УДК 342.6
DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-2.4

О. Г. Стрельченко, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

І. Г. Бухтіярова, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

О. А. Бухтіяров, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної діяльності
Навчально-наукового інституту економічної безпеки
та митної справи Державного податкового університету
Міністерства фінансів України

ДОКТРИНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: СУЧАСНИЙ ВИМІР У РАМКАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

У статті авторами здійснено ґрунтовну характеристику суб'єктів публічного адміністрування через категорійний апарат досліджуваного поняття у сучасному його розумінні. З метою задоволення публічних та приватних інтересів суспільства функціонують відповідні суб'єкти, які на основі чинного законодавства реалізовують надані їм повноваження. Такі суб'єкти називаються суб'єктами публічної адміністрації, до яких, окрім, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з ціллю реалізації публічного управління, захисту прав та інтересів громадян можуть також вступати як фізичні так і юридичні особи. На шляху України як європейської держави, політика якої реалізується в контексті Стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору відбувається розвиток значних світоглядних перетворень українського суспільства, що актуалізували потребу реформування адміністративного законодавства. Попри значну кількість трактувань зазначених правових категорій «публічної адміністрації», вітчизняні та зарубіжні науковці не дійшли до єдиної позиції, а також відсутнє його законодавче трактування, до сьогоднішнього дня, що й породжує актуальність його вивчення.

Сучасне публічне адміністрування характеризується широким колом уповноважених суб'єктів адміністративно-правових відносин, де обов'язковими учасниками цих відносин є суб'єкти публічної адміністрації, котрі, на основі норм чинного законодавства наділяються відповідними правами та обов'язками у межах наданих їм повноважень. Найбільш поширене виділення таких основних видів суб'єктів адміністративного права: фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій); колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи.

Авторами обґрунтовано, що публічна адміністрація включає в себе функціонально-організаційну сукупність суб'єктів адміністрування, які наділені публічно-владними повноваженнями щодо реалізації публічних інтересів. Відзначено, що задля реалізації публічного адміністрування, яке задовольняє публічний інтерес, задіяно широке коло суб'єктів, які наділені відповідними повноважень під час реалізації їх у процесі діяльності.

Ключові слова: *адміністративне право, адміністрація, адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації, адміністративно-правовий статус, повноваження, публічний інтерес.*

O. G. Strelchenko, I. G. Bukhtiyarova, O. A. Bukhtiyarov. Doctrinal characteristics of subjects of public administration: a modern dimension within the Europeanization of society

In the article, the authors carried out a thorough characterization of the subjects of public administration through the categorical apparatus of the studied concept in its modern understanding. In order to satisfy the public and private interests of the society, the relevant entities operate, which, on the basis of the current legislation, implement the powers granted to them. Such subjects are called subjects of public administration, which, in addition to executive power bodies and local self-government bodies, can also be joined by both physical and legal entities for the purpose of implementing public administration, protecting the rights and interests of citizens. On the path of Ukraine as a European state, the policy of which is implemented in the context of the State's Strategic Course to acquire full membership in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization, the development of significant worldview transformations of Ukrainian society is taking place, which actualized the need to reform administrative legislation. Despite a significant number of interpretations of the specified legal categories of «public administration», domestic and foreign scientists have not reached a unified position, and there is no legislative interpretation of it to this day, which gives rise to the relevance of its study. It should be noted that the concept of «public administration» should not be

© О. Г. Стрельченко, І. Г. Бухтіярова, О. А. Бухтіяров, 2022

conceptually identified with such determinants as «state administration» and «public administration». In our opinion, these are genus-species categories.

Modern public administration is characterized by a wide range of authorized subjects of administrative-legal relations, where the obligatory participants of these relations are the subjects of public administration, which, on the basis of the norms of the current legislation, are assigned the corresponding rights and obligations within the limits of the powers granted to them. The most common allocation of the following main types of subjects of administrative law: natural persons – citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons; legal entities – bodies of executive power, any other state bodies, local self-government bodies, associations of citizens, enterprises, institutions, organizations (represented by their managers who head the management bodies of these enterprises, institutions, organizations); collective entities (organizations) that do not have the characteristics of a legal entity.

Accordingly, public administration is recognized as an important system-forming component of modern Ukrainian administrative law, which refers to the system of organizational and structural entities that have legally acquired the authority to exercise public power by implementing current legal acts and performing other actions in the public interest.

The authors substantiated that public administration includes a functional and organizational set of administration subjects that are empowered with public-authority powers to realize public interests. It was noted that in order to implement public administration, which satisfies the public interest, a wide range of subjects are involved, who are endowed with the appropriate powers during their implementation in the process of activity.

Key words: *administrative law, administration, administration, subjects of public administration, administrative-legal status, powers, public interest.*

Постановка проблеми. З метою задоволення публічних та приватних інтересів суспільства функціонують відповідні суб'єкти, які на основі чинного законодавства реалізовують надані їм повноваження. Такі суб'єкти називаються суб'єктами публічної адміністрації, до яких, окрім, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з ціллю реалізації публічного управління, захисту прав та інтересів громадян можуть також вступати як фізичні так і юридичні особи.

Аналіз останніх досліджень. Проблематику щодо дослідження суб'єктів публічного адміністрування у адміністративно-правовій доктрині здійснювали В. Авер'янов, С. Алексеев, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Галунько, І. Гриценко, О. Дрозд, П. Діхтієвський, О. Єщук, Т. Карабін, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, І. Пастух, Ю. Пундор, А. Пухтецька, Р. Сербин, Р. Свистович, Я. Сандул, О. Стрельченко, С. Стеценко, Ю. Фролов, М. Хаустова та ін. Відповідно, усі вони до єдиної позиції не прийшли, що зумовило дослідження даної проблематики.

Формування мети статті. Метою статті є ґрунтовний аналіз правової категорії «суб'єкт публічного адміністрування» у сучасному розумінні в рамках європеїзації суспільства.

Виклад основного матеріалу. На шляху України як європейської держави, політика якої реалізується в контексті Стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору відбувається розвиток значних світоглядних перетворень українського суспільства, що актуалізували потребу реформування адміністративного законодавства. У процесі адміністративного реформування в Україні відбулось теоретичне та нормативне вибудовування «публічної адміністрації» та «публічного адміністрування» (на базі концепції та практики державного управління) як відображення європейської адміністративно-правової концепції «public administration» [1, с. 89].

Перш ніж перейти до характеристики досліджуваної конструкції потрібно з'ясувати сутність таких понять як «суб'єкт», «суб'єкт права» та «суб'єкт публічної адміністрації» та розкрити їх особливості.

Таким чином, суб'єкт (лат. subjectum те, що лежить внизу, перебуває в основі) з точки зору філософії – поняття, яке означає носій діяльності, що пізнає світ навколо себе та впливає на нього; людина або група осіб, культура, суспільство або людство в цілому на відміну від того, що вивчається або змінюється внаслідок дій. Суб'єкт – це особа, організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство загалом, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, теоретичне й духовно-практичне освоєння об'єктивної реальності; носій означених якостей, що уможливлюють виконання ним суспільно значущих функцій [2, с. 613].

У тлумачному словнику української мови поняття «суб'єкт» визначено у декількох значеннях, як істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; особа, група осіб, організація і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті; особа або організація як носій певних прав і обов'язків; людина як носій певних фізичних і психічних якостей; людина як об'єкт дослідження; предмет судження [3, с. 814].

Ю. Пундор, який вважає, що формування суб'єкта права тісно пов'язане із еволюцією права, в цілому їх можна розглядати як дві сторони одного явища. Сукупність уявлень про суб'єкт права, що згодом стала теоретичним підґрунтям цієї категорії, є одним із елементів предмета теорії держави і права та, відповідно, історії держави і права. У результаті довготривалого розвитку та формування особистості (людини) як суб'єкта права на сьогодні закон визнає кожну фізичну особу суб'єктом права. Також і кожна юридична особа, за якою закон визнає правосуб'єктність відповідного виду в тих чи інших сферах правовідносин, наділена статусом суб'єкта права. Більше того, існують утворення, не наділені законом статусом особи, але визнані ним правосуб'єктними (український народ, українська держава, територіальна громада) [4, с. 30]

О. Скакун трактує категорію «суб'єкти (учасники) правовідносин» як індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність. Щоб стати суб'єктом (учасником) правовідносин, потрібно бути суб'єктом права, тобто мати правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність) [5, с. 43].

Із вищевизначеного необхідно відзначити те, що суб'єкти права це особи, які наділені правосуб'єктністю та здатні приймати участь у будь-яких правовідносинах.

Вчені-адміністративісти, такі як В. Авер'янов під суб'єктами адміністративного права розуміє учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [6, с. 189].

Як визначає Ю. Фролов суб'єкт адміністративного права може бути визначений як особа, яка є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного права, та яка має потенційну здатність бути учасником адміністративно-правових відносин [7, с. 557].

З точки зору В. Галунька, суб'єкт публічної адміністрації – це суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність. Це насамперед орган чи посадова особа суб'єктів, для яких публічне адміністрування є основним видом діяльності, – органи виконавчої влади та суб'єкти місцевого самоврядування [8, с. 75].

Попри значну кількість трактувань зазначених правових категорій «публічної адміністрації», вітчизняні та зарубіжні науковці не дійшли до єдиної позиції, а також відсутнє його законодавче трактування, до сьогоднішнього дня, що й породжує актуальність його вивчення.

Відповідно, важливим системоутворюючим компонентом сучасного українського адміністративного права визнається публічна адміністрація, під якою розуміється система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень на здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів та вчинення інших дій у публічних інтересах [9].

Перш ніж перейти до ґрунтовної характеристики суб'єктів публічної адміністрації потрібно з'ясувати, власне поняття «адміністрація», «публічне адміністрування».

Так, етимологія поняття «адміністрація» ведеться від латинського «administratio», що означає керування, управління, керівництво та формулюється як: 1) управлінська діяльність державних органів; організаційна діяльність у сфері управління; 2) органи виконавчої влади держави; урядовий апарат; 3) посадові особи, що керують персоналом будь-якої установи, підприємства; 4) розпорядники, відповідальні у вихідні будь-чого [10, с. 19].

Необхідно відзначити те, що поняття «публічне адміністрування» концептуально не потрібно ототожнювати із такими детермінантами як «державне управління» та «публічним управлінням». На наш погляд, це є родо видовими категоріями. Саме тому, така позиція не буде дозволяти в нашій статті ототожнювати також й суб'єктів публічної адміністрації, суб'єктів державного адміністрування та суб'єктів державного управління.

У загальному контексті публічне адміністрування як відображення європейської адміністративно-правової концепції «public administration» є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) щодо надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління [1, с. 89].

Переходячи до класифікації публічної адміністрації доцільно відзначити те, що власне поняття використовувалося у правовій системі Європейського Союзу, тому воно не є грандіозною новелою у праві.

Відповідно, відзначимо, що у європейському праві публічна адміністрація трактується у широкому та вузькому розумінні. Так, у вузькому сенсі під публічною адміністрацією розуміються регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічна служба [11, 12].

У відділі права Європейського Союзу термін «публічна адміністрація» почав активно вживатися на початку третього тисячоліття. Він також був вживаний у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, Проекті Центру політико-правових реформ, де під публічною адміністрацією розуміються органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечити виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [13].

Водночас поняття «публічна адміністрація» законодавцем сьогодні не визначено, проте ст. 3 КАСУ визначає поняття «публічна служба» як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [14].

Водночас слід зауважити, що поняття «публічної адміністрації» взагалі є не новиною для вітчизняної правової науки. Ю.Л. Панейко зазначав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [15].

В.К. Колпаков зазначає, що публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний та організаційно-структурний [16, с. 123].

На думку О. О. Кузьменко, поняття «публічна адміністрація» означає відповідну систему органів публічної влади та діяльність цих органів, а також інших установ, які забезпечують виконання законів, підпорядкованих політичній владі та здійснюють публічно-управлінські функції (сюди відносяться органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування на рівнях). села, селища, міста, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування) [17, с. 74].

Відповідно, під публічною адміністрацією доцільно функціонально-організаційну сукупність суб'єктів адміністрування, які наділені публічно-владними повноваженнями щодо реалізації публічних інтересів.

З метою формування єдиного трактування детермінанти «суб'єктів публічної адміністрації» необхідно проаналізувати різноманітні погляди дослідників.

Необхідно відзначити те, що суб'єкти публічної адміністрації наділені різним адміністративно-правовим статусом, який потребує ґрунтовного дослідження, так як вони є обов'язковими учасниками адміністративно-правових відносин у різноманітних сферах адміністрування.

Зазначена тенденція є обґрунтованою, не має значення важливо поставити питання про адміністративно-правову термінологію на більш солідну наукову основу, генеральну інвентаризацію всього термінологічного господарства, очистити його від зайвих слів та потурбуватися про систему термінів, здатних точно та правильно визначити нові реальності в публічному адмініструванні. [18, с. 18].

На переконання Р. С. Свистовича, 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 [19, с. 42].

Так, В. Терещук визначає «суб'єкти публічного адміністрування як суб'єкти адміністративного права, які здійснюють публічне адміністрування та мають статус цих суб'єктів». У цьому контексті поняття публічне адміністрування повинно розумітись як виконання публічних функцій в інтересах держави та суспільства: 1) суб'єктами публічної адміністрації, структуру системи яких доцільно розуміти в широкому контексті (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, атипові суб'єкти, що мають повноцінний статус суб'єктів публічної адміністрації); 2) суб'єктами, які виконують окремі функції суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 89].

Сучасне публічне адміністрування характеризується широким колом уповноважених суб'єктів адміністративно-правових відносин, де обов'язковими учасниками цих відносин є суб'єкти публічної адміністрації, котрі, на основі норм чинного законодавства наділяються відповідними правами та обов'язками у межах наданих їм повноважень.

В. Бевзенко відзначає, що термін «публічна адміністрація» недостатньо вживається дослідниками у адміністративно-правовій літературі [20, с.122]., а також і законодавцем, що свідчить про те, що у нормах КАС України вживається лише трактування «суб'єкт владних повноважень»

В українському адміністративному праві та інші класифікації суб'єктів публічної адміністрації. Значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена розширенням та всепроникаючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не реалізується публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні права приватних осіб [20, с. 121].

Необхідно визначити основні ознаки суб'єктів публічної адміністрації як учасників адміністративно-правових відносин, якими є: участь суб'єкта у адміністративно-правових відносинах; наділення суб'єкта публічно-правовими повноваженнями; наявність субординаційних відносин між суб'єктом, що наділений публічно-правовими повноваженнями та підпорядкованими суб'єктами; домінування в відносинах між суб'єктами публічного інтересу; наявність адміністративно-правової правосуб'єктності.

Відповідно, у Курсі адміністративного права за редакцією О. Кузьменко авторський колектив кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ до органів та інституцій публічної адміністрації функціонально відносять будь-які інші суб'єкти, які здійснюють публічно-управлінські функції (наприклад, орган професійного самоврядування, який держава законом уповноважила здійснювати якісь реєстраційні функції, або навіть підприємство, яке відповідно до законодавства надає адміністративні послуги тощо) [21, с. 103].

Найбільш поширене виділення таких основних видів суб'єктів адміністративного права: фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій); колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання) тощо [21, с. 103].

Висновок. Суб'єкти права – це особи, які наділені правосуб'єктністю та здатні приймати участь у будь-яких правовідносинах.

Відповідно під публічною адміністрацією доцільно розуміти функціонально-організаційну сукупність суб'єктів адміністрування, які наділені публічно-владними повноваженнями щодо реалізації публічних інтересів.

Необхідно визначити основні ознаки суб'єктів публічної адміністрації як учасників адміністративно-правових відносин, якими є: участь суб'єкта у адміністративно-правових відносинах; наділення суб'єкта публічно-правовими повноваженнями; наявність субординаційних відносин між суб'єктом, що наділений публічно-правовими повноваженнями та підпорядкованими суб'єктами; домінування в відносинах між суб'єктами публічного інтересу; наявність адміністративно-правової правосуб'єктності.

Список використаних джерел:

1. Терещук В. В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство.* 2020. № 1 Ч. 2. С 89-94. DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.16

2. Шинкарук В. І., Озадовська Л. В., Поліщук Н. П. Філософський енциклопедичний словник. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

3. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970-1980.

4. Пундор Ю. О. Історичний аспект формування категорії «суб'єкт права». *Правничий вісник Університету «КРОК».* 2011. Вип. 10. С. 24-30.

5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ: Правова єдність, 2014. 524 с.

6. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах. Том 1: Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2007. 592 с.

7. Фролов Ю. М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика.* 2012. №25. С. 549-557.

8. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон : ОЛДІПЛЮС, 2018. 446 с.

9. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. В.К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528с

10. Гуторова О.О., Стасенко О.М. Адміністративний менеджмент: навч. посібник. Харк. нац. аграр. ун-т ім. В.В. Докучаєва. Харків: ХНАУ, 2014. 383 с.

11. Бухтіярова І. Г. Зарубіжний досвід правового регулювання державної служби та імплементації його в українському законодавстві. *Публічна служба і адміністративне судочинство: виклики і здобутки* : матеріали наук.-практ. конф. (5-6 липня. 2018 року, м. Київ -ВСУ). К.: ВД «Дакор», 2018. 494 с. (С. 68-73).

12. Стрельченко О. Гармонізація національних лікарських політик відповідно з Європейськими стандартами. *Journal World Sciencer. Multidisciplinary Scientific Edition.* 3 (31). Vol. 4. March 2018. С. 21–24.

13. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: Проект центру політико-правових реформ. URL: http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf

14. Кодекс адміністративного судочинства від 06 лип. 2005 р. № 27474. *Офіційний вісник України.* 2005. № 32. Ст. 1918.

15. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.

16. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навчальний посібник]. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

17. Кузьменко О . О. Правові засади надання адміністративних послуг органами державної податкової служби України. О. О. Кузьменко. *Наше право.* 2008. № 4. Ч. 1. С. 71-74.

18. Бельский К . С. Про предмети і систему науки адміністративного права. К. С. Бельский. *Государство і право.* 1998. № 10. 18–26.

19. Свистович Р. С. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. *Международный научный журнал «Интернаука». Серия: «Юридические науки».* No 3 (3). 2017. С. 39-43.

20. 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.

21. Курс адміністративного права України: підручник К. : Юрінком Інтер, 2018. 820 с.