

УДК 342.951:351.87(477)

**Олег Предместніков,***канд. юрид. наук, перший заступник начальника  
Головного територіального управління юстиції  
у Херсонській області*

## МІНІСТР ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ДЕРЖАВНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ ДІЯЧ: СТАТУС, ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

*Виконано аналіз адміністративно-правового регулювання статусу Міністра юстиції України як державного політичного діяча, визначено сутність та особливості порядку його призначення на посаду і припинення повноважень, а також обґрунтовано пріоритетні напрями вдосконалення діяльності Міністра юстиції України.*

**Ключові слова:** Міністр юстиції України, державний політичний діяч, член уряду, статус, призначення на посаду, припинення повноважень, відповідальність

**Постановка проблеми.** Як відомо, центральною ланкою системи органів юстиції України є Міністр юстиції України, який забезпечує формування і реалізацію правової та іншої політики держави, здійснює загальне керівництво діяльності Міністерства юстиції України. Разом із тим, попри провідну роль та концептуальну важливість посади Міністра юстиції України, на сьогодні його адміністративно-правовий статус дещо фрагментарно регламентується низкою правових актів різної юридичної сили. Зокрема, остаточно не визначеним залишається точний зміст статусу Міністра юстиції України як члена уряду, державного політичного діяча та очільника Міністерства юстиції України, а також його місце в системі органів виконавчої влади. У зв'язку із цим не позбавлений недоліків і порядок його призначення на посаду та припинення повноважень, що має дістати певного уточнення та вичерпного законодавчого визначення, виступаючи дієвою гарантією належного виконання обов'язків Міністра юстиції України. Тому в контексті підвищення ефективності діяльності Міністра юстиції України із забезпечення формування і реалізації державної правової політики та функціонування системи органів юстиції України й вбачаються актуальними питання його статусу та місця у державі, порядку призначення на посаду та припинення повноважень.

**Мета статті.** Зазначимо, що окремі питання правового статусу керівників центральних органів виконавчої влади (в тому числі й Міністра юстиції України) вже розглядалися у наукових роботах таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, А.В. Головач, К.П. Данічева, М.В. Мельничук та інші. Водночас їхні дослідження стосуються тільки найбільш загальних аспектів правового статусу міністрів, предметно не характеризуючи наявну нині специфіку місця саме Міністра юстиції України в системі органів виконавчої влади, порядок його призначення на посаду, припинення повноважень та притягнення до відповідальності з урахуванням сучасних державно-правових процесів в Україні. Саме тому метою нашої роботи є аналіз адміністративно-правового регулювання статусу Міністра юстиції України як державного політичного діяча, визначення сутності та особливостей порядку його призначення на посаду і припинення повноважень, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення діяльності Міністра юстиції України.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім зазначимо, що характеристика статусу Міністра юстиції України у системі органів виконавчої влади потребує співвідношення та визначення його статусу щодо Міністерства юстиції України. Згідно з профільним Положенням від 02.07.2014 № 228 [1] Мініс-

терство юстиції України – це центральний орган виконавчої влади. Водночас міністерства є єдиноначальними органами, тобто адміністративно-правовий статус міністерства уособлюється посадою міністра [2], який і виступає конкретним носієм державно-владних повноважень. Тому від імені Міністерства юстиції України всі управлінські організаційно-розпорядчі рішення одноосібно приймаються Міністром юстиції України, який і несе персональну відповідальність за виконання покладених на Міністерство юстиції України завдань і функцій.

При цьому, як зазначається у Концепції адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 [3], з наукової точки зору саме міністр, а не сукупність підрозділів і посад апарату юридично є одноособовим центральним органом виконавчої влади. На сьогодні ст. 11 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI [4] окремо виділяється апарат Міністерства юстиції України, який складається з відповідних структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра та виконання покладених на міністерство завдань (наприклад, Департамент державної виконавчої служби, Адміністративно-господарський департамент та ін.). Як на нас, задля уникнення термінологічної плутанини правильно було би говорити не про «апарат Міністерства юстиції України» (що залишає відкритим питання про те, що ж тоді таке саме міністерство), а про Міністерство юстиції України як апарат міністра. Отже, центральний орган виконавчої влади у функціональному і організаційному сенсі, насамперед, має ототожнюватись не з його апаратом, а з Міністром юстиції України (і його заступниками, що не входять до складу апарату). Хоча в межах даного дослідження з певною часткою умовності, враховуючи особливості чинного адміністративного законодавства, нами також застосовується й усталене розширене визначення Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, що включає і міністра, і відповідний апарат.

В адміністративному законодавстві нині відсутнє чітке співвідношення понять міністра, міністерства та його апарату, що має наслідком суперечливість різних нормативних положень і неоднозначність окремих аспектів статусу Міністра юстиції України. Згідно з пп. 1 п. 12 Положення від 02.07.2014 № 228 [1] і ч. 2 ст. 6, пп. 1 п. 2 ст. 8 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI [4] Міністр юстиції України очолює Міністерство юстиції України та здійснює керівництво його діяльністю. Вважаємо подібне формулювання статусу Міністра юстиції України як керівника Міністерства юстиції України таким, що по-

требує деякого уточнення, враховуючи, що центральний орган виконавчої влади уособлюється самим Міністром юстиції України, а апарат Міністерства очолює його державний секретар (ч. 2 ст. 11 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI). Тут слід підтримати позицію В.Б. Авер'янова стосовно того, що «керівник міністерства – це науково некоректний термін, адже міністерство (розуміючи під ним його апарат – авт.) не є власне органом» [5, с. 57]. Хоча, з іншого боку, Міністр юстиції України виявляє деякі ознаки, якими вчені [6, с. 253; 7] характеризують керівника, зокрема це здійснення організаційно-розпорядчих функцій, прийняття управлінських рішень, ухвалення нормативно-правових актів і розпорядження бюджетними коштами.

У будь-якому разі передбачений Законом України від 10.12.2015 № 889-VIII [8] перерозподіл на користь державного секретаря (тобто колишнього заступника міністра – керівника апарату) внутрішньоуправлінських повноважень у Міністерстві юстиції України має наслідком зосередження діяльності Міністра юстиції України скоріше вже на загальному керівництві, координації та контролі його роботи, діяльності державного секретаря і заступників Міністра юстиції України. Загалом щодо Міністра юстиції України можна погодитись і з Н.О. Армаш [9, с. 41, 42] у тому, що міністр, займаючи вищий щабель у системі органів виконавчої влади, інтегрований у міністерство за посадою і виступає його своєрідним «квазікерівником», який не стільки очолює міністерство, скільки керує ним на рівні з іншими центральними органами виконавчої влади.

Міністр юстиції України є не тільки уособленням центрального органу виконавчої влади, але й членом Кабінету Міністрів України, відповідно, беручи безпосередню участь в ініціюванні, розгляді та ухваленні урядових рішень, реалізації всіх завдань і функцій вищого органу виконавчої влади. Таке положення Міністра юстиції України в системі органів виконавчої влади зумовлює його статус державного політичного діяча, який взаємозумовлений і органічно доповнює статус міністра як єдиноначального («квазікерівника») центрального органу виконавчої влади. Зокрема, у науковій літературі неодноразово наголошувалось на приналежності міністрів до числа державних політичних діячів [5, с. 134; 10, с. 66]. При цьому зауважимо, що такий статус наразі не має достатньо чіткого юридичного формулювання, але безпосередньо втілюється в організації діяльності Міністра юстиції України та інших членів уряду. Статус Міністра юстиції України як державного політичного діяча пов'язаний із низкою

специфічних ознак, що стосуються порядку його призначення на посаду та припинення повноважень, відповідальності, повноважень і способу їх реалізації.

У ч. 3 ст. 6 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII [11] посади міністрів прямо визначаються як політичні посади, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Із вказаним здебільшого можна погодитись, адже Міністр юстиції України дійсно не є професійним державним службовцем, хоча при цьому все ж таки реалізує гарантовані державою основні трудові права (на працю, відпустку, заробітну платню і т.ін.), особливості чого ще мають дістати належного законодавчого врегулювання. До речі, саме відсутність у Міністра юстиції України статусу професійного державного службовця і зосередження його діяльності на вирішенні політичних питань у відповідних сферах пояснює передання державному секретарю вагової частини його поточних повсякденних внутрішньоуправлінських повноважень у Міністерстві юстиції України. На доцільність останнього неодноразово зверталась увага різними вченими [9; 12], до того ж це прямо відповідає вимогам Стратегії реформування системи державної служби в Україні (Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 [13]) щодо звільнення міністрів від «щоденних адміністративних справ та управління персоналом» з метою зосередження їх роботи на визначенні державної політики та розв'язанні стратегічних проблем відповідної сфери управління.

Взагалі, наділення Міністра юстиції України статусом державного політичного діяча (а не, наприклад, державного службовця) насамперед зумовлено тим, що він здійснює не лише організаційно-управлінську, але й політичну діяльність (використовуючи для цього державно-владні повноваження), формуючи та забезпечуючи відповідним чином реалізацію державної правової політики. Міністр юстиції України як державний політичний діяч у своїй роботі в межах вимог законності також безпосередньо має враховувати питання політичної доцільності, дотримуватись і реалізовувати політичну програму уряду та парламентської більшості. Цілком слушно з даного приводу також наголошує Н.О. Армаш [14], що державні політичні діячі мають не тільки розробляти державну політику, а й «бути виразниками певних політичних ідей».

Специфіка статусу Міністра юстиції України як державного політичного діяча виявляється також і в політичному характері призначення на цю посаду. Зокрема, згідно з ч. 4 ст.114 Конституції України

[15] і ст. 9, 10 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII [11] Міністр юстиції України та інші члени уряду призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому порівняно з механізмом призначення державних службовців порядок призначення на посаду Міністра юстиції України не включає ані проведення відкритого конкурсу (вноситься одна кандидатура), ані оцінку професійних якостей кандидата. Набуття повноважень Міністра юстиції України пов'язується зі складенням присяги, в якій, попри її формалізм, правильно формулюється обов'язок міністра «дбати про добробут Українського народу», а не суто про політичні інтереси відповідних політичних сил.

Зазначимо, що адміністративне законодавство не передбачає особливих вимог до Міністра юстиції України, крім загальних вимог до членів уряду; зокрема, це громадянство, право голосу, вища освіта, державна мова, а також відсутність не знятої / не погашеної судимості, адміністративного стягнення (протягом останнього року) за корупційне правопорушення. На нашу думку, враховуючи відповідальність і значимість посади Міністра юстиції України, ці вимоги доцільно доповнити вимогою наявності високих морально-ділових якостей, а вимогу щодо наявності права голосу (з 18 років) змінити у бік підвищення вікового цензу (наприклад, досягнення 25 років), доповнивши вимогою про ценз дієздатності. Елементом правового статусу Міністра юстиції України є й принцип несумісництва посади з відповідними видами діяльності (ч. 2 ст. 7 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII [11]), який, насамперед, спрямовано на запобігання конфлікту інтересів і мінімізацію корупційних факторів у його службовій діяльності.

Досить неоднозначною, як на нас, постає необов'язковість професійності як вимоги до особи, яка призначається на посаду Міністра юстиції України (на відміну від посад державних службовців). З одного боку, політичний характер ключових повноважень Міністра юстиції України та наявність побудованого на професійній основі Міністерства юстиції України не виявляють нагальної потреби щодо наявності у Міністра юстиції України спеціальної підготовки, навичок чи професійного досвіду у відповідній сфері. Проте, з іншого боку, різноплановість завдань і повноважень Міністерства юстиції України та висока суспільна важливість їх належної реалізації, значний організаційно-управлінський складник у діяльності Міністра юстиції України актуалізують встановлення хоча би базових вимог до його професійності (наприклад, щодо

наявності вищої юридичної освіти та певного досвіду роботи у галузі права). Тут треба погодитися з А.В. Головачем [16] у тому, що особистість керівника, його досвід, ділові та характерологічні властивості відіграють провідну роль в управлінні відповідним органом державної влади.

Встановлення вимог до стажу державної служби [14] не вбачається достатньо аргументованим, зважаючи на те, що Міністр юстиції України не є державним службовцем. Натомість же, як вказує В.Б. Авер'янов [17, с. 303], головним фактором у призначенні державного політичного діяча є підтримка особи впливовими політичними групами, зумовлена її політичною орієнтацією та діловими якостями. Це також відрізняє Міністра юстиції України від державних службовців, принципом статусу яких є політична неупередженість.

Державні політичні діячі, на думку Н.О. Армаш, мають бути членами відповідних партій» [14], хоча вченими наводиться й інша позиція: приналежність до певної партії та активне ведення публічної політики не є обов'язковою рисою державних політичних посад [18, с. 58]. У зв'язку із цим наголосимо, що статус Міністра юстиції України дійсно не вимагає від нього бути публічним політиком та/або членом певної політичної партії, натомість слід говорити про обов'язковість політичної підтримки главою уряду та парламентською більшістю міністра, який має поділяти їхню політичну ідеологію та впроваджувати програму.

Підстави і порядок припинення повноважень так само можна віднести до специфічних ознак адміністративно-правового статусу Міністра юстиції України. Із цього приводу у науковій літературі звертається увага на строковість обіймання даної посади [10, с. 67; 17, с. 301], вочевидь, мається на увазі автоматичне складення повноважень у зв'язку з обранням нового складу парламенту. Окрім того, характерною рисою статусу Міністра юстиції України виступає припинення його повноважень у результаті відставки всього уряду внаслідок прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри (ст.87 Конституції України [15] і ст. 14 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII [11]). Такий алгоритм припинення повноважень міністрів часто називають їхньою політичною або політико-правовою відповідальністю [17, с. 301]. Вважаємо, що у цьому разі має місце як політична, так і юридична відповідальність, які за змістом щільно поєднані одна з одною. Як політичну відповідальність можна розглядати сам факт прийняття парламентом резолюції недовіри, що означає

втрату урядом у цілому і безпосередньо Міністром юстиції України політичної підтримки парламентської більшості. У свою чергу, політичне за своєю суттю прийняття резолюції недовіри становить конституційно визнану юридичну підставу правової відповідальності членів уряду у вигляді припинення їх повноважень. Схожу думку висловлює й Н.О. Армаш [9, с. 159], яка розглядає таку відповідальність як політичну, обов'язковість якої гарантується державою через закріплення у законодавстві, але без будь-якого врегулювання підстав її застосування.

Повноваження Міністра юстиції України можуть припинитись не лише у зв'язку з неналежним виконанням його посадових обов'язків, а і з незалежних від нього причин (зміна парламентської більшості, політична доцільність і т.ін.). Також Міністр юстиції України персонально відповідає за дії всіх підпорядкованих йому органів і посадових осіб. При цьому, як зазначає В.Б. Авер'янов [17, с. 303], діяльність (бездіяльність) міністрів оцінюється не з погляду виконання ними певної трудової функції, а з погляду досягнення чи збереження певного стану справ у дорученому секторі державного управління. Припинення повноважень Міністра юстиції України взагалі може прямо бути не пов'язано з функціонуванням системи органів юстиції України: наприклад, за парламентською резолюцією недовіри відповідальність Міністра юстиції України має солідарний характер, оскільки настає й за недоліки у роботі уряду в цілому чи окремих міністрів.

До інших підстав припинення повноважень Міністра юстиції України належить відставка уряду внаслідок відставки або смерті Прем'єр-міністра України (ст. 15, 16 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII [11]). Названа підстава є цілком логічною і виправданою з огляду на істотний політичний і правовий зв'язок Міністра юстиції України з Прем'єр-міністром України, який не тільки очолює уряд, а й формує (за участі парламенту) його персональний склад як відповідальної політичної команди з реалізації відповідної Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Міністр юстиції України як державний політичний діяч також має право на відставку, що, як слушно вказує В.Б. Авер'янов [17, с.303], дає змогу окреслити межі політичної відповідальності лише тими діями, які він вчиняє чи на які погоджується.

Існує і механізм звільнення Міністра юстиції України з посади парламентом за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому, як на нас, конструктивним було би надання можливості Верховній Раді України

звільняти конкретного міністра не тільки за поданням керівника уряду, а і з власної ініціативи. Зокрема, слід погодитися з К.П. Данічевою щодо доцільності запровадження процедури «імпічменту міністра» [10, с. 68]. Це сприятиме більшій відповідальності діяльності Міністра юстиції України, розширенню парламентського контролю за нею і загальній ефективності роботи усього Кабінету Міністрів України. Так само зазначимо нерациональність схвалення Верховною Радою України звільнення Міністра юстиції України з посади за власною ініціативою (ст. 18 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII [11]), що формально обмежує його право скласти свої повноваження і може призводити до штучного утримання особи на посаді, що негативно позначатиметься на продуктивності реалізації завдань і функцій Міністерства юстиції України. Вважаємо, що у такому разі (як і у разі смерті) повноваження Міністра юстиції України мають припинятись автоматично (наприклад, з моменту подання ним заяви Прем'єр-міністру України).

#### Висновки

Підкреслимо, що порівняно з державними службовцями Міністр юстиції України не тільки підлягає специфічному виду політико-правової відповідальності, але й не несе за свої дії дисциплінарну відповідальність. За протиправні діяння під час виконання посадових обов'язків Міністр юстиції України також може нести кримінальну й адміністративну відповідальність, зокрема за вчинення службових злочинів і корупційних правопорушень.

Таким чином, за своїм адміністративно-правовим статусом Міністр юстиції України є членом Кабінету Міністрів України і державним політичним діячем, який уособлює (очолює) Міністерство юстиції України як єдиноначальний центральний орган виконавчої влади. До основних особливостей статусу Міністра юстиції України належить не лише організаційно-управлінський, а й політичний характер діяльності; відсутність вимог до професійного рівня; персональна відповідальність за функціонування системи органів юстиції; можливість притягнення до політико-правової відповідальності із законодавчо не визначеного кола підстав; обмеженість внутрішньоуправлінських повноважень у Міністерстві юстиції України. Вдосконалення статусу Міністра юстиції України насамперед потребує розгорнутого і комплексного законодавчого закріплення його місця у державі, порядку призначення та припинення повноважень, підстав і механізму притягнення до відповідальності, а також компетенції Міністра юстиції України.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 54. – Ст. 1455.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). – Т. 1. Загальна частина. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
5. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Конопльов ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2006. – 424 арк.
7. Мельничук М. В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Мельничук Максим Володимирович ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 20 с.
8. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 149.
9. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Армаш Надія Олексіївна ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 200 арк.
10. Данічева К. П. Особливості конституційно-правового статусу міністрів в Україні як політичних діячів / К. П. Данічева // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2015. – Вип. 20. – С. 65–69. – Серія : Право.
11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.
12. Халіняк М. Керівник державної служби: правовий статус і повноваження / М. Халіняк, Н. А. Гнидюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 191–203.
13. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.
14. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Армаш Надія Олексіївна ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 18 с.

15. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР//Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

16. Головач А. В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах державної податкової служби України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. В. Головач ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 37 с.

17. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

18. Авер'янов В. Б. Проблеми формування державного управління та адміністративного права / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, В. Л. Коваленко // Правова держава. – 1999. – Вип. 10. – С. 47–71.

*Выполнен анализ административно-правового регулирования статуса Министра юстиции Украины как государственного политического деятеля, определена сущность и особенности порядка его назначения на должность и прекращения полномочий, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования деятельности Министра юстиции Украины.*

**Ключевые слова:** Министр юстиции Украины, государственный политический деятель, член правительства, статус, назначение на должность, прекращение полномочий, ответственность.

*The analysis of administrative-legal regulation of the status of Minister of Justice of Ukraine as state politician is made; also it was determined the essence and features of the procedure of him appointment and termination of powers, as well as substantiated priority directions of improving activity of the Minister of Justice of Ukraine.*

**Key words:** Minister of Justice of Ukraine, state politician, member of the government, status, appointment, termination of powers, responsibilities.

