

ЗАВДАННЯ І МІСЦЕ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

TASKS AND ROLE OF PUBLIC CONTROL OVER THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE

Ладиченко В.В., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національний університет біоресурсів і природокористування України
orcid.org/0000-0002-7823-7572

Лозінський І.С., аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національний університет біоресурсів і природокористування України
orcid.org/0009-0008-1836-874X

У статті проаналізовано місце та завдання громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної правової політики у низці суспільно значущих сфер. Дослідження ґрунтується на визначенні правового статусу Міністерства юстиції України, його функцій і повноважень, закріплених у Конституції України, законодавстві про центральні органи виконавчої влади та Положенні про Міністерство юстиції України.

Показано, що характер компетенції Міністерства юстиції – зокрема у сферах нормотворчості, державної реєстрації, примусового виконання рішень, банкрутства, виконання кримінальних покарань, пробації та правової освіти населення – зумовлює наявність сталого публічного інтересу до його діяльності та об'єктивну потребу у здійсненні громадського контролю. У роботі розкрито основні напрями та форми такого контролю, включно з громадською експертизою проєктів нормативно-правових актів, діяльністю громадської ради при Міністерстві юстиції України, публічними консультаціями, громадським моніторингом, зверненнями та інформаційними запитами.

Окрему увагу приділено суб'єктному складу громадського контролю у сфері юстиції, процедурним аспектам його ініціювання та проведено, а також організаційним механізмам взаємодії Міністерства юстиції з інститутами громадянського суспільства. Обґрунтовано, що громадський контроль за діяльністю Міністерства юстиції України є складовою ширшого інституту громадського контролю за органами виконавчої влади та водночас має власну специфіку, зумовлену особливим місцем цього органу у системі публічного управління.

Ключові слова: громадський контроль, Міністерство юстиції України, органи виконавчої влади, державна правова політика, громадська рада, громадська експертиза, публічний інтерес, публічне управління, громадська рада при Міністерстві юстиції України.

This article examines the role and objectives of public control over the activities of the Ministry of Justice of Ukraine as a central executive authority responsible for the formulation and implementation of state legal policy across a number of socially significant fields. The study is grounded in an analysis of the legal status of the Ministry of Justice of Ukraine, its functions and powers as enshrined in the Constitution of Ukraine, the legislation governing central executive authorities, and the Regulation on the Ministry of Justice of Ukraine.

It is demonstrated that the scope and nature of the Ministry's competence – particularly in the areas of law-making, state registration, compulsory enforcement of decisions, insolvency proceedings, execution of criminal penalties, probation, and public legal education – give rise to a sustained public interest in its activities and to an objective need for public control. The article identifies and analyses the principal directions and forms of such control, including public expertise of draft normative legal acts, the activities of the Public Council at the Ministry of Justice of Ukraine, public consultations, public monitoring, petitions, and requests for information.

Particular attention is devoted to the range of actors involved in public control within the justice sector, the procedural aspects of initiating and conducting control measures, as well as the organisational mechanisms governing interaction between the Ministry of Justice and civil society institutions. It is substantiated that public control over the activities of the Ministry of Justice of Ukraine constitutes an integral element of the broader institution of public control over executive authorities, while at the same time possessing specific features determined by the distinctive place of this body within the system of public administration.

Key words: public control, Ministry of Justice of Ukraine, executive authorities, state legal policy, public council, public expertise, public interest, public administration, Public Council at the Ministry of Justice of Ukraine.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи вступ до проблематики сутності та значення громадського контролю за діяльністю Міністерства юстиції України (далі у статті також – Мін'юст) потрібно, насамперед, встановити місце і завдання останнього в рамках системи органів виконавчої влади у державі. Мін'юст є (центральним) органом виконавчої влади і, як такий, відповідно до ч. 2 ст. 6 Конституції України [1], здійснює свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. До останніх належать Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [2] та «Про центральні органи виконавчої влади» [3] (згідно з ч. 2 ст. 1 якого міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах), проте безпосереднє правове регулювання в частині закріплення завдань та функцій цього органу здійснюється Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від

2 липня 2014 року № 228 (далі – Положення № 228) [4], до приписів якого і звернемось в першу чергу.

Відповідно, п. 1 Положення № 228 окреслює місце, функції та значення Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, що є:

1) головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику; державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіаль-

ної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, з питань утримання військовополонених, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації; забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції;

2) державним органом з питань банкрутства;

3) органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [5].

Значна кількість цих функцій безпосередньо пов'язані зі сферами, які можливо віднести до таких, що мають значення чи становлять інтерес або для широкої громадськості (наприклад, реалізація державної правової політики або проведення перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади» як важливий та самостійний політичний інститут), або для окремих зацікавлених груп, категорій (стейкхолдерів) чи об'єднань громадян. Зокрема, до останніх належать державна реєстрація юридичних осіб, реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, здійснення повноважень у сфері банкрутства, дотримання прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, про значення громадського контролю за чим окремо згадується на офіційному веб-сайті Мін'юсту [6, 7], в тому числі у контексті розроблення Положення про спостережні комісії (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2004 року № 429 [8]) тощо.

Додатково, слід вказати на роль Громадської ради при Мін'юсті у цій сфері – лише у 2023 році її членами було проведено моніторингові візити до 22 установ виконання покарань, а також здійснювався супровід засуджених осіб, які були насильно вивезені до Російської Федерації. Відповідно до даних звіту громадської ради за 2023 року було евакуйовано більше 120 засуджених осіб, які були насильно переміщені російськими солдатами з тимчасово окупованого Херсону до установ виконання покарань, що розташовані на території РФ, та які були звільнені у зв'язку з закінченням строку покарання [9].

Важливість для громадськості сфер та напрямків діяльності Мін'юсту можливо прослідкувати й через звернення до діяльності Громадської ради при міністерстві. Аналізуючи діяльність громадських рад Л. Гапоненко вказує, що рішення громадських рад є обов'язковими для органів, при яких вони діють [10 с. 46].

До основних завдань Громадської ради при міністерстві юстиції України віднесено: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю Мін'юсту; забезпечення врахування Мін'юстом громадської думки під час формування та реалізації державної правової політики; співпраця з Мін'юстом у підготовці та проведенні громадських обговорень з питань, що відносяться до його повноважень; підготовка пропозицій до проєктів нормативно-правових актів з питань забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, розробником яких є Мін'юст.

Тобто самі засадничі концепти, які використовуються для встановлення сфер компетенції Міністерства юстиції України, насамперед – категорії державної правової політики та правотворчої діяльності у питаннях правосуб'єктності громадян, державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, реєстрації юридичних осіб тощо, уже більш ніж достатні для визнання за процесом їх реалізації на практиці значного громадського (публічного) інтересу, який реалізується за допомогою численних форм громадського

контролю, досліджених вище. Уже на практиці, як через діяльність Мін'юсту, так і через роботу інститутів громадянського суспільства крізь призму громадського контролю за останнім, відбувається конкретизація смислового і фактичного наповнення цих категорій.

Також із окреслених функцій випливають і завдання, повноваження та права Мін'юсту, окреслені Положенням № 228, які конкретизують вищезначені сфери, формуючи у сукупності правовий статус цього міністерства. Зокрема, Мін'юст, з метою організації своєї діяльності:

1) забезпечує у межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті Міністерства, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління (пп. 1 п. 5 Положення № 228);

2) організовує та контролює роботу державних виконавців, вживає заходів щодо її поліпшення, здійснює керівництво та проводить перевірку діяльності структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту, що забезпечують здійснення повноважень у сфері організації примусового виконання рішень (пп. 3² п. 5);

3) здійснює у межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проєктів, виконання програм, зокрема міжнародних (пп. 5 п. 5);

4) виступає державним замовником з оборонного замовлення та на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг за державні кошти для задоволення потреб національної безпеки, проєктування і капітального будівництва об'єктів органів і установ (пп. 9 п. 5);

5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, вирішення питань цивільного захисту, стабільності роботи органів і установ в умовах особливого періоду і надзвичайного стану, додержання правового режиму надзвичайного чи воєнного стану в разі його введення в Україні або в окремих її місцевостях, здійснення інших заходів відповідно до законодавства (пп. 10 п. 5);

6) організовує і забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання законодавства у сфері оборони (пп. 15 п. 5) та ін [4].

Зважаючи на наведені функції та повноваження Мін'юсту, безперечно, можливо прослідкувати прямий зв'язок між завданнями громадського контролю за діяльністю цього органу виконавчої влади та громадського контролю загалом як інституту, оскільки саме через реалізацію Міністерством юстиції державної правової політики у численних сферах та напрямках втілюється, в тому числі, ключова мета досліджуваного явища – забезпечення належного здійснення та захисту прав і свобод, законних інтересів громадян, недопущення їх порушення, а також перевірка та оцінка виконання Мін'юстом як підконтрольним об'єктом завдань держави, що, з одного боку, характеризує громадський контроль саме за органами виконавчої влади [11], а з іншого, підкреслює особливе місце Міністерства юстиції в їх системі. Адже саме на Мін'юст покладаються й численні додаткові функції, включно з правовою освітою населення, сприянням розвитку надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб (пп. 26–27 п. 4 Положення № 228) тощо.

До найпоширеніших форм громадського контролю за Мін'юстом слід віднести здійснення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів та направлення листів (пропозицій) щодо удосконалення нормативного регулювання окремих галузей або правових інститутів; участь представників громадськості (в тому числі членів Громадської ради при Мін'юсті) у засіданнях міністерства та його структурних підрозділів, територіальних органів;

здійснення громадського моніторингу, включно з моніторингом установ виконання покарань; проведення опитувань засуджених; участь у проведенні антикорупційної експертизи; залучення широкої громадськості, зокрема шляхом організації громадських слухань та подальшої імплементації досягнутих в ході їх проведення консенсусів і рекомендацій із питань, віднесених до компетенції Міністерства юстиції України та деякі інші.

Сказане дозволяє атрибуувати громадському контролю над Мін'юстом значне суспільне значення, що відображається й у чисто адміністративній площині. Так, як вказує аналіз діяльності як Громадської ради при міністерстві, так і окремих громадських організацій, предметом громадського контролю за функціонуванням Мін'юсту є й внутрішньовідомчі питання та аспекти взаємодії міністерства із громадськістю. До останніх належать, зокрема, інституційна спроможність та внутрішня організація роботи Мін'юсту у аспектах, що становлять інтерес для громадськості, оскільки напругу пов'язані із швидкістю та ефективністю виконання відомством покладених на нього завдань; та, відповідно, механізми проведення громадської експертизи діяльності міністерства, організації громадських слухань і консультацій, повноти та швидкості надання відповідей на індивідуальні та колективні запити, скарги і пропозиції, особливості функціонування електронних систем, що використовуються Мін'юстом тощо. Так, наприклад, ГО «Українська демократія» або «УкрДем», вказує, що зміни до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади було розроблено Мін'юстом на підставі експертних пропозицій УкрДем за результатами проведення громадської експертизи діяльності Мін'юсту [12].

Водночас слід зазначити, що нормативний механізм здійснення громадського контролю за функціонуванням Мін'юсту складається з трьох взаємопов'язаних блоків: (1) суб'єктно-організаційного аспекту контролю (хто і у який спосіб уповноважений здійснювати заходи контролю); (2) процедурної послідовності дій (як ініціюється, проводиться, фіксується і перевіряється захід контролю); (3) форм реалізації контролю (у тому числі, консультативні, інформаційно-аналітичні, контрольні-ревізійні, судово-правові, ініціативні), включно з регіонального практикою, критеріями результативності та механізмами підвищення ефективності.

Суб'єктний склад громадського контролю у сфері юстиції охоплює індивідуальних та колективних учасників, а також інституціалізованих групових суб'єктів. Індивідуальними суб'єктами виступають громадяни, журналісти-розслідувачі, експерти та правозахисники, що реалізують своє право на участь в управлінні державними справами шляхом подання інформаційних запитів, звернень, пропозицій у консультаційних процесах, а також через участь у судовому контролі (оскарження бездіяльності, дій і нормативно-правових актів). Колективні суб'єкти – зареєстровані громадські об'єднання, правничі асоціації, професійні спілки, аналітичні центри, наукові установи – забезпечують експертно-методичний рівень контролю: формують позиційні документи (*policy papers*), здійснюють громадські та антикорупційні експертизи проєктів актів, проводять незалежний моніторинг адміністративних послуг і реєстраційних процедур, ініціюють публічні консультації.

Інституціалізовані суб'єкти – громадська рада при Мін'юсті та профільні дорадчо-консультативні, спостережні чи експертні комісії при центральному апараті і територіальних органах – виконують функцію системної, регулярної участі громадськості у формуванні та оцінюванні відповідних рішень та дій посадових осіб органів юстиції; їхні рішення мають рекомендаційний характер, але є обов'язковими до розгляду з публічним повідомленням результату (врахування/відхилення з мотивами).

Організаційні механізми реалізації контролю вибудовуються навколо передбачуваних і відтворюваних каналів взаємодії Мін'юсту з громадськістю. Базові інструменти цього механізму: (а) планування – щорічні плани консультацій та комунікаційні плани, що узгоджуються з громадською радою і оприлюднюються; (б) інституційні точки входу відомостей щодо контрольних заходів – секретаріат громадської ради, відповідальні структурні підрозділи Мін'юсту (департаменти пов'язані із нормопроектною діяльністю, комунікаціями, адмініструванням реєстрів, правами людини, пробацією, санкційною політикою тощо), контактні особи для консультацій; (в) регламент взаємодії – строки прийому і опрацювання пропозицій, стандарти даних і документів (у т.ч. формати, придатні для машинного зчитування), протокольні процедури (оформлення протоколів, звітів, висновків експертиз), порядок розгляду позицій громадськості на колегіях і робочих групах; (г) канал прозорості – офіційний веб-сайт із бажаними наповненими (під)розділами «Проекти актів», «Публічні консультації», «Громадська рада», «Звіти та аналітика», «Відкриті дані», а також інтеграція з е-платформами участі (онлайн-платформа публічних консультацій, портал відкритих даних, інструменти електронної демократії, у т.ч. е-петиції на рівні Кабінету Міністрів України/Міністерства юстиції України). Така архітектура забезпечує циклічність: ініціювання – обговорення – прийняття рішень – публічне звітування – моніторинг виконання – коригування політики.

Процедурний порядок ініціювання та проведення заходів громадського контролю є багаторівневим. У превентивному (ex ante) порядку ключову роль відіграють публічні консультації. Вони проводяться на підставі консультаційного документа, який готує Мін'юст: опис проблеми, матриця альтернатив із оцінкою впливу, коло заінтересованих сторін, графік і форми участі (електронні консультації; публічні обговорення для соціально чутливих тем – права, реєстрації, адміністративні послуги; адресні консультації з ключовими стейкхолдерами), строки подання пропозицій (мінімум 15 робочих днів, із можливістю продовження), відповідальні особи. Документ оприлюднюється на онлайн-платформі/сайті; пропозиції приймаються через визначений інтерфейс, реєструються, відображаються для публічного відстеження статусу; після завершення етапу обговорення Мін'юст оприлюднює звіт з переліком пропозицій, результатами їх розгляду, мотивацією врахування/відхилення та відкоригованим проєктом акта. На етапі нормотворення ці вимоги підсилює загальний режим прозорості: обов'язок оприлюднювати проєкти нормативно-правових актів, проводити регуляторні процедури там, де це потрібно, здійснювати державну реєстрацію і офіційне оприлюднення прийнятих актів, що відкриває можливість для наступного (ex post) контролю й судового перегляду у випадку порушення процедури чи суттєвих вад змісту.

Щодо критеріїв ефективності громадського контролю вони мають бути гармонійно інтегровані у систему управління результатами Мін'юсту та корелювати з цілями політики. Базові індикатори для оцінки такої ефективності можна виділити наступні:

- 1) доступність інформації: своєчасність, повнота, формати відкритих даних, доля оприлюднених проєктів актів до їх прийняття, частка матеріалів консультацій зі статистикою, придатною для автоматичного машинного аналізу та обробки;
- 2) залученість: кількість і різноманітність учасників консультацій, частка консультацій із публічним обговоренням (де воно обов'язкове), середня тривалість збору пропозицій, частка ініційованих «знизу» консультацій;
- 3) результативність: відсоток врахованих пропозицій (повністю/частково) з мотивами, кількість експертних висновків і їх вплив на остаточну редакцію актів, частка

розв'язаних проблем, ідентифікованих у звітах моніторингу;

4) довіра: динаміка індексу публічної довіри до Мін'юсту/його сервісів (за незалежними опитуваннями), частка позитивних медіа-згадок про прозорість процедур;

5) правовідновлення: кількість задоволених судових позовів про доступ до інформації/процедурні порушення (як «негативний» індикатор);

6) операційні KPI: строки реагування на запити/пропозиції, своєчасність звітів, дотримання плану консультацій.

Висновки. Проведене дослідження підтверджує, що громадський контроль за діяльністю Міністерства юстиції України є об'єктивно зумовленим характером його компетенції та особливим місцем у системі органів виконавчої влади. Реалізація Міністерством державної правової політики, нормотворчих, реєстраційних, контрольних і правозастосовних повноважень формує сталий публічний інтерес до його діяльності та потребує системної участі інститутів громадянського суспільства. Основні форми

громадського контролю – громадська експертиза, діяльність громадської ради, публічні консультації, моніторинг, звернення та доступ до публічної інформації – забезпечують інституціолізований канал впливу громадськості на процеси підготовки, реалізації та оцінки управлінських рішень у сфері юстиції.

Водночас встановлено, що ефективність громадського контролю значною мірою залежить від узгодженості суб'єктного складу, процедурної визначеності та організаційної спроможності механізмів взаємодії Міністерства юстиції з громадськістю. Громадський контроль за діяльністю Міністерства юстиції України слід розглядати як складову загального інституту громадського контролю за органами виконавчої влади, яка водночас має власну специфіку, пов'язану з правотворчою та правозастосовною природою повноважень цього органу. Саме системна реалізація форм громадського контролю у їх взаємозв'язку створює передумови для підвищення прозорості, підзвітності та довіри до публічного управління у сфері юстиції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 23.11.2025).
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 23.11.2025).
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 23.11.2025).
4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.11.2025).
5. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 23.11.2025).
6. Громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань та шляхи його удосконалення. Міністерство юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_30687 (дата звернення: 23.11.2025).
7. Мін'юст пропонує вдосконалити громадський контроль за дотриманням прав засуджених. Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-proponue-vdoskonali-gromadskiy-kontrol-za-dotrimanniyam-prav-zasudjenih-11481> (дата звернення: 23.11.2025).
8. Положення про спостережні комісії: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2004 р. № 429. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/5506400> (дата звернення: 23.11.2025).
9. Звіт про діяльність Громадської ради при Міністерстві юстиції України 2023 рік. Міністерство юстиції. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2023/12/13/20231213155203-65.pdf> (дата звернення: 23.11.2025).
10. Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України, схвалене на засіданні Громадської ради при Міністерстві юстиції України. Протокол № 1 від 16.05.2011 р. Міністерство юстиції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_38262 (дата звернення: 23.11.2025).
11. Гапоненко Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. URL: http://lsej.org.ua/4_2015/11.pdf (дата звернення: 23.11.2025).
12. Досягнення УкрДем ГО «УкрДем»: офіційний веб-сайт. URL: <https://ukrdem.org/> (дата звернення: 23.11.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 24.11.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.12.2025
Дата публікації: 31.12.2025