

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.31>**О.В. Агапова**

кандидат юридичних наук,
завідувачка сектору міжнародного співробітництва
та роботи з іноземцями лабораторії теоретичних досліджень,
міжнародної, редакційно-видавничої та науково-методичної діяльності
Національного наукового центру «Інститут судових експертиз
ім. Засл. проф. М. С. Бокариуса»

ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ СПЕЦІАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ ПОЗАСУДОВОЇ ЮСТИЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню основних напрямів діяльності суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції, що є основою для характеристики публічного адміністрування у сфері юстиції та її позасудової (адміністративної) складової. На основі проведеного ґрунтовного аналізу наукової думки сформовано теоретичне підґрунтя дослідження. Авторкою пропонується власний підхід до розуміння функцій у сфері позасудової/адміністративної юстиції, які запропоновано розглядати як своєрідну 3D (три-вимірну) модель, що реалізується у трьох площинах. До першої площини загального впливу на сферу адміністративної/позасудової юстиції віднесено функції прогнозування, планування, організації, регулювання, контролю, та ін. До другої площини реалізації основних напрямів діяльності суб'єктами спеціальної компетенції у сфері адміністративної/позасудової юстиції віднесено так звані спеціальні функції (правоохоронна та правозастосовна функції; функція виправлення та ресоціалізації засуджених; функція ефективного виходу з банкрутства; консультативна функція, що надається при вчиненні нотаріальних дій; функція експертного забезпечення; функція забезпечення збереженості документів; функція примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів; функція з надання безоплатної правничої допомоги). Акцентовано, що третя площина виникає під час реалізації функцій за конкретних обставин (адміністративно-правові режими, євроінтеграційні процеси (функція скринінгу законодавства), реагування на суспільний запит (започаткування реєстру збитків) у сфері адміністративної/позасудової юстиції. Особливо авторкою приділяється увага допоміжним функціям, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій. У висновках до статті сформована авторська дефініція поняття функції публічного адміністрування у сфері юстиції.

Ключові слова: функції, сфера позасудової юстиції, суб'єкти публічної адміністрації спеціальної компетенції, Міністерство юстиції, публічне адміністрування, адміністративне право.

Постановка проблеми. Сфера юстиції України є поліфункціональною за своєю природою адже суб'єкти публічної адміністрації швидко адаптуються до змін та нагальні запити суспільства. Для реалізації кола основних напрямів діяльності у сфері юстиції задіяні суб'єкти публічної адміністрації спеціальної компетенції, що функціонують: 1) у сфері експертного забезпечення правосуддя;

2) у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); 3) у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; 4) у сфері нотаріату; 5) у сфері безоплатної правничої допомоги; 6) у сфері діяльності арбітражних керуючих та з питань банкрутства; 7) у сфері архівної справи і діловодства. Дослідження основних напрямів діяльності суб'єктів за їх сферами відповідально-

сті дозволить зробити ґрунтовний аналіз та виробити власний науковий підхід до детермінації функцій публічного адміністрування у сфері юстиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання функцій публічного адміністрування займалось чимало вчених-адміністративістів. Варто виокремити роботи В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Бевзенко, А. Берлача, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Н. Матюхіної та багатьох інших.

Так, функція – це зовнішній вияв властивостей об'єкта в існуючій системі відносин. В. Лямець досліджуючи системний аналіз зазначав, що «функцію об'єкта ототожнюють із: здатністю до дії; впливом; задоволенням потреб; роллю; обов'язками» [1, с. 26–28]. Функції складної системи, на думку В. Оболенцева можуть бути умовно поділені на три види: 1) цільові; 2) основні (базові); 3) додаткові. Де цільові функції системи відповідають її основному функціональному призначенню, відображаючи сутність та сенс існування системи. Основні (базові) функції являють собою сукупність макрофункцій та зумовлюють виконання цільової функції, що виконуються системою. А додаткові (сервісні) функції розширюють функціональні можливості системи, сфери їх використання, сприяють покращенню показників якості системи [2, с. 56].

Підтримуємо погляди Т. Коломоєць та Ю. Меліхової, що «... для максимально ефективної управлінської діяльності кожен із суб'єктів такої діяльності має бути наділений власними функціями, які не повинні дублюватися іншими суб'єктами управління» [3, с. 109]. За обґрунтованою позицією В. Авер'янова, «... функції слід розуміти як складники змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта. Функції – це відносно самостійні складники змісту управлінської діяльності, які характеризуються якісною однорідністю дій і цільовою спрямованістю» [4, с. 17]. За підходом, запропонованим представниками харківської юридичної школи Ю. Битяка, Н. Матюхі-

ної, М. Ковтун та ін., «функції публічного адміністрування – це певні управлінські дії, конкретні напрямки управлінського впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, в яких і за допомогою яких розкривається зміст управління та досягається його мета. Кожна функція характеризується призначенням, самостійністю, однорідністю змісту, об'єктивністю, універсальністю використання в різних сферах управлінської діяльності, певною специфікою реалізації. Вчені пропонують класифікувати функції публічного адміністрування на загальні, спеціальні та допоміжні» [5, с. 80–81]. Спеціальні функції управління відображують особливості та умови управління сферами соціальної діяльності, характеризують особливості конкретного суб'єкта або об'єкта публічного адміністрування. До допоміжних функцій належать «кадрова, матеріально-технічна, фінансова, діловодство та ін» [5, с. 80–81].

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі напрацювань адміністративно-правової науки, чинного законодавства і практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері позасудової юстиції України дослідити їх основні функції.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, *функції у сфері позасудової/адміністративної юстиції* можна розглядати як своєрідну 3D (тривимірну) модель, що реалізується у таких площинах: 1) площина загального впливу на сферу адміністративної/позасудової юстиції (функції: прогнозування, планування, організації, регулювання, контролю, та ін); 2) площина реалізації основних напрямів діяльності суб'єктами спеціальної компетенції у сфері адміністративної/позасудової юстиції (спеціальні функції); 3) площина, що виникає під час реалізації функцій за конкретних обставин (адміністративно-правові режими, євроінтеграційні процеси (функція скринінгу законодавства), реагування на суспільний запит (започаткування реєстру збитків) у сфері адміністративної/позасудової юстиції (додаткові функції).

Досліджуючи *загальні функції публічного адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції* варто зазначити,

що вони є типовими для всього процесу публічного адміністрування та здійснюються суб'єктами загальної компетенції на різних рівнях.

Функція прогнозування – полягає у систематичному дослідженні та передбаченні динаміки, прогресу, перспектив розвитку та ефективності впливу процесів публічного адміністрування та нормативно-правових актів на стан реалізації державної політики у сфері юстиції у майбутньому. В той же час, реалізація даної функції допомагає обрати найбільш оптимальні форми та методи публічного адміністрування для забезпечення законності, верховенства права та гарантування прав і свобод людини і громадянина. В якості прикладу можемо навести Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2022 № 1153-р «Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках» [6]. Так, відповідно до цього документу Мін'юстом проводиться моніторинг та оцінка прогресу реалізації Стратегії, за результатами чого готуються пропозиції та рекомендації щодо вжиття невідкладних заходів для забезпечення ефективної реалізації основних положень Стратегії.

Функція планування у сфері позасудової/адміністративної юстиції передбачає розроблення заздалегідь комплексу заходів задля досягнення цілей адміністрування. В межах функції планування визначається мета, види заходів, відповідальні суб'єкти, способи та строки реалізації, ключові показники ефективності (KPI – key performance indicators), критерії вимірювання результатів реалізації тощо. У сфері позасудової/адміністративної юстиції, функція планування покладена на всіх керівників і проявляється у відповідних документах, наприклад: План діяльності Мін'юсту на 2023 рік [7]; Тематичний план науково-дослідних робіт науково-дослідних установ судових експертів Міністерства юстиції України на 2025 рік та ін.

Функція організації упорядковує процеси адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції, сприяє

інституційному забезпеченню, розбудові архітектури суб'єктів, правової регламентації діяльності тощо. Реалізація організаційної функції забезпечується: Міністерством юстиції України, міжрегіональними управліннями юстиції, суб'єктами спеціальної компетенції під час формування та реалізації державної політики у сфері юстиції в межах встановленої компетенції.

Функція регулювання полягає у нормотворчій діяльності суб'єктів загальної компетенції, що здійснюється з метою удосконалення та/або розробки нормативно-правових актів у сфері юстиції. Ця функція реалізується шляхом встановлення загальних правил, стандартів, вимог, що є обов'язковими для всіх учасників діяльності у сфері позасудової/адміністративної юстиції. Так, наприклад, Верховна Рада України приймає профільні закони, що регулюють діяльність у сфері юстиції (Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», Закон України від 05.05.2015 № 160-VIII «Про пробацію» та ін.); Президент України у відповідних указах удосконалює правове регулювання окремих напрямів у сфері юстиції (Указ Президента України від 11.05.2023 «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки» [8] та ін.) тощо.

Функція координації, як функція публічного адміністрування у сфері юстиції здійснюється з метою узгодження дій суб'єктів публічної адміністрації задля забезпечення ефективної комунікації, взаємодії та злагодженості дій у процесі прийняття рішень у сфері позасудової/адміністративної юстиції. Так, Міністерство юстиції України реалізує функцію координації у таких випадках: під час координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань розвитку судової експертизи; під час здійснення міжвідомчої координації із захисту інтересів держави в судах України під час розгляду справ, стороною або третьою особою в яких є

Кабінет Міністрів України, міністерства або інші центральні органи виконавчої влади; під час здійснення координації та контролю за діяльністю відділів державної реєстрації актів цивільного стану [8]; та ін.

Особливе місце серед функцій публічного адміністрування у сфері юстиції займає *функція контролю*. Аналіз Постанови Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» [9] дозволяє вести мову про наявність у Міністерства юстиції України значних контрольних повноважень, для реалізації яких здійснюється: – контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання і відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту; – державний контроль за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану; – контроль за додержанням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів органами виконавчої влади, які є суб'єктами нормотворення, а також іншими органами та ін [9].

Варто також наголосити на реалізації функції *громадського контролю*, що відповідно здійснюється через постійно діючий колегіальний консультативно-дорадчий орган (Громадська рада при Міністерстві юстиції України), утворений при для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної правової політики [10].

Функція обліку, як функція публічного адміністрування у сфері юстиції полягає у зборі відомостей, їх систематизації, накопичення тощо. Облік здійснюється шляхом реєстрації, порівняння, зіставлення конкретних фактів про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів та ін [11, с. 25]. Ця функція реалізується: при веденні обліку текстів актів законодавства; при організації ведення обліково-статистичної звітності; при веденні обліку бланків та подання звітності щодо витрачання бланків, які використовуються у діяльності апарату Мін'юсту та струк-

турних підрозділів територіальних органів Мін'юсту; під час організації обліку та реєстрації засуджених та осіб, узятих під варту та ін [9].

В аспекті нашого розгляду, вважаємо за доцільне до *спеціальних функцій у сфері позасудової/адміністративної юстиції* відносити ті, що безпосередньо здійснюються Міністерством юстиції України, Міністром юстиції України та суб'єктами спеціальної компетенції, основні напрямки діяльності яких відображають особливості діяльності у сфері юстиції. Вважаємо раціональним підхід О. Предместнікова до класифікації функцій Міністерства юстиції України. Так, вчений виокремлював, «...нормотворчу, контрольну, установчу, інтерпретаційну, правозастосовну, організаційну, управлінську, координаційну та інші функції» [12, с. 16–17].

Вважаємо, що до спеціальних функцій можна відносити: нормотворчу; правоохоронну; регулятивну; дозвільно-реєстраційну; функцію правової експертизи; функцію представництва інтересів держави у судах України; функція захисту інтересів держави у Європейському суді з прав людини та ін.

Додаткової уваги заслуговують спеціальні функції, що безпосередньо здійснюються суб'єктами спеціальної компетенції, до основних напрямів діяльності яких можна віднести наступні: правоохоронна та правозастосовна функції; функція виправлення та ресоціалізації засуджених; функція ефективного виходу з банкрутства; консультаційна функція, що надається при вчиненні нотаріальних дій; функція експертного забезпечення; функція забезпечення збереженості документів; функція примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів; функція з надання безоплатної правничої допомоги; функція з організації утримання військовополонених та інші функції.

Зробимо ремарку, що в межах функціонального аналізу кожного суб'єкта спеціальної компетенції, як суб'єкта публічної адміністрації можна також виокремлювати *загальні, спеціальні та допоміжні функції*, які відображають функціонування конкретних сфер діяльності (наприклад у

сфері виконання кримінальних покарань, сфері організації примусового виконання рішень, сфері експертного забезпечення правосуддя тощо).

Поряд із проаналізованими функціями у сфері позасудової/адміністративної юстиції окреме місце займають *допоміжні функції*, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій. У підручнику з Адміністративного права зазначено що «...допоміжні функції можна виокремити, виходячи з потреб обслуговування процесів здійснення загальних і спеціальних функцій та створення необхідних умов для нормальної діяльності керуючих суб'єктів» [13, с. 126]. Таким чином у сфері позасудової/адміністративної юстиції до допоміжних функцій доречно віднести функцію кадрового забезпечення, функцію фінансового та матеріально-технічного забезпечення та ін.

Висновки. Таким чином під функціями публічного адміністрування у сфері юстиції слід розуміти основні напрями діяльності, набір завдань суб'єктів публічної адміністрації загальної та спеціальної компетенції, які вони здійснюють на підставі нормативно-правових актів з метою досягнення цілей публічного адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції.

Список використаної літератури:

1. Лямець В. І., Тевяшев А. Д. Системний аналіз : вступний курс. 2-ге вид., переробл. та допов. Харків : ХНУРЕ, 2004. 448 с.
2. Оболенцев В. Ф. Базові засади системного аналізу системи держави України : монографія. Харків : Право, 2018. 98 с.
3. Коломоєць Т. О., Меліхова О. Ю. Організаційно-правові засади управління у сфері юридичної науки в Україні : монографія. Запоріжжя : Запорізь. нац. ун-т, 2010. 286 с.
4. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев : Наук, думка, 1979. 150 с.
5. Основи публічного адміністрування : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2016. 128 с.
6. Про схвалення Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2022–2024 роках : розпорядж. Каб. Міністрів України від 16.12.2022 № 1153-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 1. Ст. 33.
7. План роботи Міністерства юстиції України на 2023 рік «Заходи, спрямовані на досягнення цілей державної політики та основних завдань, визначених у Плані діяльності Мінюсту на 2022–2024 роки та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України» : затв. наказом М-ва юстиції України 01.03.2023 № 816/5 зі змінами // Міністерство юстиції України : офіц. веб-сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/files/genera/2023/10/30/20231030173213-20.pdf>
8. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. *Офіційний вісник України*. 2023. № 51. Ст. 2823.
9. 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>
10. Положення про Громадську раду при Міністерстві юстиції України : схвалено на засід. Громад. ради від 16.05.2011 // Міністерство юстиції України : офіц. веб-сайт. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_38262
11. Бородін І. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 24–29.
12. Предместніков О. Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 42 с.
13. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

Agapova O. Functions of public administration subjects with special competence in the field of extrajudicial justice

The article is devoted to the study of the main areas of activity of special competence public administration subjects, which is the basis for characterizing public administration in the Justice Area and its extrajudicial (administrative) component. Based on the conducted thorough analysis of scientific opinion, the theoretical foundation of the research was formed. The author offers her own approach to understanding functions in the area of extrajudicial/administrative justice, which are proposed to be considered as a kind of 3D (three-dimensional) model implemented in three planes. The functions of forecasting, planning, organization, regulation, control, etc. are included in the first plane of general influence on the sphere of administrative/extrajudicial justice. The so-called special functions (law enforcement and law enforcement functions; the function of correction and resocialization of convicts; the function of effective exit from bankruptcy; the consulting function provided when notarial actions are carried out ; the function of ensuring the preservation of documents; the function of enforcing the decisions of courts and other jurisdictional bodies). It is emphasized that the third plane arises during the implementation of functions under specific circumstances (administrative and legal regimes, European integration processes (legislation screening function), response to public demand (starting a register of losses) in the area of administrative/extrajudicial justice. The author separately pays attention to auxiliary functions, that serve the processes of implementation of general and special functions. The author's definition of the concept of the function of public administration in the sphere of justice is formulated in the conclusions of the article.

Key words: functions, area of extrajudicial justice, public administration special competence subjects, Ministry of Justice, public administration, administrative law.