ЄМЕЛЬЯНОВА І. І.
здобувач
(Науково-дослідний інститут публічного права)

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.70

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ : ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО РОЗУМІННЯ

Статтю присвячено виробленню теоретико-методологічного підходу до розуміння нормативно-правових засад діяльності Міністерства юстиції України. Обґрунтовано, що ототожнення категорій «засади» та «регулювання» спричиняє методологічні похибки й семантичну невизначеність. «Правові (адміністративно-правові) засади» визначено як системно впорядкований комплекс базових принципів і ціннісно-цільових орієнтирів публічної адміністрації (законність, пропорційність, відкритість, підзвітність, недискримінаційність, належне врядування), які задають межі дискреції та критерії допустимого публічно-владного впливу; «нормативно-правове (адміністративно-правове) регулювання» – як сукупність приписів, процедур і механізмів, що матеріалізують відповідні засади в актах та індивідуальних адміністративних рішеннях. Запропоновано чотиривимірну модель тлумачення засад: принципи – нормативна проєкція – інституційне забезпечення – інструментально-процедурна реалізація. Уточнено критерії відмежування нормативно-правового та адміністративно-правового регулювання за предметом, методом, колом суб'єктів, інструментарієм і результатом; визначено послідовність «засади – нормотворчість – регулювання – правозастосування – оцінка відповідності засадам». Застосування моделі апробовано на ключових напрямах компетенції Мін'юсту (нормотворчість; дозвільно-реєстраційні та контрольні провадження; комунікація з громадськістю; спеціальні режими). Наукова новизна полягає у формалізованому розмежуванні рівнів «принципи/цінності» і «приписи/процедури» та в установленні методологічно коректної рамки оцінювання актів і адміністративних процедур. Практичне значення полягає у можливості інвентаризації та ієрархізації джерел, проведення компетенційно-процесуального перевірки, стандартизації термінології й удосконаленні підзаконного регулювання з урахуванням вимог верховенства права та належного врядування.

Ключові слова: *нормативно-правові засади; адміністративно-правові засади; Міністерство юстиції України; адміністративно-правове регулювання; принципи публічної адміністрації; належне врядування.*

Yemelianova I.I. Regulatory and legal principles of the Ministry of Justice of Ukraine: theoretical and methodological approach to understanding

The article is devoted to the development of a theoretical and methodological approach to understanding the regulatory and legal principles of the Ministry of Justice of Ukraine. It is substantiated that the identification of the categories of "principles" and "regulation" causes methodological errors and semantic uncertainty. "Legal (administrative and legal) principles" are defined as a systematically ordered complex of basic principles and value-target guidelines of public administration (legality, proportionality, openness, accountability, non-discrimination, good governance), which set the limits of discretion and criteria for permissible public

and governmental influence; "normative and legal (administrative and legal) regulation" – as a set of prescriptions, procedures and mechanisms that materialize the relevant principles in acts and individual administrative decisions. A four-dimensional model of interpretation of principles is proposed: principles – normative projection – institutional support – instrumental and procedural implementation. The criteria for distinguishing between normative and administrative and legal regulation by subject, method, range of subjects, tools and result are specified; the sequence "principles – norm-making – regulation – law enforcement – assessment of compliance with the principles" is defined. The application of the model has been tested in key areas of competence of the Ministry of Justice (norm-making; permitting, registration and control proceedings; communication with the public; special regimes). The scientific novelty lies in the formalized delimitation of the levels of "principles/values" and "prescriptions/procedures" and in establishing a methodologically correct framework for evaluating acts and administrative procedures. The practical significance lies in the possibility of inventorying and hierarchizing sources, conducting a competency-procedural audit, standardizing terminology, and improving subordinate legislation, taking into account the requirements of the rule of law and good governance.

Key words: *regulatory and legal principles; administrative and legal principles; Ministry of Justice of Ukraine; administrative and legal regulation; principles of public administration; good governance.*

Постановка проблеми. У вітчизняній правовій доктрині категорії «правові засади», «адміністративно-правові засади», «нормативно-правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання» часто використовуються як взаємозамінні, що ускладнює побудову коректного понятійного апарату та призводить до методологічних похибок. Лексикографічна традиція фіксує «засади» як основу, вихідне положення або принцип, тобто як елемент аксіологічного та телеологічного рівнів права. На відміну від цього, «регулювання» належить до нормативного рівня й відображає конкретні приписи, процедури та механізми правового впливу.

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. Під правовими засадами доцільно розуміти системно впорядкований комплекс базових принципів і ціннісних орієнтирів, закріплених у конституційних положеннях, міжнародних стандартах і національному законодавстві, які визначають

цілі, межі та критерії допустимого правового впливу в певній сфері суспільних відносин. Їх функціональне призначення полягає у наданні орієнтирів нормотворчій діяльності та слугуванні еталоном для оцінки правозастосування.

Адміністративно-правові засади є галузевою конкретизацією правових засад у сфері публічної адміністрації: це принципи організації, компетенції та діяльності органів виконавчої влади, що включають законність, пропорційність, відкритість, підзвітність, належне врядування, недискримінаційність і доступність адміністративних послуг. Вони спрямовують як розроблення нормативних актів у публічній сфері, так і практику управлінських рішень, визначаючи допустимі способи впливу держави на адресатів владних приписів.

Натомість нормативно-правове регулювання – це впорядкована сукупність норм права (закони, підзаконні та локальні акти), що безпосередньо встановлюють права, обов'язки, процедури, відповідальність і механізми контролю за їх реалізацією. Адміністративно-правове регулювання становить різновид такого регулювання й охоплює використання засобів адміністративного права у сфері виконавчої влади: дозвільних і реєстраційних процедур, приписів і заборон, інструментів нагляду та контролю, заходів адміністративного примусу, а також стандартів надання адміністративних послуг. Методологічно це регулювання тяжіє до імперативного методу, хоча допускає й елементи диспозитивності у сервісно-орієнтованих відносинах.

Таким чином, ключова відмінність між «заса́дами» та «регулюванням» полягає в рівні абстракції та функції: перші виконують установчу й оціночну роль (чому та як належить діяти), друге – операціоналізує ці орієнтири у вигляді конкретних правових приписів і процедур (чим і як фактично діємо). Логіка взаємозв'язку має послідовний характер: засади → нормотворчість → регулювання → правозастосування → оцінка відповідності засадам.

Зазначені підходи демонстративно проявляються у сфері діяльності Міністерства юстиції України. Виконання покладених на Міністерство юстиції України завдань здійснюється шляхом реалізації його повноважень у різних сферах суспільних відносин організаційно-структурними підрозділами, зокрема під час виконання ними оперативно-управлінських і нормотворчих функцій, а також через підпорядковані підприємства, установи та організації, що забезпечують реалізацію соціально-правових функцій відомства. При цьому адміністративно-правові засади (законність, підзвітність, відкритість, пропорційність тощо) визначають межі, стандарти та належні моделі управлінських рішень, тоді як адміністративно-правове регулювання матеріалізує ці стандарти в актах та процедурах (регламентах, порядках, інструкціях, стандартах послуг).

У дисертаційному дослідженні подальший аналіз доцільно вибудовувати з урахуванням такого розмежування: на рівні засад – окреслювати принципово-ціннісну рамку та її джерела; на рівні регулювання – узагальнювати та структурувати масив норм, виявляти їх ієрархію, механізми реалізації та контролю, а також перевіряти їх відповідність задекларованим принципам. Застосування цієї двоступеневої оптики мінімізує ототожнення понять, підвищує аналітичну точність і забезпечує методологічну коректність висновків щодо ролі органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної правової політики [1].

У вітчизняній правовій науці відсутня уніфікована позиція щодо змісту категорій «правові засади» та «адміністративно-правові засади». Зокрема, О. Якимець пропонує розуміти правові засади як «змістову сутність, якою характеризується нормативне регулювання правових відносин. Правовими засадами можна вважати правову основу, джерело, на підставі якого відбувається формування різних видів діяльності». Така інтерпретація акцентує онтологічний характер засад як фундаменту правового регулювання та підкреслює їхню функцію вихідної «платформи» для організації соціально значущої діяльності.

Водночас наведене розуміння частково розмиває межу між рівнем принципів і рівнем власне нормативного регулювання: ототожнення «правових засад» із «правовою основою» та «джерелами» права ризикує перевести дискусію з площини аксіологічно-принципових орієнтирів у площину позитивно-правових приписів та їх ієрархії. З огляду на це вважаємо за доцільне розмежовувати: (а) правові засади як системно впорядкований комплекс базових

принципів і цінностей, що задають цілі та межі правового впливу; (б) нормативно-правове регулювання як сукупність конкретних норм, процедур і механізмів реалізації. У свою чергу, адміністративно-правові засади доцільно тлумачити як галузеву конкретизацію правових засад у сфері публічної адміністрації (законність, пропорційність, відкритість, підзвітність тощо), тоді як адміністративно-правове регулювання – як їх матеріалізацію в актах, процедурах і управлінських рішеннях органів виконавчої влади.

Таке розмежування забезпечує методологічну чіткість подальшого аналізу, дозволяє уникнути ототожнення принципів із нормами та створює коректну аналітичну рамку для дослідження ролі органів виконавчої влади у формуванні й реалізації державної правової політики [2].

У науковому дискурсі відсутня єдність щодо змісту категорій «правові засади» та «адміністративно-правові засади». Частина дослідників, зокрема І.І. Литвин [3, с. 100-102] і О.С. Ховпун [4, с. 195-205], фактично ототожнюють «адміністративно-правові засади» із сукупністю нормативно-правових (правових) засад функціонування публічної адміністрації, зміщуючи акцент у бік позитивно-правових приписів та їхньої ієрархії. Такий підхід описує регулятивний масив, але залишає поза увагою аксіологічно-принциповий рівень, на якому формуються орієнтири для нормотворення й правозастосування.

З цією редакцією переконливо не погоджується Т. Губанова, підкреслюючи методологічну помилковість ототожнення «адміністративно-правових засад» з «адміністративним законодавством» або «адміністративно-правовими нормами». За такого підходу з поля зору випадають саме принципи, що виконують роль первинних і системоутворювальних детермінант адміністративно-правового впливу, а також інституційно-процедурні явища, через які цей вплив реалізується у відповідних суспільних відносинах. Таким чином, «засади» не зводяться до переліку норм; вони становлять принципову й оціночну рамку, яка задає зміст і межі подальшого нормативного регулювання. Виходячи з наведеного, доцільним видається таке розмежування: адміністративно-правові засади – це системно впорядкований комплекс галузевих принципів (законність, пропорційність, відкритість, підзвітність, недискримінаційність, належне врядування тощо) та інституційно-процедурних орієнтирів, що визначають цілі, межі й допустимі способи публічно-владного впливу; натомість адміністративно-правове регулювання – це сукупність конкретних норм і процедур, якими ці засади операціоналізуються у практиці публічної адміністрації. Таке розмежування унеможливлює підміну принципів нормами й забезпечує методологічну коректність подальшого аналізу [5, с. 74].

У частини дослідників категорія «адміністративно-правові засади» трактується у розширеному значенні – як «закріплені нормами адміністративного права параметри (характеристики), притаманні суспільним явищам і правовідносинам, що підлягають врегулюванню адміністративно-правовими засобами», зміст яких охоплює категоріальну, нормативну, інституційну та інструментально-технологічну складові. Такий підхід має евристичну цінність, оскільки дозволяє поєднати аксіологічний рівень (принципи та понятійні конструкти) з позитивно-правовим (джерела та приписи), організаційним (суб'єкти й їхня компетенція) та процедурно-технологічним (адміністративні процедури, інструменти, цифрові сервіси) вимірами регулювання.

З огляду на ризик ототожнення «засад» із власне масивом норм, доцільно уточнити структуру цього підходу так, аби зберегти пріоритет принципового ядра: категоріальна складова – система базових принципів і понятійно-доктринальних орієнтирів публічної адміністрації (законність, пропорційність, відкритість, підзвітність, належне врядування тощо), що визначає цілі, межі та критерії допустимого впливу; нормативна складова – ієрархічно впорядковані джерела права (конституційні положення, закони, підзаконні акти), у яких принципи отримують нормативне втілення, не розчиняючи при цьому своєї оціночної функції; інституційна складова – система суб'єктів публічної адміністрації, їхня компетенція, підпорядкованість і механізми взаємодії, через які реалізуються закріплені принципи; інструментально-технологічна складова – методи й процедури адміністративного права (дозвільні, реєстраційні, наглядові; стандарти адмінпослуг; засоби е-урядування, реєстри,

алгоритмічні рішення), що операціоналізують засади у практиці. У такій конфігурації адміністративно-правові засади постають не як синонім «адміністративного законодавства», а як багаторівнева рамка, у центрі якої – принципи (категоріальне ядро), тоді як нормативні, інституційні та інструментально-технологічні елементи функціонують як їхні проєкції та механізми реалізації, що дозволяє, з одного боку, уникнути редукції засад до переліку норм, а з іншого – забезпечити аналітичну цілісність дослідження, простежуючи шлях від принципів до конкретних процедур і управлінських рішень [5, с. 49-55].

У науковій літературі окреслюються щонайменше два підходи до тлумачення категорії «адміністративно-правові засади діяльності». Перший – інституційно-функціональний – репрезентований, зокрема, С.З. Довгунь, яка включає до змісту цієї категорії мету створення та діяльності органу, систему принципів, завдань, функцій, повноважень, способів (методів, прийомів) роботи, організаційно-штатну структуру та відповідальність, а також форми, методи й напрями функціонування [6, с. 72]. Другий – нормативістський – простежується у Н.С. Панової, що ототожнює адміністративно-правові засади з адміністративно-правовими нормами, за допомогою яких визначаються базові цінності, принципи, завдання, форми та методи нормотворчої й розпорядчої діяльності органів виконавчої влади для посилення владно-організуючого впливу та оптимізації внутрішньоорганізаційних процесів [7, с. 9].

Обидва підходи мають евристичну цінність: інституційно-функціональний дозволяє побачити «архітектоніку» публічної адміністрації, тоді як нормативістський – її позитивно-правове наповнення. Водночас кожен несе методологічні ризики: перший – надмірного розширення обсягу поняття до рівня загальної характеристики органу влади; другий – редукції засад до масиву норм, що розмиває межу між аксіологічно-принциповим рівнем (орієнтирами) і рівнем власне нормативного регулювання (приписами та процедурами).

З огляду на це доцільним є інтегративне розуміння, у межах якого адміністративно-правові засади діяльності визначаються як система базових принципів і ціннісно-цільових орієнтирів публічної адміністрації, що: а) задають мету та межі публічно-владного впливу; б) отримують нормативне втілення у джерелах адміністративного права; в) інституційно забезпечуються структурою органів і їхньою компетенцією; г) операціоналізуються через методи, процедури та технології адміністративної діяльності. Така чотиривимірна модель (принципове ядро → нормативна проєкція → інституційне забезпечення → інструментально-процедурна реалізація) зберігає пріоритет засад як первинних детермінант і водночас уможливлює їх аналітичне «спускання» до рівня конкретних форм і методів функціонування виконавчої влади, що у сукупності забезпечує методологічну чіткість подальшого дисертаційного аналізу та уникає ототожнення принципів із нормами.

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 установлюються ключові параметри та юридично значущі характеристики відповідної проблематики. Його сила – у виразній позитивістській верифікованості; його слабкість – у ризику редукції засад до простого переліку джерел.

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 [8, с.25; 9; 10].

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 охоплює 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.

Висновок. 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 унеможливлює ототожнення принципової (засадничої) рамки з масивом позитивних норм.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2009. 1736 с.
2. Якимець О. Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі. URL: https://www. naiau.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik//2002 2/
3. Литвин І. І. Адміністративно-правові засади діяльності навчальних закладів. *Юридичний науковий журнал*. 2016. №3. С. 99-103.
4. Ховпун О. С. Адміністративно-правові засади здійснення медичної та фармацевтичної діяльності в Україні. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2020. Вип.3 (91). С. 195-205
5. Губанова Т.О. Адміністративно-правові засади організації та функ ціонування коледжів: порівняльно-правове дослідження: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07/ Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 415с.
6. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес.* 2013. № 2(4). -С. 49
7. Довгунь С.З. Квінтесенція адміністративно-правового регулювання засад діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2017. №1. С. 72
8. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 24 с.
9. Легеза Ю. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 2. С. 25–30
10. Бойчук Р. П. Правові засади державного регулювання підприємницької діяльності: проблеми формування. *Право та інновації* 2019. № 4 (28). С. 21-26