

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

О. П. СВІТЛИЧНИЙ, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного та господарського права,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: a.svetlichnyj@ukr.net

Анотація. Стаття присвячена сучасному розумінні сутності та змісту суб'єктів публічної адміністрації. Крізь призму нормативного регулювання автор приходить до висновку, що в реалізації публічного управління задіяно широке коло уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями.

Ключові слова: адміністративне право, суб'єкти публічної адміністрації, адміністративно-правові відносини, повноваження

Актуальність.

Норми адміністративного права наділяють правосуб'єктністю широке коло суб'єктів адміністративно-правових відносин, правове становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом повноважень. Характерною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що по-перше, вони мають публічно-правовий характер, по-друге, однією із сторін таких відносин є суб'єкт владних повноважень, по-третє, один із суб'єктів має владні повноваження щодо іншого учасника цих відносин.

Реалії сучасного етапу розвитку українського суспільства свідчать, що активними учасниками адміністративно-правових відносин є суб'єкти публічної адміністрації. Термін «суб'єкти публічної адміністрації» не є новиною для адміністративного права. Питання суб'єктів публічної адміністрації досліджувалися багатьма відомими науковцями, серед яких варто відзначити В. Авер'янова, В. Бевзенка, М. Беньо, М. Вільгушинського, В. Галунька, Т. Карабін, Т. Коломоєць, В. Колпакова, В. Курила, Р. Мельника, С. Стеценка та інших. Однак неоднозначні підходи

до широкого кола суб'єктів публічної адміністрації задіяних в реалізації (виконанні) положень Конституції та законів України у сфері публічного управління, обумовлюють актуальність цього дослідження.

Мета статті полягає у з'ясуванні кола суб'єктів публічної адміністрації як обов'язкових учасників адміністративних правовідносин.

Результати.

Аналіз вітчизняної спеціальної літератури показує, що на сьогодні найбільш уживаною категорією в науці адміністративного права є так звана категорія «публічна адміністрація», яка представлена численними суб'єктами. Термін «публічна адміністрація» законодавцем не визначено, але п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначає поняття «публічна служба» як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Ураховуючи, що суб'єкти публічної адміністрації мають різноманітний адміністративно-правовий статус, наразі підлягає з'ясуванню низка питань, пов'язаних із правовим статусом суб'єктів публічної адміністрації як обов'язкових учасників адміністративних правовідносин.

Крім визначеності та ясності, будь-яка термінологія, в тому числі і юридична, повинна мати своє призначення, бути корисною для наукового використання (у процесі теоретич-

ного дослідження) та (або) практики. Для цього поняття повинні відображати суттєві властивості й зв'язки явищ матеріального світу. Відповідно, якщо розуміти під поняттям «публічна адміністрація» лише ті органи, що здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження на місцевому рівні, то стає незрозуміло, чим зміст їхньої діяльності відрізняється від таких самих органів, що здійснюють ту саму діяльність на рівні центральних органів виконавчої влади. Адже форми, методи, інструменти їхньої діяльності ті самі, відрізняються тільки територіальним аспектом [2, с. 165].

Водночас нинішній розвиток суспільства дає підстави стверджувати, що процеси, які нині відбуваються в Україні, впливають не лише на управлінські відносини, а й на всі елементи механізму державної влади [3, с. 153].

У такому випадку зростає роль публічної адміністрації, яка в залежності від функційних повноважень покликана здійснювати зафіксовані у нормативних актах завдання та цілі. Звідси, при характеристиці суб'єкта адміністративно-правових відносин слід урахувати статус суб'єктів таких відносин, правоздатність та дієздатність особи визнану законом, галузеву належність, оскільки комплекс прав і обов'язків суб'єкта адміністративних правовідносин у різних галузях управління наділений різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, тому кожен суб'єкт адміністративно-правових відносин повинен характеризуватися колом характерних ознак.

Характерною ознакою суб'єкта публічної адміністрації як учасника адміністративно-правових відносин є: обов'язкова участь у цих відно-

синах суб'єкта, який наділений публічно-владними повноваженнями; підпорядкованість одного суб'єкта публічно-владних повноважень, іншому – суб'єкту публічно-владних повноважень; домінування в адміністративно-правових відносинах публічного інтересу; адміністративна правосуб'єктність, яка виступає як галузева категорія.

Поряд з цим, в адміністративно-правовій науці існують різні визначення поняття «публічна адміністрація». Наприклад, польський вчений М. Беньо термін «публічна адміністрація» визначає як сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами та інституціями на основі закону та у межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [4, с. 10].

Не вдаючись до широкого кола наукових думок щодо терміну «публічна адміністрація», який тлумачать як в широкому, так і вузькому розумінні, варто зазначити, що в законодавстві під поняттям «суб'єкт владних повноважень» розуміється орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [1].

Незважаючи на стислий перелік суб'єктів публічної адміністрації наданих у нормативному акті, наведене свідчить, що по-перше, до їх кола залучені суб'єкти, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, по-друге, вони є задіяні в реалізації публічного управління, по-третє, вони є виразниками волі держави. У питанні

делегованих повноважень зазначимо, що делегування повноважень у сфері діяльності вказаних органів, має ґрунтуватися на засадах законності, доцільності, добровільності та підконтрольності суб'єктів реалізації делегованих повноважень. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження визначаються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [5].

Отже, сучасне публічне управління здійснюється у різноманітних формах широким колом уповноважених суб'єктів адміністративно-правових відносин, одним із обов'язкових учасників яких є суб'єкти публічної адміністрації, яких норми адміністративного права наділять правами та обов'язками у сфері публічного управління.

Зважаючи на вищезазначені міркування, можна дати визначення адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, який слід розуміти як сукупність суб'єктивних прав, обов'язків та відповідальності суб'єкта публічної адміністрації (органів публічної влади, їх посадових осіб) інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських повноважень, зокрема й на виконання делегованих повноважень, закріплених нормами адміністративного права.

В українському адміністративному праві існують різні класифікації суб'єктів публічної адміністрації. Значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена поширеністю та всепроникаючим характером адмі-

ністративно-правових відносин, без яких не здійснюється публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні права приватних осіб [6, с. 121].

Незважаючи на приблизний перелік суб'єктів закріплених в нормах статей КАС України та значної кількості наукових думок щодо визначення кола суб'єктів публічної адміністрації, основним критерієм зарахування до суб'єктів владних повноважень М.Й. Вільгушинський вважає наявність заснованої на нормах публічного права можливості суб'єктів публічної влади видавати юридичні акти та вчиняти дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу [7, с. 13].

Водночас владні управлінські функції суб'єктів адміністративно-правових відносин є різними. До того ж владні управлінські функції в системі державного управління здійснюють – державні органи (органи виконавчої влади), в муніципальному управлінні – органи місцевого самоврядування. Муніципальна влада не є державною, а органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади. У питанні володіння окремими управлінськими функціями в системі державного управління, наприклад, фізичними особами, об'єктом управлінського впливу виступає вузьке коло специфічних відносин і на яких у випадках, передбачених законом, покладається виконання суспільно-державних обов'язків. Як приклад, згідно зі ст. 13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку

і державного кордону мають право доставляти до органів Національної поліції, в підрозділи Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим [8].

Враховуючи природу адміністративно-правових відносин, за злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних з охороною державного кордону, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні чи здійсненням прикордонного контролю в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду-виїзду, або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, який бере участь в охороні державного кордону України, згідно зі ст. 185-10 КУпАП, винні особи притягуються до адміністративної відповідальності [9].

Цей конкретний приклад свідчить, що владний характер повноважень члена громадського формування допомагає здійснювати вплив на інших осіб з метою охорони громадського порядку і державного кордону, а вказані нормативно-правові акти

наділяють приватних осіб частиною прав та обов'язків (у процесі реалізації прав і виконання обов'язків, громадяни як учасники громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону наділені владними повноваженнями), які покладені на посадових осіб. У даному випадку при реалізації таких прав і виконанні обов'язків фізичні особи здійснюють публічне управління.

Наведене є свідченням, що кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм владно-управлінського характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Тому органи державної виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [10, с. 73].

З погляду правової характеристики, залежно від рівня повноважень суб'єктів публічної адміністрації, їхня діяльність може розрізнятися за такими основними функціями: виконавчою, організаційною, регулятивною, експертною, оціночною, профілактичною, адміністративно-правовою, захисною, охоронною тощо. Саме у функціях безпосередньо виражається владно-організуєча сутність публічної адміністрації, яка утворюється для здійснення публічної влади і має на меті задоволення публічного інтересу.

Отже, категорія «публічна адміністрація» є складним системним утворенням, в межах якого задіяна велика кількість різноманітних суб'єктів публічного і приватного права, задіяних в публічному управлінні.

Висновки і перспективи.

Ураховуючи викладені вище міркування, можна дійти висновку, що одну із численних груп суб'єктів публічної адміністрації складають органи виконавчої влади, основним змістом діяльності яких є здійснення державного управління. Саме на ці органи покладено основні завдання з виконання приписів держави. Зміст і обсяг повноважень цих суб'єктів публічної адміністрації відрізняє їх від інших суб'єктів адміністративно-правових відносин. При цьому реалізація владно-управлінських функцій державного управління залежить від рівня повноважень, що зумовлює вибір форм та методів їх діяльності.

Крім органів виконавчої влади, публічне управління може здійснюватися широким колом уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями. Поряд із органами виконавчої влади в публічному управлінні, задіяні й інші суб'єкти, які організаційно не входять до системи органів виконавчої влади, юридичні особи публічного та приватного права, а також окремі фізичні особи.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06 липня 2005 р. 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. №№ 35–36, 37. Ст. 446.
2. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктивного складу публічної адміністрації. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Випуск 3(9). С. 164–169.
3. Світличний О.П. Щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів у галузі земельних відносин. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 9. С. 153–155.

4. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). Законодавство України: Наук. прак. коментар. 2006. № 7. С. 8–12.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1998 р. 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Загальне адміністративне право: підручник. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші. За заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
7. Вільгушинський М.Й. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень». Віче. 2013. № 12. С. 10–14.
8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х. Відомості Верховної Ради Української РСР. Додаток до № 51. Ст. 1122.
10. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
- haluzi zemelnykh vidnosyn [On improving the activity of executive bodies in the field of land relations]. *Pidprijemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 9, 153–155.
4. Beno, M. (2006). *Vplyv teorii publichnoi administratsii na rozvytok administratyvnoho prava (pryklad Polshchi)* [Impact of the theory of public administration on the development of administrative law (example of Poland)]. *Zakonodavstvo Ukrainy: Nauk. prak. komentar*, 7, 8–12.
5. *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini* [On Local Self-Government in Ukraine] (1998): *Zakon Ukrainy vid 21.05.1998 280/97-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, 170.
6. *Zahalne administratyvne pravo* [General administrative law] (2017): *pidruchnyk. Hrytsenko I.S., Melnyk R.S., Pukhtetska A.A. ta inshi. Za zah. red. I.S. Hrytsenka. Kyiv: Yurinkom Inter*, 568.
7. Vilhushynskiy, M.I. (2013). *Do pytannia pro sutnist ta zmist katehorii «subiekt vladnykh povnovazhen»* [To the question of the essence and content of the category «subject of power»]. *Viche*, 12, 10–14.
8. *Pro uchast hromadian v okhoroni hromadskoho poriadku i derzhavnoho kordonu* [On the participation of citizens in the protection of public order and the state border] (2000): *Zakon Ukrainy vid 22.06. 2000 № 1835-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 40, 338.

References

1. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy* [Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine] (2005): *Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 2747-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35–36, 37, 446.
2. Karabin, T.O. (2015). *Problemy vyznachenia subiektivnoho skladu publichnoi administratsii* [Problems of determining the subjectivity of public administration]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*, 3 (9), 164–169.
3. Svitlichnyj, O.P. (2009). *Shchodo vdoskonalennia diialnosti vykonavchykh orhaniv u*
9. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia* [Code of Ukraine on Administrative Offenses] (1984): *Zakon Ukrainy vid 07.12.1984 № 8073-X. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 51, 1122.
10. Svitlychnyi, O.P. (2011). *Administratyvni pravovidnosyny u sferi zemelnykh resursiv Ukrainy: problemy teorii ta praktyky pravozastosuvannia* [Administrative legal relations in the field of land resources of Ukraine: problems of the theory and practice of law enforcement]. *Donetsk: Derzhavne vydavnytstvo «Donbas»*, 410.

A. P. Svetlichnyj (2019). Subjects of public administration as participants administrative rights relations. Law. Human. Environment, 10(2): 142–148, <https://doi.org/10.31548/law2019.02.018>.

Summary. The article is devoted to the modern understanding of the essence and content of the subjects of public administration. Through the prism of regulatory regulation, the author comes to the conclusion that in the implementation of public administration involved a wide range of authorized public administration subjects, which are endowed with different content and scope of administrative authority.

Keywords: administrative law, subjects of public administration, administrative-legal relations, power
