слід співвідносити їх як загальне (мета) та частина (завдання); 4) «мета» і «завдання» завжди мають вичерпний характер в нормативно-правовому регулюванні, якщо ж з об'єктивних причин всі «завдання» неможливо перерахувати в нормативно-правовому акті, то використовується термін «основні завдання», який пропонує вичерпний їх перелік. З'ясовано, що в національному законодавстві окремо визначені завдання Міністерства юстиції України, тоді як мета лише частково прослідковується в його положеннях. Наголошено на тому, що в національному законодавстві відбулося часткове співпадіння цілей та завдань Міністерства юстиції України. Виникла ситуація, коли об'єм цільового спрямування діяльності органу державної влади набагато менший між об'єм виконуваних ним завдань. Запропоновано, мету функціонування Міністерства юстиції України визначити наступним чином – «формування та реалізація державної правової політики і державної політики у сфері юстиції». Таке визначення мети Міністерства юстиції України та сфери юстиції, як предмета відання даного органу, на думку автора, дозволяє запропонувати в законодавстві логічний та обумовлений іншими елементами компетенції перелік завдань міністерства.

Ключові слова: нормативне забезпечення, мета, ціль, завдання, компетенція, елементи компетенції, орган виконавчої влади, Міністерство юстиції України.

Tsybulin T. G. Regulatory provision of the goal as an element of the competence of the Ministry of Justice of Ukraine

Summary

The article reveals the features of the regulatory provision of the goal as an element of the competence of the Ministry of Justice of Ukraine. It is stated that the goal, as an element of the competence of a public administration body, remains a poorly studied phenomenon in the field of administrative law. Based on the analysis of the norms of current legislation, the rules that should be used when regulating “goal” and “tasks” as elements of competence were determined: 1) if the body has a narrowly focused activity, then, firstly, it makes no sense to separately define its goal and tasks in a regulatory legal act, secondly, the terms “goal” and “task” are used as synonyms; 2) if the body has a wide range of activities, then in national legislation it is necessary to fix both the general goal of its functioning and the tasks of its daily activities; 3) if it is necessary to fix in national legislation the goal and tasks as elements of the competence of a public authority subject, they should be correlated as general (goal) and part (task); 4) “goal” and “task” are always exhaustive in regulatory and legal regulation, but if for objective reasons it is impossible to list all “tasks” in a regulatory and legal act, then the term “main tasks” is used, which offers an exhaustive list of them. It was found that the tasks of the Ministry of Justice of Ukraine are separately defined in the national legislation, while the goal is only partially traced in its provisions. It was emphasized that in the national legislation there

was a partial coincidence of the goals and tasks of the Ministry of Justice of Ukraine. A situation arose when the volume of the targeted direction of the activity of a state authority is much smaller than the volume of tasks performed by it. It was proposed to define the purpose of the functioning of the Ministry of Justice of Ukraine as follows – “formation and implementation of state legal policy and state policy in the field of justice”. Such a definition of the purpose of the Ministry of Justice of Ukraine and the sphere of justice as the subject of this body’s jurisdiction, in the author’s opinion, allows us to propose in the legislation a logical and conditioned by other elements of competence list of the ministry’s tasks.

Key words: regulatory framework, goal, objective, task, competence, elements of competence, executive body, Ministry of Justice of Ukraine.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
2. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.
3. 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#Text>
4. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 р. № 784. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF#Text>
5. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 36. Ст. 448.
6. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF#n15>
7. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 7-8. Ст. 50.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
10. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. Ст. 2051.
11. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.
12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.