

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

М. С. РИБАК* аспірант

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

Анотація. Стаття присвячена з'ясуванню управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Наголошується на важливій ролі адміністративного права в регулюванні широкого кола суспільних відносин.

Надається загальна характеристика та розкривається правовий статус суб'єктів публічної адміністрації. Розв'язання зазначеного завдання здійснюється крізь призму нормативного регулювання та доктринальних підходів.

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

Постановка проблеми. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, що виникають у процесі здійснення публічного управління, проте така діяльність обумовлює наявність великої кількості суб'єктів, які для розв'язання покладених на них завдань наділені різними повноваженнями, структурою і юридичними властивостями.

Норми адміністративного права наділяють правосуб'єктністю широке коло учасників суспільних відносин, фізичних та юридичних осіб, інших колективних суб'єктів, становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом їх правосуб'єктності.

Зазначені питання були предметом уваги В.Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, П. В. Діхтієвського, В. К. Колпакова, Р. С. Мельника, О.П. Світличного та інших науковців. Однак неоднозначні підходи до кола суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні ними повноважень у сфері публічного управління обумовлюють актуальність цього дослідження.

Метою цієї статті є з'ясування кола суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні ними повноважень у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить наше дослідження, при характеристиці правосуб'єктності слід врахувати не тільки галузеву категорію, а й статус їх суб'єктів, фізичних та юридичних осіб, а також колективних суб'єктів, які на мають статусу юридичних осіб. У свою чергу, правоздатність та дієздатність особи визнана законом, така особа має фактичну можливість бути суб'єктом адміністративно-правових відносин.

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент М.Й. Вільгушинський

Комплекс прав і обов'язків як фізичних, так і юридичних осіб у різних галузях управління можуть бути різноманітними.

Розкриваючи поняття суб'єктів адміністративного права, під якими В. К. Колпаков розуміє учасників суспільних відносин, що мають суб'єктивні права та виконують (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами, вчений вказує на необхідність розмежування понять суб'єкта адміністративного права від суб'єкта адміністративних правовідносин. Якщо суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково бере в них реальну участь, то суб'єкт адміністративного права є нібито претендентом на цю участь. Але для того, щоб стати таким претендентом, відповідна особа повинна мати потенційну здатність бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків. Така потенційна здатність суб'єкта визначається як адміністративна правосуб'єктність [1, с. 183–184].

Слід також звернути увагу, що кожен суб'єкт адміністративно-правових відносин повинен характеризуватися колом характерних ознак.

Дослідники зазначають: «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 невідоротністю 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» [2, с. 100].

Норми адміністративного права наділяють суб'єктів адміністративно-правових відносин правами та обов'язками у сфері публічного управління. Водночас незалежно від правового статусу суб'єкта, фізичної чи/або юридичної особи, суб'єкта публічного чи/або приватного права, залежно від сфери управлінських відносин, такі суб'єкти наділяються суб'єктивними правами та обов'язками шляхом їх законодавчого закріплення. Для прикладу візьмемо Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [3], норми якого не тільки наділяють суб'єктивними правами громадян – підприємців, юридичних осіб, громадські формування, що не мають статусу юридичної особи у сфері державної реєстрації та пов'язаної з цим діяльності, а й покладають на них суб'єктивні обов'язки.

У разі набуття відповідного статусу такий суб'єкт може нести юридичну відповідальність (у тому числі й адміністративну) за порушення норм вказаного Закону, в ст. 35 якого зазначено, що суб'єкти державної

реєстрації за порушення законодавства у сфері державної реєстрації несуть відповідальність у порядку, встановленому законом. Зокрема, адміністративна відповідальність за порушення порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця, передбачена нормами ст. 166–6 КУпАП [4].

На думку В.Б. Авер'янова, поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто, необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як у адміністративних правовідносинах, так і поза ними [5, с. 194]. Також правоздатність особи (фізичної та юридичної) може утворювати як адміністративну процесуальну правоздатність, так і адміністративну процесуальну дієздатність, що охоплюється адміністративною процесуальною правосуб'єктністю й розкривається в нормах ст. 48 КАС України [6].

Аналіз викладеного показує, щодо системи суб'єктів публічної адміністрації норми адміністративного права відносять широке коло суб'єктів (фізичних та юридичних осіб приватного й публічного права, колективних та індивідуальних осіб тощо).

Систему суб'єктів публічної адміністрації утворюють численні та різноманітні органи держави, їх посадові й службові особи та інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій. За відсутності законодавчого переліку суб'єктів публічної адміністрації їх приблизний перелік надається в частині першій ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства 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 [6].

Водночас 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 [7, с. 122].

Визначаючи важливість діяльності суб'єктів публічної адміністрації в суспільно корисній діяльності, слід звернути увагу, що в юридичній науці існують різні погляди щодо віднесення тих чи інших суб'єктів до публічної адміністрації. Зокрема, одні до них відносять органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Президента України та Адміністрацію Президента України [8, с. 55–76], інші – органи влади від центрального до місцевого рівня, які виступають суб'єктом права державної власності, наділяються статусом юридичної особи і водночас вирішують різні питання оперативного управління та охорони цієї власності [9, с. 86], тоді як І. В. Ковбас та Т. І. Друцул при дослідженні системи органів публічної

адміністрації взагалі не визначають коло суб'єктів, а лише зазначають їх ознаки [10, с. 105].

Найбільш розгалужену систему та види суб'єктів публічної адміністрації надає В. М. Бевзенко. На думку вченого, публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади, а й 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 [7, с. 122–133].

Наведений В. М. Бевзенком перелік суб'єктів публічної адміністрації свідчить, що публічна влада здійснюється відповідно до Конституції та законів України у різноманітних формах, широким колом уповноважених на те суб'єктів, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

Найбільш розгалуженими суб'єктами публічної адміністрації є органи виконавчої влади, визначені постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10 вересня 2014 року [11]. З огляду на значну кількість цих органів зазначимо, що такими є: 18 міністерств; 21 державна служба; 10 державних агентств; 5 державних інспекцій; національна поліція; інститут; державне бюро; 2 фонди; 2 комітети; 2 адміністрації; 2 національних агентства.

Суб'єктом реалізації публічної влади виступають й інші державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади, зокрема, такими є органи прокуратури, відповідні фонди тощо. Суб'єктами управлінських відносин є колективні особи, які не наділені статусом юридичної особи, а також широке коло керівників та інших посадових осіб, на яких відповідними нормативними актами покладається виконання окремих обов'язків у сфері управлінських відносин (директори підприємств різних форм власності, ректори навчальних закладів, головні лікарі та інші особи, суб'єкти публічних (невладних) повноважень).

Тобто, реалізація владно-управлінських функцій державного управління залежить від рівня повноважень, що зумовлює вибір форм і методів роботи. При цьому термін «повноваження» має принципове значення. Він визначає правову природу цієї категорії [12, с. 73].

В окремих випадках нормативними актами може бути передбачено залучення приватних осіб до реалізації публічного управління у сфері суспільних відносин. Наприклад, відповідно ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля. Відповідно до Положення, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, громадські інспектори з охорони довкілля: беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; надають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності щодо запобігання екологічним правопорушенням [13].

У даному випадку на громадських інспекторів з охорони довкілля покладаються права та обов'язки посадових осіб органів публічного управління.

Висновки. Таким чином, з урахуванням викладених вище міркувань можна дійти висновку, що адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Перелік та характеристика суб'єктів публічної адміністрації дає підстави зазначити, що публічне управління в державі здійснюється численною кількістю суб'єктів, їх посадовими та службовими особами. Ними є: органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової); державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органу публічної влади; юридичні особи та колективні суб'єкти (громадські об'єднання), які наділені статусом юридичної особи, а також ті, які не наділені статусом юридичної особи; юридичні особи приватного права; фізичні особи приватного права; суб'єкти публічних (невладних) повноважень.

Залежно від правового статусу суб'єкти публічної адміністрації наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, окремі із них здійснюють владні управлінські функції на підставі делегованих повноважень, а деякі із них не є постійними учасниками адміністративно-правових відносин.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2007. – Т. 1. Загальна частина. – 592 с.

2. 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.

3. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. –1984. – № 51. – Ст. 1122.

5. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.

7. Загальне адміністративне право : підруч. / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2017. – 568 с.

8. Адміністративне право України: підруч. – 2-ге вид., змін. і доп. / за ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.

9. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 2002. – 164 с.

10. Ковбас І. В. Особливості системи органів публічної адміністрації України / І. В. Ковбас, Т. І. Друцул // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Вип. 628. – С. 104–109.

11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>.

12. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : моногр. / О.П. Світличний. – Донецьк : Державне вид-во «Донбас», 2011. – 410 с.

13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991– № 41. – Ст. 546.

References:

1. Averianov, V. B. (2007). *Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruch.: Zahalna chastyna* [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Yurydychna dumka», 592.

2. Zubrytska O. (2015). *Administrativna pravozdatnist yak element pravosubiektnosti indyvidualnykh subiektiv administrativnoho prava* [Administrative legal capacity as element of legal personality of individual administrative legal subjects]. *Bulletin of the National Academy of Prosecution of Ukraine*, 3(41), 99–104.

3. Law of Ukraine of May 15, 2003 «On state registration of legal entities and individuals-entrepreneurs and community groups». *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Supreme Council of Ukraine] (2003), 31–32, 263.

4. Law of Ukrainian SSR of December 7, 1984 «Code of Ukraine on Administrative Offences». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainskoi RSR [Supreme Council of the Ukrainian SSR] (1984), 51, 1122.
5. Averianov, V. B. (2004). Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruch.: Zahalna chastyna [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Yurydychna dumka», 584.
6. Law of Ukraine of July 6, 2005 «Code of Administrative Procedure of Ukraine». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (2005), 35–36, 37, 446.
7. Hrytsenko, I. S., Melnyk R.S., Pukhtetska A.A. (2017). Zagalne administratyvne pravo: pidruch.: [General administrative law]. K.: «Yurinkom Inter», 586.
8. Kolomoiets, T.O. (2012). Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]. K.: «Istina», 528.
9. Nyzhnyk, N.R. (2002). Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [Public administration in Ukraine: organizational and legal principles]. Kyiv: UAPA, 164.
10. Kovbas, I. V., Drutsul, T.I. (2012). Osoblyvosti systemy orhaniv publichnoi administratsii Ukrainy [Features of the system of public administration Ukraine]. Scientific bulletin of Chernivtsi University, 628, 104–109.
11. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 10, 2014 «On optimization of system of central executive bodies». Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
12. Svitlychnyi, O. P. (2011). Administratyvni pravovidnosyny u sferi zemelnykh resursiv Ukrayiny: problem teorii ta prakty pravozastosuvannya [The administrative relationship in Land Resources of Ukraine: problems of theory and practice of law]. Donetsk: State Publishing House «Donbass», 410.
13. Law of Ukraine of June 25, 1991 «On protection of natural environment ». Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [Supreme Council of Ukraine] (1991), 41, 546.

СУБЪЕКТ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

М.С. Рыбак

***Аннотация.** Статья посвящена выяснению управленческой деятельности субъектов публичной администрации. Подчеркивается важная роль административного права в регулировании широкого круга общественных отношений. Дается общая характеристика и раскрывается правовой статус субъектов публичной администрации. Решение указанной задачи осуществляется сквозь призму нормативного регулирования и доктринальных подходов.*

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

THE SUBJECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTICS

M. S. Rybak

Annotation. *The article is devoted to clarifying management of activity of subjects of public administration. Stresses the important role of administrative law in regulating a wide range of social relations. The General character is tic and reveals the legal status of subjects of public administration. The solution of this problem is through the prism of regulatory and doctrinal approaches.*

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

УДК342.951

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В. В. СЛОНЧАК*,

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
*Національний університет біоресурсів і природокористування
України*

Анотація. *У статті на основі теоретично-правових джерел висвітлюються окремі питання управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Розкрито окремі питання правового регулювання формування органів управління у сфері, що досліджується. Аналізується національне законодавство, що формує підґрунтя для процесу децентралізації влади. Проаналізовано досвід застосування міжнародних схем децентралізації та деконцентрації влади. Запропоновано окремі положення щодо удосконалення законодавства у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.*

Ключові слова:*управління, управління у сфері державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, децентралізація влади, деконцентрація влади, будівництво.*

Актуальність. Основним напрямом здійснення адміністративної реформи в Україні було і залишається створення державного управління нового типу, тобто формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, а також

* Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент О.С. Яра

© В.В. Слончак, 2017