

4. Про підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Радою Міністрів Боснії і Герцеговини про співробітництво у сфері туризму : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 597-р. URL.: <http://www.kmu.gov.ua/ua/npras/>

5. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні: постанова Кабінету Міністрів від 16 березня 2017 р. № 183. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-2017-p#Text>

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-87>

CONDITIONS OF EFFECTIVENESS AND CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTRUMENTS OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE

УМОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Yemelianova I. I.

*External Postgraduate Student,
Scientific Institute of Public Law
Kyiv, Ukraine*

Ємельянова І. І.

*здобувач
Науково-дослідний інститут
публічного права
м. Київ, Україна*

Якість реалізації інструментів у діяльності Міністерства юстиції України вимірюється дотриманням принципів верховенства права, законності, пропорційності, рівності, недискримінації, належної правової процедури, публічності й прозорості, цифрової доказовості, а також відповідності цілям та стандартам європейського адміністративного простору. Звідси випливають вимоги: чіткі підстави та межі дискреції, мотивування рішень, доступ до інформації, передбачуваність наслідків, ефективні засоби адміністративного та судового захисту.

До ознак адміністративно-правових інструментів Міністерства юстиції України необхідно віднести: публічно-правову природу (адміністративно-правові інструменти застосовуються від імені держави та спрямовані на захист публічного інтересу (наприклад, скасування незаконної реєстраційної дії в ЄДР)); нормативна зумовленість (підстави, процедура й форма адміністративно-правових інструментів визначені законом і підзаконними актами (напр., порядок розгляду скарг у реєстраційній сфері)); компетенційна обмеженість (інструмент застосовується лише уповноваженим суб'єктом у межах предметної та територіальної компетенції (територіальні органи Мін'юсту України – у своїй юрисдикції)); процесуальність, що полягає у наявності стадій, строків, учасників, вимог до доказів, форм фіксації; юридична релевантність результату (адміністративно-правові інструменти породжують, змінюють або припиняють права/обов'язки чи інші юридичні факти (видача/анулювання свідоцтва нотаріуса; дисциплінарне стягнення арбітражному керуючому); перевірюваність і підконтрольність (реалізація адміністративно-правових інструментів супроводжується дотриманням процедур внутрішнього контролю, зовнішнього нагляду, адміністративного й судового оскарження); пропорційність і обґрунтованість (застосування адміністративно-правових інструментів вимагає дотримання обов'язку мотивації, добору найменш обтяжливого засобу для досягнення мети); стандартизованість і відтворюваність, що обумовлюється типовістю процедур, використанням реєстрових протоколів; документованість і прозорість; адаптивність до цифровізації (можливість алгоритмізації перевірок, електронної взаємодії реєстрів, аудиту даних); обмеженість дискреції процесуальними гарантіями, що пов'язується із існуванням критеріїв оцінки, тестів пропорційності та розумності, існуванням механізмів оскарження.

За юридичною природою та формою вираження адміністративно-правові інструменти Міністерства юстиції поділяються на: нормотворчі інструменти (підзаконні нормативні акти Мін'юсту (положення, порядки, інструкції, методики) встановлюють загальні правила у сферах відання: нотаріат, банкрутство, реєстрація, правотворча експертиза, функціонування реєстрів, стандарти надання адміністративних

послуг, що є «рамкові» засоби упорядкування практики, які забезпечують передбачуваність і єдність правозастосування); правозастосовні індивідуальні інструменти (адміністративні акти); індивідуальні владні приписи, адресовані конкретним особам або ситуаціям (рішення про державну реєстрацію/відмову; скасування реєстраційної дії; допуск/анулювання права на зайняття нотаріальною діяльністю; застосування дисциплінарних стягнень до арбітражного керуючого; рішення у сфері санкційного стягнення активів; висновки правової експертизи про відповідність/невідповідність проектів актів); консенсуальні публічно-правові інструменти (адміністративні договори) [1], що складається із угод, у яких бере участь суб'єкт публічної адміністрації для досягнення публічно значущої мети в умовах імперативного режиму (напр., угоди про взаємодію з іншими органами, окремі моделі державно-приватної взаємодії у забезпеченні функціонування інфраструктури реєстрів, договори про безоплатну правову допомогу з провайдерами послуг тощо), при цьому вони поєднують диспозитивність волевиявленя зі спеціальними публічно-правовими обмеженнями та контролем; програмно-планувальні інструменти (стратегії, плани, дорожні карти цифровізації, програми підвищення якості послуг, методичні рекомендації; вони задають вектор і параметри управлінського впливу, формують показники ефективності, визначають логіку реалізації реформ); акти-дії (фактичні дії) та матеріально-технічні операції (прийняття й опрацювання документів; реєстраційні записи; контрольні закупівлі; інспектування нотаріуса або держреєстратора; запуск моніторингу реєстрових транзакцій; внесення відомостей до реєстрів; технічні блокування доступу до реєстру; такі дії самі собою не завжди є актами-зобов'язаннями, але несуть юридичну значущість (створюють докази, запускають строки, формують передумови для рішень)); інформаційні інструменти (оприлюднення актів, повідомлення, консультації, роз'яснення, відкриті дані, публічні звіти, API-інтерфейси реєстрів; забезпечують прозорість, підзвітність і можливість суспільного контролю); приватно-правові інструменти допоміжного характеру (цивільно-правові договори (закупівля IT-рішень для реєстрів, підряд на розроблення програмних продуктів, оренда), які слугують організаційній спроможності реалізувати публічні завдання).

За функціями в управлінському циклі адміністративно-правові інструменти Міністерства юстиції поділяються: регуляторні (нормотворчі) (встановлюють правила і стандарти); дозвільні та реєстраційні (допуск до професій чи ведення діяльності; внесення записів до реєстрів); наглядові та контрольні (перевірки, моніторинг, аудит доступів до реєстрів, ініціювання дисциплінарних проваджень); превентивні (ризик-орієнтовані перевірки, профілактичні приписи, тимчасові обмеження доступу); припинювальні та забезпечувальні (зупинення незаконних дій, скасування реєстрацій, блокування, забезпечувальні заходи у процедурах стягнення активів); санкційні (дисциплінарні стягнення; ініціювання адміністративної або кримінальної відповідальності; застосування правових наслідків у сфері санкцій); сервісні (надання адміністративних послуг, інформування, консультативна підтримка); оціночні та експертні (правові, антикорупційні, антикризові експертизи проєктів актів; висновки щодо відповідності стандартам); моніторингові та ревізійні (оцінка впливу, постнормативний аналіз, ревізії якості даних і дотримання процедур).

За ступенем владності та дискреції адміністративно-правові інструменти Міністерства юстиції України поділяться на: імперативні (обов'язкові приписи: скасування незаконного запису, відмова у реєстрації за відсутності підстав); диспозитивні та консенсуальні (угоди, погодження, медіативні формати взаємодії з іншими органами); змішані (інструменти з «ядром» імперативності, але з елементами вибору – наприклад, визначення виду дисциплінарного стягнення за встановленими критеріями).

За предметними напрямками адміністративно-правові інструменти Міністерства юстиції України виділяються: інструменти, що застосовуються у сфері нотаріату (видача/анулювання свідоцтва; включення до Реєстру нотаріусів; методичні листи; контрольні перевірки; дисциплінарні рішення; зупинення доступу до реєстрів); інструменти у сфері державної реєстрації (ЄДР; речові права), що передбачають розгляд скарг на дії реєстраторів; скасування реєстраційних дій; моніторинг ризиків; методичні акти щодо процедур; інструменти у сфері банкрутства (ведення реєстрів арбітражних керуючих; дисциплінарні провадження; методики перевірок;

погодження/скасування статусу); інструменти у сфері правотворчої діяльності (правова експертиза проектів актів; погодження; методологія нормопроекткування; ведення реєстрів нормативних актів; оприлюднення); інструменти у сфері застосування санкцій та стягнення активів; очищення влади (підготовка процесуальних документів; супровід стягнення; ведення реєстрів; інформаційні повідомлення; взаємодія з іншими органами); інструменти у сфері виконання рішень та інші сфери (накази організаційного характеру; контрольні заходи; цифрові сервіси для відкритих даних).

За стадіями політики (policy cycle) адміністративно-правові інструменти Міністерства юстиції України виділяються: ідентифікація проблеми і збір даних (запити, аудити, аналітичні довідки); проектування рішення у справі; ухвалення рішень (накази, рішення колегіальних/дисциплінарних органів); імплементація (організаційні накази, інструкції, запуск IT-рішень, навчання); оцінка та ревізія (моніторингові звіти, перегляд нормативних актів, постнормативний аналіз); процесуальні гарантії та механізми контролю (ефективність інструментів визначається не лише їх юридичною «формулою», а й гарантіями застосування: доступність і передбачуваність: чіткі вимоги до документів, стандарти часу, відкриті чек-листи; зручні електронні сервіси; мотивація рішень: викладення фактичних обставин, правових підстав, логіки вибору інструменту та альтернатив; право бути вислуханим: участь заінтересованих осіб, можливість подати пояснення/докази, принцип змагальності на відповідних стадіях; оскарження: адміністративне (вищестоящий орган, спеціальні комісії) та судове; зупинення дії акта у виключних випадках; внутрішній контроль і зовнішній нагляд: аудит процедур, ревізія рішень, нагляд за дисципліною, захист персональних даних і кібербезпека; реєстрова доказовість [2].

Цифровізація постає системоутворювальним чинником еволюції адміністративно-правових інструментів у діяльності Міністерства юстиції України. Перенесення ключових управлінських процесів на цифрові платформи – електронні реєстри, міжвідомчі інтеграції, автоматизовані модулі контролю з ризик-орієнтованим скорингом – зумовлює якісну трансформацію їхньої структури та режиму застосування. Передусім ідеться про алгоритмізацію процедур: логіки

ухвалення рішень формалізуються у вигляді чітких правил і сценаріїв, що, своєю чергою, підвищує вимоги до цілісності, актуальності та верифікованості даних, а також потребує системного тестування на предмет алгоритмічних упереджень. Водночас посилюються прозорість і трасованість: кожна операція фіксується у подієвих журналах та аудиторських слідах, забезпечується ретроспективна відтворюваність дій, розширюється публікація релевантних наборів у форматі відкритих даних, що підвищує рівень підзвітності.

Ключовим є вимір кібербезпеки та захисту персональних даних: інструменти мають відповідати принципам законності, мінімізації та цільового обмеження обробки, супроводжуватися оцінками впливу на приватність (DPIA), впровадженням багаторівневої моделі захисту та процедур управління інцидентами. Надійна ідентифікація й автентифікація забезпечуються застосуванням кваліфікованого електронного підпису/електронної печатки, багатофакторних механізмів доступу, рольового керування правами та принципу «найменших привілеїв». Нарешті, утверджується людиноцентричність сервісів: «безбар'єрний» дизайн, відповідність стандартам доступності, інтуїтивні інтерфейси, зниження адміністративного тягаря за рахунок принципів «без паперу» та «once-only».

У підсумку цифровізація не зводиться до простої електронної реплікації традиційних інструментів; вона їх реконфігурує, роблячи дані, алгоритми та ризик-орієнтований нагляд центральними елементами сучасного адміністративно-правового інструментарію і водночас висуваючи підвищені вимоги до нормативної визначеності, процедурних гарантій та інституційної спроможності.

Література:

1. Карабін Т.О. Адміністративні договори: невідомі та суперечливі питання українського законодавства. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. №8. С. 372-377

2. Мін'юст до кінця року планує реалізувати близько 20 проєктів з цифровізації. URL.: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3975655-do-kinca-roku-minust-planue-realizuvati-blizko-20-proektiv-z-cifrovizacii.html>