

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.1.21>**О. 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»

## ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ ПОЗАСУДОВОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

У статті, на основі аналізу чинного законодавства України, останніх наукових підходів адміністративно-правової науки, з'ясовано інституційну систему суб'єктів публічного адміністрування загальної компетенції у сфері позасудової/адміністративної юстиції України. Автором у статті підкреслюється, що сфера позасудової/адміністративної юстиції представлена як суб'єктами загальної, так і спеціальної компетенції. Встановлено, що суб'єкти формування та реалізації державної політики є одними із головних рушійних сил адміністрування суб'єктами публічної адміністрації спеціальної компетенції у сфері позасудової/адміністративної юстиції України. Доведено, що інституційна система суб'єктів публічного адміністрування загальної компетенції реалізують свій владно-організуючий вплив на трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому для забезпечення належного функціонування сферою позасудової/адміністративної юстиції України. В межах статті автором запропонована класифікація суб'єктів загальної компетенції на три групи: 1) загальнополітичні суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у сфері позасудової/адміністративної юстиції України; 2) інші центральні органи виконавчої влади, що впливають на функціонування сфери позасудової/адміністративної юстиції України; 3) місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що мають окремі повноваження у сфері позасудової/адміністративної юстиції України. До першої групи віднесено загальнополітичних суб'єктів, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у сфері позасудової/адміністративної юстиції України (наприклад, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та міністерства). Друга група автором розглядається через діяльність інших центральних органів виконавчої влади (Державна архівна служба України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та ін.). До третьої групи автором віднесено власне місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. У висновках запропоновано дефініцію поняття «суб'єкти публічного адміністрування загальної компетенції у сфері позасудової/адміністративної юстиції України».

**Ключові слова:** сфера позасудової юстиції, суб'єкти публічного адміністрування загальної компетенції, адміністративне право, Міністерство юстиції України.

**Постановка проблеми:** Еволюція суб'єктів публічного адміністрування відбувається одночасно з активними євроінтеграційними процесами. Набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, виконання вимог для фактичного відкриття переговорів про членство в Європейському Союзі та шлях до затвердження переговорної рамки – ці етапи сприяють впровадженню нових підходів публічного адміністрування та відповідно активізації

діяльності суб'єктів публічного адміністрування у тому числі й у сфері юстиції України та її позасудової (адміністративної) складової. Аналіз інституційної системи суб'єктів публічного адміністрування загальної компетенції у сфері позасудової/адміністративної юстиції є **метою даної статті**, що дозволить виявити ключові напрями діяльності таких суб'єктів для подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання сферою позасудової юсти-

ції в євроінтеграційних умовах. Інституційна система суб'єктів публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції представлена як суб'єктами «загальної», так і «спеціальної» компетенції. Питання про віднесення тих чи інших суб'єктів у сфері позасудової юстиції до системи суб'єктів «загальної» компетенції є актуальним для науки адміністративного права, а отже потребує більш ґрунтовного аналізу.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Вчені-адміністративісти В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Бандурка, В. Бевзенко, А. Берlach, В. Гаращук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Д. Лученко, В. Ліпкан та інші неодноразово зосереджували увагу на дослідженні питання щодо класифікації суб'єктів публічного адміністрування у різних сферах державної діяльності.

Досліджуючи зміст категорії «публічне адміністрування» можна виокремити два основних підходи, розроблених представниками адміністративно-правової науки, що застосовуються для сприйняття цього багатоскладового поняття. Так, можна виокремити «вузький» та «широкий» підходи до розуміння категорії «публічне адміністрування». На підтримку такого поділу висловлювались Ю. Битяк та Н. Матюхіна, які вважають, що «...поняття «публічна адміністрація» доцільно розглядати у вузькому та широкому сенсі» [1, с. 30]. У роботах С. Стеценко [2, с.49], М. Міхровської [3, с. 92] та інших зустрічаємо «вузький підхід» у контексті визначення органів публічної адміністрації, до яких зараховуються органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. За «широкого підходу» до органів публічної адміністрації також зараховуються суб'єкти делегованих повноважень, установи публічного права, органи державної влади та інші особи, що забезпечують реалізацію публічного інтересу. Такий підхід можна знайти у роботах Р. Мельника, В. Бевзенко [4, с. 42, 158, 163–164], О. Джафарової [5, с. 30] та інших.

Варто відзначити, що застосування «широкого» підходу до визначення суб'єктів публічної адміністрації загальної компетенції у сфері позасудової (адміністративної юстиції) дозволяє в повному об'ємі розкрити зміст повноважень та виявити ключові напрями діяльності таких суб'єктів щодо суб'єктів публічної адміністрації «спеціальної компетенції». Обґрунтовано зазначає О. Музичук, що «...публічне адміністрування втілюється в діяльності специфічного кола суб'єктів, наділених відповідним обсягом компетенції та владними повноваженнями» [6, с. 164].

Продовжуючи висловлену думку, наведемо погляди В. Авер'янова, Р. Куйбіди, В. Шишкіна, які пропонують виділення загальних груп суб'єктів адміністративного права, виходячи з аналізу ступеня їх зовнішньої відокремленості, на: 1) юридичних осіб (до яких відносяться: органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації в особі їх керівників, які очолюють управління цих підприємств, установ, організацій); 2) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами та обов'язками (структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення) [7, с.191]. Підтримуємо позицію В. Авер'янова, який підкреслював, що «...крім власне публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) до кола суб'єктів здійснення публічного адміністрування також відноситься Президент України, інші державні органи (Національний банк, Рада національної безпеки і оборони, Центральна виборча комісія та ін.), а також окремі об'єднання громадян тощо» [8, с. 235–248].

На переконання О. Доценко «...до органів загальної компетенції слід віднести державні органи, яким властиві управління (адміністрування) та контроль за всіма сферами суспільного життя (до таких суб'єктів віднесено Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування)» [9, с.72]. Має рацію Б. Хуторний, що «...критерій загальної компетенції розмежовує суб'єктів публічної адміністрації на суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів політичної діяльності, які переважно об'єднуються в одному суб'єкті» [10, с. 22]. В. Ліпкан, розглядаючи суб'єкти управління як систему національної безпеки, додержувався підходу щодо виділення суб'єктів публічної адміністрації загальної компетенції та визначав їх як «...керівників та керівні апарати, які діють на відповідних рівнях і становлять у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів у цілому і кожного з них окремо» [11, с. 57]. В. Вайцман досліджуючи систему публічних органів управління у транспортній сфері також класифікує публічних органів на загальні та спеціальні. При цьому до загальних публічних органів управління вче-

ний пропонує відносити ті органи, що «...визначають засади внутрішньої політики держави, визначають стратегію державного управління, мають відповідні координаційні повноваження та вирішують, в основному, конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання в зазначеній сфері» [12, с. 30].

**Виклад основного матеріалу.** Наведені наукові підходи до виокремлення суб'єктів публічної адміністрації «загальної компетенції» сприяють формулюванню типових ознак або критеріїв, необхідних для віднесення тих чи інших суб'єктів до цієї групи, а саме: статус таких суб'єктів, що наданий відповідними нормативно-правовими актами; наділення компетенцією щодо управління (адміністрування), координації та контролю за підлеглими суб'єктами; наділення виключним правом на формування та визначення засад державної політики та стратегічних напрямів розвитку відповідної галузі та ін.

Ґрунтуючись на вироблених науковцями підходах до визначення суб'єктів «загальної компетенції», маємо підстави для формулювання власного підходу щодо визначення архітектури суб'єктів публічної адміністрації загальної компетенції у сфері позасудової (адміністративної) юстиції. Вважаємо за доцільне класифікувати їх на 3 основні групи: 1) загальнополітичні суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у сфері позасудової/адміністративної юстиції України; 2) інші центральні органи виконавчої влади, що впливають на функціонування сфери позасудової/адміністративної юстиції України; 3) місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що мають окремі повноваження у сфері позасудової/адміністративної юстиції України.

До першої групи – загальнополітичних суб'єктів, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у сфері позасудової/адміністративної юстиції України, варто віднести: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України та міністерства, що впливають на сферу позасудової/адміністративної юстиції України (Міністерство юстиції України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство економіки України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та ін.). Беззаперечно особливе місце в системі суб'єктів «загальної компетенції»

варто відвести Міністерству юстиції України, як багатофункціональному суб'єкту та центру прийняття рішень у визначеній нами сфері позасудової/адміністративної юстиції України, а також його територіальним органам особливо в умовах триваючої війни та відновлення справедливості для України [с. 138]<sup>1</sup>.

До другої групи – інші центральні органи виконавчої влади, що впливають на функціонування сфери позасудової/адміністративної юстиції України, будемо відносити: Державну архівну службу України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство з питань державної служби України, Національна комісія зі стандартів державної мови, Фонд державного майна України та ін.

До третьої групи відповідно входять місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Підкреслимо, що запропонована до розгляду інституційна система суб'єктів загальної компетенції реалізують свій владно-організуючий вплив на трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому.

**Висновок.** Інституційна система суб'єктів «загальної компетенції» об'єднані спільним пріоритетом – належне функціонування сфери позасудової/адміністративної юстиції України. Це дає підстави для формулювання наукової позиції, щодо можливості виокремлення суспільних відносин, що складаються в процесі публічного адміністрування у окрему сферу суспільного буття – позасудової/адміністративної юстиції.

Підводячи підсумок, пропонуємо під «системою суб'єктів загальної компетенції публічного адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції» розуміти сукупність суб'єктів публічної адміністрації державного, регіонального та місцевого рівнів, діяльність яких регламентована нормами адміністративного права та спрямована на впорядкування процесів виникнення, зміни та припинення конкретних адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері позасудової/адміністра-

<sup>1</sup> Kolomoiets, T., & Agapova, O. (2024). STRENGTHENING THE JUSTICE SECTOR IN UKRAINE AND EUROPEAN ASSISTANCE IN RESPONSE TO RUSSIA'S AGGRESSION. *Baltic Journal of Economic Studies*, 10(2), 134-139. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2024-10-2-134-139> <http://baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/2421/2416>

тивної юстиції, з метою досягнення загальної мети – забезпечення дотримання прав, свобод людини і громадянина.

#### Список використаних джерел:

1. Основи публічного адміністрування : посібник для підготовки до іспиту / Ю.П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2016. 128 с.
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ: Атіка, 2011. 624 с.
3. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Юридичні науки)*. 2011. № 88. С.90-93.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С.Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
5. Джафарова О. В. Поняття та сутність дозвільних правовідносин: питання сьогодення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 209.
6. О. Музичук. Напрями вдосконалення компетенції суб'єктів публічного адміністрування в умовах науково-технічного прогресу. *Вісник Луганського навчально-наукового інституту імені Е.О. Дідоренка*. № 4 (2023). С. 162-171.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох то-мах: Том 1 / Ред. коле-гія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс. Т. 1. Загальна частина / голова редкол. В. Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
9. В. Капличний. Суб'єкти публічного адміністрування сфери спорту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2019. № 41. том 1. С. 74-77.
10. Хуторний, Б. В. Питання публічного адміністрування сектору безпеки і оборони. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 31 (70) № 6 2020. С. 19-25.
11. Ліпкан В.А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. *Право і безпека*. 2003. № 2(4). С. 57–60.
12. Вайцман В.Г. Компетенція публічних органів управління у сфері дорожнього транспорту: проблеми теорії та практики реалізації. *Юридичний вісник. Повітряне та космічне право*. 2009. № 4. С. 30-33.
13. Kolomoiets, T., Agapova, O. (2024). STRENGTHENING THE JUSTICE SECTOR IN UKRAINE AND EUROPEAN ASSISTANCE IN RESPONSE TO RUSSIA'S AGGRESSION. *Baltic Journal of Economic Studies*, 10(2), 134-139. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2024-10-2-134-139>

#### O. Agapova. INSTITUTIONAL SYSTEM OF THE GENERAL COMPETENCIES SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EXTRAJUDICIAL JUSTICE AREA

*On the based on the analysis of the official legislation of Ukraine, other scientific approaches of administrative and legal science, describe the institutional system of the general subjects of public administration and their legal competence in extrajudicial justice area of Ukraine. The author of the article emphasizes that the extrajudicial justice area of Ukraine is represented by both general subjects and special competence subjects. It has been established that subjects of formation and implementation of state policy are one of the main driving forces of administration by subjects of public administration of special competence in the extrajudicial justice area of Ukraine. It is proven that the institutional system of public administration subjects of general competence exercise their power-organizing influence at three levels: state, regional and local to ensure the proper functioning of the extrajudicial/administrative justice area of Ukraine. Within the scope of the article, the author proposed a classification of subjects of general competence into three groups: 1) general political subjects responsible for the formation and implementation of state policy in the extrajudicial justice area of Ukraine; 2) other central bodies of executive power influencing the functioning of the sphere of extrajudicial justice area of Ukraine; 3) local bodies of executive power and bodies of local self-government that have separate powers in the field of extrajudicial justice area of Ukraine. The first group includes general political subjects responsible for the formation and implementation of state policy in the extrajudicial justice area of Ukraine (for example, the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and ministries). The second group is considered by the author through the activities of other central bodies of the executive power (the State Archives Service of Ukraine, the National Agency of Ukraine for Identification, Search and Management of Assets Obtained from Corruption and Other Crimes, etc.). In the third group, the author includes local bodies of executive power and bodies of local self-government. In the conclusions, a definition of the concept of "subjects of public administration of general competence in the extrajudicial justice area of Ukraine" is proposed.*

**Key words:** extrajudicial justice area of Ukraine, subjects of public administration, administrative law, Ministry of Justice of Ukraine.