

АГАПОВА О. В.

кандидат юридичних наук, вчений
секретар

(Науково-дослідний центр
незалежних судових експертиз
Міністерства юстиції України)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.52>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КРИТЕРІЇВ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАВДАНЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Авторкою на основі аналізу наукових підходів, вироблених адміністративно-правовою наукою пропонується авторська позиція до аналізу критеріїв класифікації завдань публічного адміністрування у сфері юстиції. У статті наголошується на існуванні різних підходів до визначення завдань публічного адміністрування у сфері юстиції. Акцентується, що саме Міністерство юстиції України формує та реалізує державну політику у сфері юстиції України, а його завдання впливають на кожного суб'єкта публічної адміністрації, що наповнюють зміст публічного адміністрування. На підставі здійсненого адміністративно-правового аналізу, авторкою пропонується класифікація завдань у сфері юстиції на такі: задоволення соціальних потреб та інтересів у сфері юстиції; забезпечення внутрішньої безпеки у сфері юстиції; створення кадрового потенціалу суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції; формування та реалізація державної політики у сфері юстиції; контроль за дотриманням прав людини і громадянина, запобігання та протидія правопорушенням та злочинам у випадках визначених законодавством; забезпечення самопредставництва Мін'юсту, представництва інтересів держави у міжнародних і національних судах або інституціях, у випадках визначених законодавством; управління та організація роботи окремих суб'єктів публічної адміністрації, що належать до управління Мін'юсту та ін. У результатах дослідження, авторкою акцентується на необхідності активізації наукових досліджень для вироблення оптимальних критеріїв для класифікації завдань суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції. Окрім цього, авторкою описуються завдання публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції як інтегровані в структурно-впорядковану єдність основних запланованих для виконання суб'єктами публічної адміністрації спеціальної компетенції специфічних видів діяльності, що виражені в нормативній формі для найбільш повного врегулювання суспільних відносин.

***Ключові слова:** сфера юстиції, завдання публічного адміністрування, адміністративно-правове регулювання, Міністерство юстиції України.*

Agapova O. V. Administrative and legal analysis of the classification criteria of public administration tasks in the Justice Area of Ukraine

Based on the analysis of scientific approaches developed by administrative and legal science, the author offers an author's position on the analysis of criteria for the classification of tasks of public administration in the Justice Area of Ukraine. The article emphasizes the existence of different approaches to defining the tasks of public administration in the Justice Area of Ukraine. It is emphasized that



the Ministry of Justice of Ukraine forms and implements the state policy in the Justice Area of Ukraine, and its tasks affect every subject of public administration, filling the content of public administration. On the basis of the performed administrative and legal analysis, the author proposes a classification of tasks of the Justice Area into the following: satisfaction of social needs and interests in the Justice Area; ensuring internal security in the Justice Area; creation of personnel potential of subjects of public administration in the Justice Area, formation and implementation of state policy in the Justice Area; control over the observance of human and citizen rights, prevention and counteraction of offenses and crimes in cases defined by legislation; ensuring self-representation of the Ministry of Justice, representation of state interests in international and national courts or institutions, in cases defined by legislation; management and organization of the work of individual subjects of public administration belonging to the Ministry of Justice, etc. In the results of the study, the author emphasizes the need to intensify scientific research to develop optimal criteria for the classification of tasks of subjects of public administration of special competence. In addition, the author describes the tasks of public administration in the Area of extrajudicial justice as integrated into a structurally ordered unity of the main specific activities planned for the performance of the subjects of public administration of special competence, expressed in a normative form for the most complete regulation of social relations.

Key words: *Justice Area of Ukraine, task of public administration, administrative and legal regulation, Ministry of Justice of Ukraine.*

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Представників адміністративно-правової науки завжди цікавили питання щодо ідентифікації завдань суб'єктів публічної адміністрації у різних сферах державної діяльності, що були предметом наукового розгляду у роботах таких вчених як В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Бандурка, В. Бевзенко, А. Берлач, Л. Біла-Тіунова, М. Віхляєв, В. Гаращук, О. Гусарєва, П. Діхтієвський, Т. Коломоєць, В. Колпаків, Д. Лученко, Н. Магюхіна та багатьма іншими. Проте реалії сьогодення, особливо вплив збройної агресії РФ проти України, ставлять нові завдання перед суб'єктами публічної адміністрації, які потребують наукового аналізу.

Суб'єкти публічного адміністрування у сфері юстиції зумовлюють множинність і різноспрямованість його цілей, які розкривають його головні характеристики та завдання з точки зору кінцевого результату управлінського впливу на суспільство. Як слушно зазначає Луїс Карлос Брессер-Перейра, «...у кожній країні ефективність держави залежить, по-перше, від її демократичних політичних інститутів, які роблять верховенство права ефективним, права людини – гарантованими, а уряд та адміністрацію – легітимними» [1].

В. Авер'янов поділяв завдання органів виконавчої влади на декілька груп «...публічні (суспільно значущі) завдання, об'єктні завдання, спеціалізовані завдання й технологічні завдання» [2, с. 262-263]. О. Предместніков аналізуючи завдання Міністерства юстиції України зазначає, що вони «...є невід'ємними складовими його адміністративно-правового статусу, які мають бути органічно поєднані, зумовлені та пов'язані з іншими елементами такого статусу (метою, функціями, повноваженнями тощо)» [3, с. 71]. Слушними вважаємо зауваження професора І. Голосніченко, який розглядав адміністративно-правове забезпечення у сфері юстиції як «... діяльність суб'єктів державного управління, спрямовану на забезпечення законності та правопорядку в державі, захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб». Вчений підкреслював, що «...становлення України як демократичної соціально орієнтованої держави супроводжується зростанням ролі та значення органів юстиції, розширенням сфери їхньої діяльності» [4, с. 192].

До основних завдань Міністерства юстиції України, І. Голосніченко відносив: – забезпечення реалізації державної правової політики та політики у сфері адаптації законодавства



України до законодавства Європейського Союзу; – підготовка пропозицій щодо проведення в Україні правової реформи, сприяння розвитку правової науки; – забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері; підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, його систематизація, розроблення проєктів нормативно-правових актів та міжнародних договорів України з правових питань, проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів, державна реєстрація нормативно-правових актів, ведення Єдиного державного реєстру таких актів; – планування за пропозиціями інших центральних органів виконавчої влади законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, координація нормотворчої діяльності [4, с. 182].

Вчена О. Мерза, досліджуючи основні завдання Міністерства юстиції України, запропонувала власну класифікацію та виокремила такі напрями: «...уніфікація законодавства та забезпечення здійснення правової реформи в країні; організація діяльності, спрямованої на ефективне функціонування органів реєстрації актів цивільного стану та нотаріату; забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина; сприяння формуванню у населення правового світогляду на основі розвитку правової інформації; експертне забезпечення правосуддя, кадрова робота та забезпечення виконання судових рішень; реалізація правового співробітництва Української держави на міжнародному рівні» [5, с. 182].

Варто зазначити, що сфера дії публічного адміністрування охоплює всі види публічно-правових відносин, які складаються з приводу управління підпорядкованих Міністерству юстиції України органів і установ та інших суб'єктів, як шляхом вирішення питань, що мають значення для держави та окремих соціальних груп, так і шляхом розгляду індивідуальних публічно-правових спорів, що торкаються суб'єктивних публічних прав окремих суб'єктів, що входять у сферу їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Важливо підкреслити, що саме Міністерство юстиції України формує та реалізує державну політику у сфері юстиції України. У Положенні про Міністерство юстиції України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 [6] визначено основні завдання Мін'юсту, а також інші повноваження, що здійснюються відповідно до покладених на нього завдань. Так, Положенням визначено, що «...Мін'юст є 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 територіальної 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» [6].

Всі завдання, що знайшли своє відображення у Положенні, варто поділяти на загальні, що характерні для переважної більшості суб'єктів публічної адміністрації, як то: 1) задоволення соціальних потреб та інтересів у сфері юстиції; 2) забезпечення внутрішньої безпеки у сфері юстиції; 3) створення кадрового потенціалу суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції та ін.

При цьому, варто виокремити також і специфіку, і для цього повний перелік завдань визначений у Положенні про Мін'юст, на нашу думку, доцільно об'єднати в умовні групи за певними тотожними властивостями. Таким чином, завдання Мін'юсту пропонуємо об'єднати та класифікувати на такі: 1) формування та реалізація державної політики у сфері юстиції; 2) контроль за дотриманням прав людини і громадянина, запобігання та протидія



правопорушенням та злочинам у випадках визначених законодавством; 3) забезпечення самопредставництва Мін'юсту, представництва інтересів держави у міжнародних і національних судах або інституціях, у випадках визначених законодавством; 4) управління та організація роботи окремих суб'єктів публічної адміністрації, що належать до управління Мін'юсту; 5) проведення перевірок, передбачених законодавством; 6) здійснення міжнародно-правового співробітництва.

Пропонуємо розглянути окремі із перелічених завдань. Під час *задоволення соціальних потреб та інтересів* йдеться про так зване «позитивне» (забезпечувальне) адміністрування. Держава, в особі Міністерства юстиції України здійснює адміністрування організаціями (публічними структурами), які відіграють у житті суспільства важливу політичну та соціально-культурну роль і виконують суспільно-корисні функції (наприклад, адміністрування у сфері експертного забезпечення правосуддя чи управління у сфері охорони здоров'я та освіти засуджених осіб); діяльність суб'єктами публічного адміністрування у сфері юстиції спрямована на виховання і навчання людей, задоволення їхніх інтересів, підвищення добробуту.

Завдання із *забезпечення внутрішньої безпеки* це, наприклад, діяльність із забезпечення безпеки засуджених та інших громадян. Так, в якості прикладу, зазначимо, що деякі особливості утримання осіб, засуджених до обмеження волі, у виправних колоніях Державної кримінально-виконавчої служби (далі – ДКВС), з моменту введення воєнного стану, який охоплює воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій, встановлені Тимчасовим порядком тримання осіб, засуджених до обмеження волі у виправних колоніях Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2022 р. № 320 [7]. На період дії воєнного стану, з метою забезпечення життя та здоров'я засуджених у виправних колоніях мінімального і середнього рівня безпеки ДКВС, можуть утворюватися дільниці для тримання засуджених. Евакуація засуджених з одного виправного центру (дільниці для тримання засуджених) до іншого виправного центру (дільниці для тримання засуджених) здійснюється відповідно до Порядку проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення у разі введення правового режиму воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 934 [8, с. 36].

Під час *формування та реалізації державної політики*, Міністерство юстиції України здійснює свій владно-організуючий вплив у сфері банкрутства; архівної справи і діловодства; державної реєстрації; примусового виконання рішень; виконання кримінальних покарань та пробації; правової освіти, правової обізнаності, інформування населення, доступу громадян до джерел правової інформації; стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких накладено санкції; утримання військовополонених тощо.

Завдання *щодо контролю за дотриманням прав людини і громадянина, запобігання та протидія правопорушенням та злочинам у випадках визначених законодавством*, передбачають формування системи наглядових, соціальних, виховних та профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту; дотримання вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту та ін.

До особливо важливого напрямку завдань Міністерства юстиції України *також можемо віднести створення кадрового потенціалу суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції*, тому що саме працівники сфери юстиції практично виконують функції публічного адміністрування, маючи для цього необхідні повноваження.

Забезпечення самопредставництва Мін'юсту, представництва інтересів держави у міжнародних і національних судах або інституціях, у випадках визначених законодавством. Група завдань, присвячена діяльності Мін'юсту як органу державної влади, який у випадках, передбачених законом, бере участь у справах та діє у судах України від імені та в інтересах держави.

Завдання *щодо здійснення міжнародно-правового співробітництва*, включає діяльність із розвитку міжнародного співробітництва та виконання міжнародних зобов'язань



взятих на себе Україною. Так, до завдань за напрямом міжнародно-правового співробітництва у сфері юстиції належить: забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань; підтримання текстів актів законодавства у контрольному стані, ведення їх обліку та здійснення зберігання; підготовка пропозицій щодо укладення міжнародних договорів України; забезпечення виконання міжнародних договорів про правову допомогу та правові відносини у цивільних та сімейних справах; здійснення міжнародного співробітництва у сфері примусового виконання рішень, налагодження і підтримка зв'язків з міжнародними організаціями тощо.

Висновок. З огляду на викладене вище, вважаємо за потрібне зазначити наступні тези.

По-перше, вивчення публічного адміністрування у сфері юстиції потребує активізації наукових досліджень для вироблення оптимальних критеріїв для класифікації завдань суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції. Проведений аналіз основних завдань Міністерства юстиції України дозволив умовно класифікувати завдання у сфері юстиції на такі: формування та реалізація державної політики у сфері юстиції; контроль за дотриманням прав людини і громадянина, запобігання та протидія правопорушенням та злочинам у випадках визначених законодавством; забезпечення самопредставництва Мін'юсту, представництва інтересів держави у міжнародних і національних судах або інституціях, у випадках визначених законодавством; управління та організація роботи окремих суб'єктів публічної адміністрації, що належать до управління Мін'юсту; проведення перевірок, передбачених законодавством; здійснення міжнародно-правового співробітництва. Вважаємо, що ця класифікація не є вичерпною і може доповнюватись, в залежності від формування нових завдань.

По-друге, аналіз наявних у фаховій літературі позицій показав, що дослідження завдань публічного адміністрування у сфері юстиції в Україні має проводитися з урахуванням загальної методології дослідження права. При цьому необхідно виходити з того, що завдання у сфері юстиції є багатоаспектним явищем, вони оволодівають специфікою, що притаманна діяльності кожного суб'єкта публічної адміністрації спеціальної компетенції. У генетичному аспекті вони характеризуються змішаною соціально-юридичною природою і є результатом відображення як загально-соціальних, так і специфічних закономірностей діяльності Міністерства юстиції України.

По-третє, систему завдань публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції можна описати як інтегровані в структурно-впорядковану єдність основних запланованих для виконання суб'єктами публічної адміністрації спеціальної компетенції специфічних видів діяльності, що виражені в нормативній формі для найбільш повного врегулювання суспільних відносин.

Список використаної літератури:

1. Bresser-Pereira L. C. Practical principles for public administration : Communication to the Fourth Annual Meeting of the Committee of Experts on Public Administration, of the Economic and Social Council (Ecosoc), of the United Nations, New York, 6 April 2005. URL: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/other-languages/works-in-english/7969-1531>
2. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. : [підручник] / ред. Кол.: В.Б. Аверянов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
3. Предместніков О. Завдання міністерства юстиції України як основа його правового статусу й діяльності. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. Т. 18, № 2/2. С. 71–75.
4. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
5. Мерза, О. «Організаційно-правові засади державного управління у сфері юстиції України. *Ефективність державного управління*. 61 (2019). С. 137–146. URL: <https://era.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/119/116>
6. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Каб. Міністрів України від 02.07.2014 № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455. Ред. від 09.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>



7. Деякі питання тримання осіб, засуджених до обмеження волі, у виправних колоніях Державної кримінально-виконавчої служби України: постанова Каб. Міністрів України від 19.03.2022 № 320. *Офіційний вісник України*. 2022. № 26. Ст. 1405. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/320-2022-p#Text>

8. Міжнародне гуманітарне право : посібник для працівників Держ. кримінал.-викон. служби України / Т. Короткий, А. Галай, М. Єлігулашвілі, І. Заворотько, М. Пашковський, В. Пузирний, Н. Хендель ; за заг. ред. віцепрезидента УАМП Т. Короткого ; Пенітенціарна академія України; УГСПЛ. Київ ; Одеса : Фенікс, 2023. С. 36.

