

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.4.2.17>**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»

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ОСНОВНІ ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПОЗАСУДОВОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

*Автором, на основі аналізу останніх наукових підходів адміністративно-правової науки, визначено, що нормативно-правові акти є основними інструментами публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції в Україні. Дослідження нормативно-правових актів у сфері позасудової юстиції дозволило авторці встановити ознаки, що формують «ресурс» таких актів до яких віднесено: підзаконний характер; прийняття суб'єктом публічного адміністрування; сфера регулюючого впливу – відносини позасудової юстиції; унормована процедура прийняття; юридична значимість; обов'язковість; публічність; односторонність; забезпеченість силою публічного примусу; унормованість процедури прийняття та зовнішньої форми його закріплення та ін. Авторкою наводяться конкретні приклади нормативно-правових актів, що використовуються для адміністративно-правового регулювання діяльністю суб'єктів публічної адміністрації за кожною сферою суспільних відносин у сферах: нотаріату, безоплатної правничої допомоги, діяльності арбітражних керуючих, експертного забезпечення правосуддя, виконання кримінальних покарань та пробації, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), архівної справи і діловодства. У статті підкреслюється, що нормативно-правовий акт варто розглядати як офіційний, прийнятий у встановленому законом порядку, розрахований на неодноразове застосування щодо невизначеного кола осіб акт, виданий суб'єктом публічного адміністрування, що містить норму адміністративного права (правило поведінки), яка встановлює, змінює, припиняє правовідносини у сфері позасудової юстиції.*

**Ключові слова:** сфера позасудової юстиції, нормативно-правові акти, інструменти публічного адміністрування, адміністративне право, Міністерство юстиції України.

**Постановка проблеми:** Одним із основних інструментів публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції, що посідає своє чільне місце у механізмі адміністрування – є нормативно-правовий акт. Раціонально буде підкреслити, що згідно із сучасними тенденціями адміністративно-правової науки нормативно-правовий акт визначається як результат діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, що містить певне правило поведінки у відповідній сфері суспільних відносин. Дослідження нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції **є метою** даної статті, що дозволить встановити ознаки нормативно-правового акту, які формують його ресурс та навести конкретні приклади актів, що використовуються для адміністративно-право-

вого регулювання діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Отже, дослідження нормативно-правових актів як основних інструментів регулювання сферою позасудової юстиції вважаємо актуальними для науки адміністративного права, та й такими, що потребують більш ґрунтовного аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В адміністративно-правовій науці традиційно розглядаються питання щодо визначення інструментів адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування різними сферами суспільних відносин. Так, варто відзначити роботи В. Авер'янова, Ю. Битяка, О. Бандурки, В. Бевзенко, А. Берлача, В. Гаращука, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Д. Лученко, Н. Матюхіної, Р. Мельника та інших вчених, що неодноразово акцентували увагу на передовій

ролі нормативно-правових актів, як інструментів публічного адміністрування.

Нормативно-правовий акт в адміністративно-правовій науці традиційно визначається як «...юридичний акт, виданий суб'єктом публічного адміністрування, що містить у собі хоча б одну норму адміністративного права (правило поведінки), або змінює, доповнює, припиняє її дію» [1, с. 459]. Має рацію Т. Коломоець, яка визначає нормативно-правовий акт, як «... акт, який прийнятий уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування, що встановлює, змінює або ж припиняє дію норм права» [2, с. 177].

У підручнику П. Діхтєвського та Ю. Ващенко, нормативно-правовий акт визначено, як «... офіційний результат волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації, що здійснюється в односторонньому порядку, розрахований на неодноразове застосування стосовно невизначеного кола осіб й передбачає настання юридичних наслідків» [3, с. 318].

Важливо підкреслити, що нормативно-правові акти також характеризуються низкою обов'язкових ознак, які і формують його ресурс. Серед таких ознак варто виокремлювати: офіційний характер, нормативний зміст, прийняття суб'єктом публічного адміністрування, сфера регулюючого впливу – відносини позасудової юстиції, неодноразовість застосування, невизначене коло осіб, щодо яких діє регулюючий вплив, унормована процедура прийняття, забезпеченість примусовою силою стосовно застосування. З огляду на різноманіття суб'єктів публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції, можемо відзначити превалювання підзаконних нормативно-правових актів в адміністративно-правовому регулюванні, їх несистематизованість, що ускладнює процедуру їх тлумачення та застосування.

**Виклад основного матеріалу.** Полісуб'єктність – ознака, що притаманна сфері позасудової юстиції. Суб'єкти публічної адміністрації у сфері позасудової юстиції уповноважені приймати нормативно-правові акти у межах своєї компетенції, і цілком логічно вести мову про їх нормотворчу активність, а отже й використання нормативно-правового акту як інструменту публічного адміністрування в цілому та у сфері позасудової юстиції зокрема. Під час аналізу законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції, кількість підзаконних актів істотно превалює у порівнянні із законодавчими нормативно-правовими актами, що

підтверджує тезу про активність всіх без винятку суб'єктів публічного адміністрування у зазначеній сфері суспільних відносин й використання відповідного інструменту механізму публічного адміністрування. Пропонуємо систематизувати всі акти за сферами діяльності таких суб'єктів та їх вплив на сферу позасудової юстиції.

У сфері *нотаріату* варто відзначити: Постанову Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 164 «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану», у якій визначено порядок вчинення нотаріальних дій, строки, заборони та інші умови [4]; Наказ Міністерства юстиції України від 22.12.2010 № 3253/5 «Про затвердження Правил ведення нотаріального діловодства» [5], прийнятий для вдосконалення порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами та належної організації передачі документів нотаріального діловодства.

У сфері *безоплатної правничої допомоги* можемо виокремити наступні акти: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1363 «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної правничої допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою», що передбачає загальні вимоги та механізми інформування центрів з надання безоплатної правничої допомоги у випадках, встановлених цим Порядком [6]; Постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 № 8 «Про затвердження Порядку і умов укладення договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу», де визначено умови, види правничих послуг, форма примірного договору та інші питання [7]; Наказ Міністерства юстиції України від 30.04.2015 № 633/5 «Про затвердження Порядку ведення Координаційним центром з надання правничої допомоги Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу», що визначає механізм формування та ведення такого реєстру та правила користування ним [8].

У сфері *діяльності арбітражних керуючих* наведемо такі акти: Наказ Міністерства юстиції України від 06.12.2019 № 3928/5 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих», що встановлює механізм здійснення організації та контролю за діяльністю арбітражних керуючих, повноваження осіб, які здійснюють перевірки, права, обов'язки, порядок оформлення результатів перевірки тощо [9]; Наказ Міністерства юстиції

України від 17.10.2019 № 3190/5 «Про затвердження Порядку проведення установчого з'їзду арбітражних керуючих України», акт що започаткував утворення саморегульованої організації арбітражних керуючих, затвердження її статуту та вирішення інших організаційних питань [10].

*У сфері експертного забезпечення правосуддя* варто згадати: Постанову Кабінету Міністрів України від 27.07.2011 № 804 «Деякі питання надання платних послуг науково-дослідними установами судових експертиз Міністерства юстиції», у якій визначено перелік платних послуг, що можуть надаватись науково-дослідними установами судових експертиз [11]; Наказ Міністерства юстиції України від 19.04.2012 № 611/5 «Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик посад працівників науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України», що визначає вимоги до змісту професійної діяльності та кваліфікації працівників науково-дослідних установ Міністерства юстиції України [12].

*У сфері виконання кримінальних покарань та пробації* в якості прикладу наведемо такі нормативно-правові акти: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2024 № 406 «Про затвердження Порядку носіння і зберігання зброї та спеціальних засобів індивідуального захисту особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби» у якій визначено умови отримання дозволу на носіння і зберігання зброї, припинення права осіб на носіння і зберігання табельної зброї, боєприпасів до неї та спеціальних засобів індивідуального захисту, встановлено зразок аркушу контролю за порядком носіння і зберігання табельної зброї тощо [13]; Наказ Міністерства юстиції України від 06.02.2017 № 292/5 «Про затвердження Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України», що регламентує порядок організації діяльності міжрегіональних воєнізованих формувань, що функціонують з метою запобігання і припинення злочинів терористичної спрямованості та інших злочинів, дій, що дезорганізують роботу установ кримінально-виконавчої системи [14].

*У сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб)* слід навести наступні акти: Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2018 № 1979/5 «Про затвердження Порядку складання та подання звітності про діяльність органів державної

виконавчої служби та приватних виконавців» [15]; Наказ Міністерства юстиції України від 21.10.2016 № 3005/5 «Про затвердження Спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державних виконавців територіальних органів державної виконавчої служби», що передбачає перелік загальних та спеціальних вимог до освіти, досвіду роботи, знання законодавства, професійних знань, технічних вмінь тощо до осіб, які претендують на зайняття посад державних виконавців [16]; Наказ Міністерства юстиції України від 05.08.2016 № 2431/5 «Про затвердження Порядку формування і ведення Єдиного реєстру приватних виконавців України», що містить вимоги до порядку дій щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру, порядку доступу до інформації тощо [17].

*У сфері архівної справи і діловодства* можна навести такі приклади нормативних актів: Наказ Міністерства юстиції України від 27.09.2013 № 2045/5 «Про затвердження Порядку державного обліку документів Національного архівного фонду», у якому визначено питання організації державного обліку документів Національного архівного фонду, порядок здійснення контролю за наявністю документів, їх станом, місцем, умовами зберігання тощо [18]; Наказ Державної архівної служби України від 11.06.2020 № 69 «Про затвердження Положення та складу Науково-видавничої ради Державної архівної служби України», що регламентує діяльність Науково-видавничої ради, як дорадчого органу Укрдержархіву [19].

Доречним буде зазначити, що перелічені акти за відповідними сферами діяльності набувають ознак нормативно-правового акту, а отже це підтверджує активність використання такими суб'єктами відповідного інструменту публічного адміністрування для врегулювання відносин у всіх складових сфери позасудової юстиції.

Всі ці акти є підзаконними, односторонніми, прийнятими суб'єктами публічного адміністрування у межах їх компетенції, публічними, прийнятими згідно із процедурою, із охопленням всіх обов'язкових реквізитів (вимоги щодо форми, змісту, процедури розробки, прийняття, набрання чинності, доведення до виконавців, виконання тощо), є обов'язковими, юридично значимими та забезпечені примусовою силою держави щодо їх виконання, тобто в наявності всі ознаки, які притаманні нормативно-правовим актам.

Варто уточнити, що нормативно-правові акти як інструмент публічного адміністрування використовують всі без винятку суб'єкти

публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції в Україні як загальнодержавні, (наприклад, Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів» [20]), так і територіальні (а саме Наказ Східного Міжрегіонального управління юстиції від 04.04.2023 № 241/7 «Про визначення Переліків населених пунктів в межах відповідних районів Сумської, Донецької, Луганської, Полтавської, Харківської та Чернігівської областей, на які поширюється компетенція відділів державної реєстрації актів цивільного стану Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції» [21]).

**Висновок.** Отже, в якості інструментів публічного адміністрування у сфері позасудової юстиції варто розглядати *нормативно-правовий акт* як офіційний, прийнятий у встановленому законом порядку, розрахований на неодноразове застосування щодо невизначеного кола осіб акт, виданий суб'єктом публічного адміністрування, що містить норму адміністративного права (правило поведінки), яка встановлює, змінює, припиняє правовідносини у сфері позасудової юстиції.

#### Список використаних джерел:

1. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Вид. 2-ге. Одеса : Гельветика, 2023. 688 с.
2. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
3. Адміністративне право України : підручник/ [П. Діхтєвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, та ін.] ; за заг. ред. П. Діхтєвського. Київ : Вид-во Людмила, 2023. 772 с.
4. Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану : постанова Каб. Міністрів України від 28.02.2022 № 164. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. Ст. 1250. Ред. від 27.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2022-p#Text>
5. Про затвердження Правил ведення нотаріального діловодства : наказ М-ва юстиції України від 22.12.2010 № 3253/5. *Офіційний вісник України*. 2010. № 98. Ст. 3515. Ред. від 30.09.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1318-10#Text>
6. Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної правничої допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою : постанова Каб. Міністрів України від 28.12.2011 № 1363. *Офіційний вісник України*. 2011. № 101. Ст. 3719. Ред. від 14.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-p#Text>
7. Про затвердження Порядку і умов укладення договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу : постанова Каб. Міністрів України від 11.01.2012 № 8. *Офіційний вісник України*. 2012. № 3. Ст. 92. Ред. від 23.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-2012-p#Text>
8. Про затвердження Порядку ведення Координаційним центром з надання правничої допомоги Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правничу допомогу : наказ М-ва юстиції України від 30.04.2015 № 633/5. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1163. Ред. від 09.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0517-15#Text>
9. Про затвердження Порядку здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих : наказ М-ва юстиції України від 06.12.2019 № 3928/5. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. Ст. 3337. Ред. від 06.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1228-19#Text>
10. Про затвердження Порядку проведення установчого з'їзду арбітражних керуючих України : наказ М-ва юстиції України від 17.10.2019 № 3190/5. *Офіційний вісник України*. 2019. № 84. Ст. 2872. Ред. від 19.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1123-19#Text>
11. Деякі питання надання платних послуг науково-дослідними установами судових експертиз Міністерства юстиції : постанова Каб. Міністрів України від 27.07.2011 № 804. *Офіційний вісник України*. 2011. № 57. Ст. 2296. Ред. від 09.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/804-2011-p#Text>
12. Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик посад працівників науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України : наказ М-ва юстиції України від 19.04.2012 № 611/5. *Законодавство України / Верхов. Рада України*. Дата оновлення: 13.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0611323-12#Text>
13. Про затвердження Порядку носіння і зберігання зброї та спеціальних засобів індивідуального захисту особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби : постанова Каб. Міністрів України від 28.04.2023 № 406. *Офіційний вісник України*. 2023. № 47. Ст. 2559. Ред. від 28.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/406-2023-p#Text>
14. Про затвердження Положення про територіальне (міжрегіональне) воєнізоване формування

- Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ М-ва юстиції України від 06.02.2017 № 292/5. *Офіційний вісник України*. 2017. № 15. Ст. 458. Ред. від 04.03.2022. URL: (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0177-17#Text>)
15. Про затвердження Порядку складання та подання звітності про діяльність органів державної виконавчої служби та приватних виконавців : наказ М-ва юстиції України від 23.06.2018 № 1979/5. *Офіційний вісник України*. 2018. № 53. Ст. 1878. Ред. від 30.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0756-18#Text>
16. Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державних виконавців територіальних органів державної виконавчої служби : затв. наказом М-ва юстиції України від 21.10.2016 № 3005/5. *Офіційний вісник України*. 2016. № 87. Ст. 2872. Ред. від 05.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1444-16#Text>
17. Про затвердження Порядку формування і ведення Єдиного реєстру приватних виконавців України : наказ М-ва юстиції України від 05.08.2016 № 2431/5. *Офіційний вісник України*. 2016. № 64. Ст. 2181. Ред. від 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1125-16#Text>
18. Про затвердження Порядку державного обліку документів Національного архівного фонду : наказ М-ва юстиції України від 27.09.2013 № 2045/5. *Офіційний вісник України*. 2013. № 79. Ст. 2957.
19. Про затвердження Положення та складу Науково-видавничої ради Державної архівної служби України : наказ Держ. архів. служби України від 11.06.2020 № 69. *Законодавство України / Верхов. Рада України*. Дата оновлення: 19.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0069842-20#Text>
20. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів : наказ М-ва юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5. *Офіційний вісник України*. 2017. № 76. Ст. 2357. Ред. від 02.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17#Text>
21. Про визначення Переліків населених пунктів в межах відповідних районів Сумської, Донецької, Луганської, Полтавської, Харківської та Чернігівської областей, на які поширюється компетенція відділів державної реєстрації актів цивільного стану Східного міжрегіонального управління Міністерства юстиції : наказ Схід. міжрегіон. упр. М-ва юстиції України від 04.04.2023 № 241/7 / Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції України. URL: [https://www.sumyjust.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/nakaz\\_atu.pdf](https://www.sumyjust.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/nakaz_atu.pdf)

### **Agapova O. Legal acts as the main instruments of public administration in the area of extrajudicial justice in Ukraine**

*Based on the analysis of the latest scientific approaches of administrative and legal science, the author determines that regulatory legal acts are the main instruments of public administration in the Justice Area of Ukraine. The study of regulatory legal acts in the field of extrajudicial justice allowed the author to identify the features which form the "resource" of such acts, including their by-law nature, adoption by a public administration entity, the scope of regulatory influence – extrajudicial justice relations, a regulated adoption procedure, legal significance, binding nature, publicity, unilateralism, provision of public coercion, regulated adoption procedure and external form of its consolidation, etc. The author provides specific examples of regulatory legal acts used for administrative and legal regulation of activities of public administration entities in each area of public relations in the following areas: notary, free legal aid, insolvency receivers, expert support of justice, execution of criminal sentences and probation, organization of enforcement of decisions of courts and other bodies (officials), archival and record keeping. The article emphasizes that a regulatory legal act should be considered as an official act adopted in accordance with the procedure established by law, intended for repeated application to an indefinite number of persons, issued by a public administration entity and containing a rule of administrative law (rule of conduct) which establishes, modifies, or terminates legal relations in the field of extrajudicial justice.*

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