

Свистович Роман Степанович

*кандидат юридичних наук, завідувач кафедри права
Житомирський інститут*

Міжрегіональної академії управління персоналом

Свистович Роман Степанович

*кандидат юридических наук, заведующий кафедрой права
Житомирский институт*

Межрегиональной академии управления персоналом

Svystovych Roman

Ph.D. in Law, Chair of the Department of Law

Zhytomyr Institute of Interregional Academy of Personnel Management

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: СУЧАСНИЙ ВИМІР

СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION: MODERN DETERMINATION

Анотація. В статті досліджується управлінська діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Надається загальна характеристика та розкривається правовий статус суб'єктів публічної адміністрації. Відзначається роль адміністративного права в регулюванні широкого кола суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративне право, управлінська діяльність, суб'єкти публічної адміністрації реформа, правовий статус.

Аннотация. В статье исследуется управленческая деятельность субъектов публичной администрации. Надаётся общая характеристика и раскрывается правовой статус субъектов публичной администрации. Подчеркивается роль административного права в регулировании широкого круга общественных отношений.

Ключевые слова: административное право, управленческая деятельность, субъекты публичной администрации, реформа, правовой статус.

Summary. Administration activity of the subjects of public administration is considered in the article. The general characteristic is given and the legal status of the subjects of public administration is revealed. The role of the administrative law in regulating a wide range of social relations is determined.

Key words: administrative law, administrative activity, subject of public administration, reform, legal status.

Постановка проблеми. Адміністративне право посідає особливе місце в системі права, відрізняється від інших галузей права предметом і методом правового регулювання. Відзначаючи важливу роль адміністративного права в регулюванні широкого кола суспільних відносин, слід наголосити, що незважаючи на істотні зміни в суспільстві, роль адміністративного права теж змінилися у спрямуванні адміністративно-правовому регулюванні, виділили у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план громадянина з його правами і охоронюваними законом інтересів. Головне призначення суб'єктів пу-

блічної адміністрації як представників держави — забезпечити належний рівень реалізації громадянами своїх прав і охоронюваними законом інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Проте така діяльність обумовлює значну кількість суб'єктів, які для виконання покладених на них завдань наділені різними повноваженнями, структурою і юридичними властивостями, становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом їх правосуб'єктності. Сучасна діяльність суб'єктів публічної адміністрації перш за все пов'язана із адміністративною реформою.

Перш за все, нова адміністративно-правова доктрина передбачає суттєву зміну розуміння суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права. На противагу існуючому однобічному визначенню її переважним чином як «управлінського» права (тобто як регулятора владно-організуючого впливу держави на суспільні відносини і процеси), ця галузь у сучасному європейському виступає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією — суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади і органів місцевого самоврядування — та громадянами» [1, с. 5].

Зазначене неможливе без цілеспрямованого управлінського процесу, який передбачає зв'язок між державою і її соціальними групами. Звідси, процес управління можна забезпечити тільки за умови зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління, коли суб'єкт управління повинен отримати інформацію про досягнення (чи недосагнення) ефекту від об'єкта управління, незалежно оцінити її і скорегувати своє рішення із тим, щоб система функціонувала в заданому режимі. Відсутність зворотних зв'язків може мати негативний вплив на прийняття управлінського рішення і негативний вплив на всю управлінську систему [2, с. 55].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В адміністративно-правовій доктрині питання діяльності суб'єктів публічної адміністрації досліджували В. Б. Авер'янов, В. В. Галунько, П. В. Діхтєвський, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, В. І. Курило, О. П. Світличний та ін. Проте, неоднозначні підходи до широкого кола суб'єктів публічної адміністрації у процесі їх діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян при здійсненні суб'єктами публічної адміністрації, їх посадовими особами повноважень у сфері публічного управління, обумовлюють актуальність цієї статті.

Мета статті — на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел охарактеризувати діяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу. У сучасній адміністративно-правовій літературі провідним суб'єктом публічного управління і владним суб'єктом адміністративного права є органи виконавчої влади та їх посадові особи. Саме на них полягає основне навантаження щодо практичного забезпечення прав і свобод людини та громадянина в процесі адміністративно-правового регулювання [3, с. 104]. Однак така діяльність пов'язана із суб'єктами адміністративно-правових відносин.

В теорії держави і права правовий статус суб'єкта правовідносин визначається як сукупність прав та

обов'язків. Під правовим статусом державного органу, як спеціального суб'єкта правовідносин, прийнято розуміти певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань, а також його організаційну структуру, відповідальність тощо.

До основних елементів правового статусу такого суб'єкта відносять: компетенцію, організаційну структуру, відповідальність [4, с. 49].

Адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в особливій сфері і суспільного життя — публічному адмініструванні, у зв'язку зі здійсненням суб'єктами публічної адміністрації публічних функцій. Публічне адміністрування — це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту, що відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [5, с. 102–103].

Суб'єктами адміністративно-правових відносин є конкретні учасники (сторони) цих відносин, наділені законодавчо (нормативно) закріпленими правами й обов'язками, які вони здійснюють у сфері публічного управління з огляду на підстави й завдання участі в адміністративно-правових відносинах, організаційну структуру, а також залежно від обсягу та змісту повноважень [6, с. 130].

Отже, суб'єкт адміністративно-правових відносин характеризується характерними ознаками. До них відносять:

«По-перше, з-поміж умов, за яких суб'єкт адміністративного права може стати суб'єктом адміністративно-правових відносин, виділимо: наявність адміністративно-правових норм, що передбачають права та обов'язки суб'єкта; наявність підстав для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, а також елементів адміністративної правосуб'єктності.

По-друге, права, обов'язки та відповідальність діють одночасно і доповнюють одне одного. Неможлива ситуація, за якої особа, володіючи певними правами, не матиме обов'язку щодо виконання суміжних (взаємозамінних) прав. Наявність обов'язку обумовлена невідворотністю відповідальності за порушення імперативних приписів.

По-третє, адміністративна правосуб'єктність вимірюється часом, характером та обсягом залежно від учасників, сфери (ролі) участі в конкретному інституті публічного права.

По-четверте, адміністративні правовідносини здійснюються у різних сферах державного управління, що мають свою специфікацію» [7, с. 100].

В адміністративно-правовій літературі розрізняють таких суб'єктів адміністративно-правових відносин: державні й недержавні органи і установи, юридичні особи, колективні суб'єкти та їх посадові особи, суб'єкти публічних владних повноважень та суб'єкти публічних (невладних повноважень). При характеристиці суб'єкта адміністративно-правових відносин, слід врахувати: статус суб'єкта; нормативно-правове регулювання; правоздатність та дієздатність; комплекс прав і обов'язків; галузеву належність суб'єкта владних повноважень тощо.

Крім того ми повинні звернути увагу на той факт, що відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а в ст. 7 Конституції України зазначено, що

Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [8]. Наведене є свідченням того, що публічна влада в Україні здійснюється широким колом уповноважених державою суб'єктів, що відмежовує їх від інших суб'єктів адміністративно-правових відносин, а також громадян.

Оскільки захист прав і охоронюваних законом інтересів громадян та юридичних осіб здійснюється в формі адміністративного судочинства, слід звернути увагу на процесуальну правоздатність та процесуальна дієздатність вказаних осіб. Відповідно до ст. 48 КАС України здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами) [9]. Адміністративна процесуальна дієздатність, належить фізичним особам, які можуть особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить суб'єктів публічної адміністрації.

Поряд з цим, слід нагадати про інститут делегованих повноважень, який відіграє важливу роль в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зміст якого полягає у праві суб'єктів публічної адміністрації делегувати (передавати) частину належних їм функцій на виконання суб'єктам невідних повноважень.

Інститут делегованих повноважень прописаний в ст. 2 та ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України. Незважаючи на те, що цей інститут детально не виписаний в КАС України, суб'єктів делегованих повноважень, а ними можуть виступати як фізичні і юридичні особи як приватного, так і публічного пра-

ва, слід розглядати як повноправних учасників адміністративно-правових відносин.

Акцентуючи свою увагу на суб'єктах публічної адміністрації, слід наголосити, що саме поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно як у науці адміністративного права, так і в європейській адміністративно-правовій доктрині. Це в повній мірі стосується і суб'єктів публічної адміністрації, приблизний перелік яких надається в частині першій ст. 2 КАС України, який до суб'єктів публічної адміністрації відносить:

- органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб;
- інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [9].

Визначаючи важливість діяльності суб'єктів публічної адміністрації в суспільно-корисній діяльності, слід наголосити, що й на сьогодні з приводу визначення кола суб'єктів публічної адміністрації серед науковців не має одностайної думки. Наведемо декілька характерних прикладів.

Авторський колектив підручника «Адміністративне право України» за редакцією Т. О. Коломієць до суб'єктів публічної адміністрації відносять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Президента України та Адміністрацію Президента України [10, с. 55–76].

На думку І. В. Патеріла основними суб'єктами реалізації публічної влади виступають Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади, органи прокуратури, органи судової влади, інші державні органи (наприклад, Служба безпеки України), органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень. Аналіз повноважень перелічених суб'єктів дозволяє деяких із них об'єднати в одну групу. В якості критерію для такого об'єднання виступає той факт, що вони є задіяними у реалізації (виконанні) положень Конституції та законів України, не приймаючи при цьому участі ані у законотворенні, а ні у здійсненні судочинства. Терміном, який об'єднує таких суб'єктів, є публічна адміністрація [11, с. 83–84]. Вчений вказаних суб'єктів об'єднав в одну групу. Підставою такого об'єднання виступає той факт, що вони є задіяними у реалізації (виконанні) положень Конституції та законів України, не приймаючи при цьому участі ані у законотворенні, а ні у здійсненні судочинства. Терміном, який об'єднує таких суб'єктів, є публічна адміністрація [11, с. 83–84].

Проте, найбільш розгалужену систему та види суб'єктів публічної адміністрації надає В. М. Бевзенко,

який звертає увагу, що значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена поширеністю та всепроникаючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюється публічна влада у державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб. На його думку публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади, а також іншими суб'єктами, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями: Верховна Рада України, її органи; Рахункова палата України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України, Адміністрація Президента України; Рада національної безпеки і оборони, її органи та посадові особи; органи прокуратури; державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади; суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом; органи місцевого самоврядування; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади (підприємства, установи, організації, фонди публічного права); юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи; суб'єкти публічних (невладних) повноважень; органи виконавчої влади; інші суб'єкти публічних повноважень [6, с. 120–133].

Також треба пам'ятати, що публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади. У цей процес, як зазначено вище, «залучені» також й інші суб'єкти, наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями [6, с. 122]. Наприклад, суб'єктом публічної адміністрації також є

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який на постійній основі здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного незалежно від інших державних органів та посадових осіб [12].

Інший приклад — Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, правовий статус якого та його керівних органів визначений Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 р., в ст.ст. 3 якого зазначено, що Фонд є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків у випадках, встановлених Законом. Він є юридичною особою публічного права, підзвітний Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Національному банку України, які формують адміністративну раду Фонду [13]. Наведене є свідченням того, що Фонд в межах визначених Законом здійснює публічне управління.

Висновки. Наведений перелік суб'єктів публічної адміністрації свідчить, що публічна влада в Україні здійснюється широким колом уповноважених на те суб'єктами, які задіяні у реалізації Конституції та законів України, з метою захисту як приватних, так і публічних інтересів. Поряд з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, задіяними в реалізації публічного управління, захисті прав та охоронюваних законом інтересів громадян, повноправними учасниками адміністративно-правових відносин можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи приватного та публічного права.

Література

1. Авер'янов Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог / Б. Авер'янов. — Юридична Україна. — 2010. — № 3. — С. 4–10.
2. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія / О. П. Світличний. — Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. — 410 с.
3. Адміністративне право України: [навчальний посібник]: у двох томах / Галуцько В. В., Оліфір В. І., Пихтін М. П. та ін. За заг. ред. В. В. Галуцька. — Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. — 320 с.
4. Курило В. І. Адміністративна юрисдикція в АПК України: підручник для студентів вищих навчальних закладів / В. І. Курило, О. Ю. Піддубний, М. Ю. Кравчук. — К.: Ірідіум, 2012. — 248 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види / В. К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. — 2013. — № 1. — С. 102–104 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf
6. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. — К.: Юрінком Інтер, 2017. — 568 с.
7. Зубрицька О. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права / О. Зубрицька // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2015. — № 3 (41). — С. 99–104.

8. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року/ Відомості Верховної Ради України. — 2005. — №№ 35–36, 37. — Ст. 446.
10. Адміністративне право України: Підручник. Вид. 2, змін. і доп. За ред. Т. О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. — 528 с.
11. Патерило І. В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація» / І. В. Патерило // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. — 2014. — № 9-1. — С. 83–85.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року / Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 20. — Ст. 99.
13. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23 лютого 2012 року/ Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 50. — Ст. 564.