

*Н. А. Железняк,*  
канд. юрид. наук,  
директор департаменту  
державної реєстрації нормативних актів  
Міністерства юстиції України

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ МІНІСТЕРСТВ ТА ІНШИХ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Основні положення щодо здійснення державної правової політики, спрямованої на захист прав і свобод громадян, зміцнення законності та правопорядку в суспільних відносинах, покладені в основу роботи Міністерства юстиції України та системи його територіальних органів.

Реалізацію державної правової політики Міністерство юстиції як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади у цій сфері здійснює за допомогою системи правових та організаційних форм діяльності.

Правові форми являють собою діяльність, яка пов'язана з виконанням юридично значимих дій у чітко встановленому законом порядку. Вони визначаються природою суб'єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень.

Поряд з правовими формами у сфері реалізації правової політики використовуються й організаційні форми діяльності. Це діяльність, яка не потребує повного й суворого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значимих дій, тобто вони не тягнуть за собою правових наслідків. Однак, це не означає, що організаційна діяльність не регулюється правом. Організаційні форми існують у рамках чинного законодавства та в межах компетенції того чи іншого суб'єкта державної влади. При цьому правом тут регламентується лише загальна процедура діяльності. Організаційні дії не потребують прийняття спеціальних нормативно-правових актів і здійснюються в звичайному порядку. В той же час як передумови, так і результат організаційних форм діяльності можуть бути юридично закріплені.

Слід зазначити, що, на нашу думку, специфічність Міністерства юстиції України як органа спеціальної функціональної та надгалузевої компетенції, обумовлюється й тим, що це міністерство належить до системи органів, що здійснюють діяльність в

адміністративно-політичній сфері, воно є центром у системі органів юстиції, що характеризується внутрішньою організованістю і відокремленістю від інших підсистем органів виконавчої влади у сфері забезпечення реалізації державної правової політики.

Враховуючи зазначені особливості статусу органів юстиції виявляється цікавим розглянути окремі аспекти діяльності юридичних служб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади через правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції у здійсненні державної правової політики.

Однією з правових форм діяльності Міністерства юстиції України та його територіальних є здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, що запроваджена Указом Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та виконується більше 15 років.

Зазначена форма діяльності Мін'юсту найбільше за інші дає можливість з'ясувати рівень підготовки та якість роботи працівників юридичних служб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

На сьогодні лише до Міністерства юстиції подають свої акти майже 80 суб'єктів нормотворення — міністерства, інші центральні органи виконавчої влади з особливим статусом, Національний банк, інші органи, щодо яких законами передбачено, що їх акти підлягають державній реєстрації.

Усього за 1993 рік — I квартал 2008 року органами юстиції здійснено правову експертизу більше 143 тисяч нормативно-правових актів. За результатами проведення такої експертизи щороку органами юстиції попереджується прийняття більше тисячі незаконних правових норм, зокрема Міністерством юстиції за 2007 рік — I квартал 2008 року попереджено прийняття 1302 (за 2006 рік — I квартал 2007 року — 829) незаконних правових норм.

Протягом 2007 року — I кварталу 2008 року Міністерством юстиції зареєстровано 1700 актів (за 2006 рік — I квартал 2007 року — 1520) з 2003 актів, поданих на державну реєстрацію (за 2006 рік — I квартал 2007 року — 1823), тобто кількість актів, які подаються на державну реєстрацію, останнім часом дещо збільшилась.

При цьому якість нормативно-правових актів, що подаються на державну реєстрацію, у цілому покращилась. Про це свідчить

той факт, що Міністерством юстиції за 2007 рік — I квартал 2008 року відмовлено в державній реєстрації всього 2% (38 актів) від загальної кількості актів, поданих на державну реєстрацію (за 2006 рік — I квартал 2007 року — 56 актів, 3%).

Основною підставою відмов у державній реєстрації є порушення вимог законодавства, зокрема акт порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки, виходить за межі компетенції органу, що його видав, суперечить установленому порядку ведення діловодства, а також відсутнє його узгодження із заінтересованими органами.

При цьому окремі суб'єкти нормотворення (МОН, МВС, МНС, Міноборони, МКТ, Мінекономіки, Мінсім'ямолодьспорт, Мінпаливенерго) продовжують подавати на державну реєстрацію акти персонального, оперативного-розпорядчого характеру, а також спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень, що не містять нових правових норм і які не підлягають державній реєстрації. За період 2007 року — I квартал 2008 року до Міністерства юстиції подано 23 таких акти. Це свідчить про недостатню роботу юридичних служб суб'єктів нормотворення, на які покладено обов'язок щодо визначення необхідності державної реєстрації нормативно-правових актів у Мін'юсті.

Протягом зазначеного періоду Міністерством юстиції частіше застосовувалась процедура повернення нормативно-правових актів на доопрацювання. Проте суб'єкти нормотворення не завжди виконують вимоги законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів у частині дотримання строків їх доопрацювання: на сьогодні не подано на державну реєстрацію та не скасовано 38 актів із 241 нормативно-правового акта, повернутих на доопрацювання Міністерством юстиції.

Оскільки, на нашу думку, відправними формами діяльності Міністерства юстиції України у забезпеченні державної правової політики є правові форми, то серед організаційних форм, яка найбільше кореспондує вище розглянутій формі є така форма, як методичне керівництво правовою роботою в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, перевірка стану цієї роботи, надання рекомендацій щодо її поліпшення та приведення їх нормативних актів у відповідність з чинним законодавством, вжиття заходів до підвищення кваліфікації працівників юридичних служб.

Здійснення методичного керівництва правовою роботою в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, перевірка стану такої роботи і надання рекомендацій щодо її поліпшення та приведення нормативних актів зазначених органів у відповідність із законодавством, вжиття заходів до підвищення кваліфікації працівників юридичних служб є одним з основних напрямків діяльності Міністерства юстиції України [1].

На наш погляд, правова робота передбачає правове забезпечення діяльності у відповідних сферах державного управління, а також у народному господарстві держави, що здійснюється відповідними юридичними службами або юрисконсультами, у тому числі методичне керівництво правовою роботою на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, з метою забезпечення законності в їх роботі, запобігання порушенню прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій.

Зазначені функції Міністерство юстиції України здійснює як безпосередньо, так і через територіальні управління юстиції. Ця робота проводиться у двох напрямках: по-перше — це діяльність самого Міністерства юстиції України та управлінь юстиції; по-друге — перевірка організації цієї роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, підприємствах, установах, організаціях.

З метою підвищення кваліфікації працівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади Міністерством юстиції України проводяться щомісячні заняття постійно діючого семінару для працівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Важливого значення надається Міністерством юстиції України та його територіальними органами питанню вивчення структури та чисельності юридичних служб.

Аналіз зазначеної інформації показує, що у більшості міністерств, інших центральних органах виконавчої влади, юридичні служби функціонують у формі самостійних структурних підрозділів (на виконання пункту 1 Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.95 № 690 (із змінами і доповненнями) [2].

Разом з тим, у порушення вимог зазначеного Загального положення юридична служба деяких центральних органів виконавчої входить до складу інших структурних підрозділів.

При цьому налічується велика кількість вакантних посади юрисконсультів у центральних органах виконавчої влади. Слід також зазначити, що чисельність та фаховий рівень юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади не відповідає потребам правового забезпечення у відповідних сферах державного управління, що насамперед негативно впливає на якість нормотворчої діяльності.

З метою залучення висококваліфікованих фахівців до роботи в юридичних службах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади Указом Президента України від 27.12.2002 № 1233 «Про внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України» [3], постановою Кабінету Міністрів України від 02.06.2003 № 812 «Про внесення змін до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації та Положення про проведення атестації державних службовців» [4] та наказом Міністерства юстиції України від 14.02.2008 № 225/5 «Про затвердження Порядку погодження у Міністерстві юстиції України призначення та звільнення з посад керівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 15.02.2008 р. за № 128/14819 [5], яким визначено процедуру призначення та звільнення з посад керівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Доцільно також проводити атестацію спеціалістів юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у Міністерстві юстиції України, а для цього потрібно внести відповідні зміни до Положення про проведення атестації державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 №1922 [6], якими передбачити обов'язкове врахування моральних якостей зазначених спеціалістів.

З метою поліпшення стану правової роботи управліннями юстиції готуються методичні рекомендації для працівників юридичних служб місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та районних управлінь юстиції з окремих питань правової роботи та діяльності юридичної служби, а також проводяться стажування в територіальних управліннях юстиції, семінарські заняття з юрисконсультами підприємств, установ, організацій.

Для забезпечення належної організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та здійснення методичного керівництва підприємствами галузі необхідно, насамперед, мати кваліфікованих з певним досвідом роботи спеціалістів у центральному апараті. Разом з тим, робота юридичних служб пов'язана із виконанням різноманітних функцій та повноважень відповідного органу виконавчої влади і потребує всебічної обізнаності та оперативності, оскільки юридична служба бере участь у розробці всіх законодавчих та інших нормативно-правових актів, а також візує їх при перевірці на відповідність чинному законодавству.

Значне зростання кількості нормативно-правових актів, що діють в Україні, зумовлює необхідність здійснення спеціальних заходів щодо їх систематизації, усунення дублювання, прогалин, протиріч та неузгодженостей. Однак, деякі керівники юридичних служб мають недостатній фаховий рівень, що негативно впливає на стан нормотворчої роботи юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і що, в свою чергу, впливає на якість розроблених ними проектів нормативно-правових актів. Унаслідок цього робота по підготовці проектів нормативно-правових актів та доопрацювання нормативно-правових актів органів виконавчої влади по суті перекладається на працівників Міністерства юстиції України.

Такий стан справ призводить до дублювання в роботі щодо підготовки актів законодавства, неузгодженого і нерационального використання матеріальних, фінансових, інтелектуальних ресурсів та гальмування нормотворчого процесу в цілому [7].

Аналіз вищезгаданих форм діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики дає змогу зробити висновок про те, що ефективна юридична служба є невід'ємною передумовою дотримання законодавства органами виконавчої влади під час здійснення ними владних повноважень.

### *Література*

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 року № 1577 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» // Офіційний вісник України. — 20 листопада 2006 р. — № 45. — Ст. 3020.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1995 року № 690 «Про Загальне положення про юридичну службу міністерства,

іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації» // Урядовий кур'єр. — 5 жовтня 1995 р. — № 149—150. — С. 10.

3. Указ Президента України від 27 грудня 2002 року № 1233 «Про внесення змін до Положення про Міністерство юстиції України» // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 1. — Ст. 9.

4. Постанова Кабінету Міністрів від 2 червня 2003 року № 812 «Про внесення змін до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації та Положення про проведення атестації державних службовців» // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 23. — Ст. 1048.

5. Наказ Міністерства юстиції України від 14.02.2008 № 225/5 «Про затвердження Порядку погодження у Міністерстві юстиції України призначення та звільнення з посад керівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 13. — Ст. 330.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року № 1922 «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 1—2 (частина 1). — Ст. 27.

7. Железняк Н. А. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» і пов'язані з ним проблеми державної реєстрації постанов Кабінету Міністрів України та нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування // Бюлетень Міністерства юстиції — 2003. — № 12. — С.78—85.

*Ю. А. Задорожний*, канд. юрид. наук,  
доцент кафедри цивільного права і процесу,  
Юридичний інститут «ІПКП»  
Національного авіаційного університету

## **ЗАРОДЖЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ В КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ**

Сучасна юридична наука бере свій початок з класичного римського права, тому останнє є тим універсальним правовим простором, у межах якого формується правове мислення майбутнього юриста. Відтак, метою даного дослідження є з'ясування ролі римського права у процесі зародження середньовічних університетів Західної Європи.