

УДК 342.56:342.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.14>

ГЛОБЕНКО І.О.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN UKRAINE**

Актуальність питань особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації зумовлюється тим, що адміністративно-правове регулювання їх організації та компетентності не має єдиного підходу в науковій літературі. Наголошено, що систему суб'єктів публічного адміністрування в Україні складають такі її структурні елементи: 1) типові суб'єкти у системі органів виконавчої влади, підсистема місцевих адміністрацій та підсистема місцевого самоврядування; 2) атипові суб'єкти публічного адміністрування, тобто: національні комісії регулювання природних монополій, установи публічного права, фонди публічного права. Визначені такі особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації: 1) адміністративно-правовий статус об'єднує в собі комплекс двох юридичних категорій: прав та обов'язків, які тісно пов'язані й взаємодіють між собою та закріплені на законодавчому рівні, мають окрему вузькоспеціалізовану спрямованість для однорідних суб'єктів владних повноважень; 2) адміністративні права та обов'язки є невіддільними окремими елементами адміністративно-правового статусу будь-якого учасника публічно-правових відносин; 3) адміністративна відповідальність для будь-якого суб'єкта права відіграє особливу роль, оскільки виконує як превентивну функцію, так і каральну за допомогою застосування уповноваженим органом санкцій, передбачених Законом; 4) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації тісно пов'язаний з іншими об'єктами та суб'єктами права, коли справа стосується набуття, захисту чи припинення законних прав, свобод та інтересів. Зроблено висновок, що особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації – це характерні ознаки суб'єктів публічно-правових відносин, які мають особливі риси, притаманні лише їм, а саме: права, обов'язки та відповідальність, які тісно пов'язані й взаємодіють між собою, а також закріплені на законодавчому рівні і мають окрему вузькоспеціалізовану направленість для однорідних суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративно-правовий статус, публічна адміністрація, публічне право, суб'єкт адміністративного права, особливості.

The urgency of the peculiarities of the administrative and legal status of the subjects of public administration is due to the fact that the administrative and legal regulation of their organization and competence does not have a single approach in the scientific literature. It is emphasized that the system of subjects of public administration in Ukraine consists of the following structural elements: 1) typical subjects in the system of executive bodies, the subsystem of local administrations and the subsystem of local self-government; 2) atypical subjects of public administration, ie: national commissions for regulation of natural monopolies, public law institutions, public law funds. The following features of the administrative and legal status of public administration entities are identified: 1) administrative and legal status combines a set of two legal categories: rights and responsibilities that are closely related and interact with each other and enshrined in law, have a separate highly specialized focus for homogeneous subjects of power;

© ГЛОБЕНКО І.О. – аспірант (Науково-дослідний інститут публічного права)

2) administrative rights and responsibilities are integral elements of the administrative and legal status of any participant in public relations; 3) administrative liability for any subject of law plays a special role, as it performs both a preventive and punitive function, through the application by the authorized body of sanctions provided by law; 4) the administrative and legal status of the subjects of public administration is closely connected with other objects and subjects of law, when the case concerns the acquisition, protection or termination of legal rights, freedoms and interests. It is concluded that the peculiarities of the administrative and legal status of the subjects of public administration are the characteristic features of the subjects of public law relations, which have special features inherent only in them, namely: rights, duties and responsibilities that are closely related and interact with each other, as well as enshrined in law and have a separate narrowly specialized focus for homogeneous subjects of power.

Key words: *administrative service, administrative-legal status, public administration, public law, subject of administrative law, features.*

Актуальність дослідження. У сучасній адміністративно-правовій теорії поняття публічної адміністрації є однією з базових, ключових категорій. Це поняття використовується як фундаментальне в науковій та навчальній літературі в більшості правових держав світу, а також адміністративного права історично-сформованого регулювання організаційної діяльності публічної адміністрації.

Суб'єкти публічної адміністрації завжди мають специфічні риси, ознаки та особливості адміністративно-правового статусу, які відрізняють їх один від одного.

Актуальність питань особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації зумовлюється тим, що адміністративно-правове регулювання їх організації та компетентності не має єдиного підходу в науковій літературі.

Методологічна основа: громади та приватні наукові методи пізнання об'єктивної дійсності, до яких належить аналіз, синтез, абстрагування, формально-юридичний метод, а також інші методи наукового пізнання. Результати: сформульована позиція про цілеспрямованість виділення в структурі адміністративно-правового статусу державних інспекцій двох блоків елементів: організаційне та компетентне.

Таким чином, організаційно-компетентний блок адміністративно-правового статусу публічних адміністрацій в Україні має значну кількість особливостей, що дозволяють у повному обсязі визначити їх місце і роль у системі суб'єктів державного управління, а також розширити публічні адміністрації в контрольно-наглядових повноваженнях.

Таким чином, усе вищесказане й зумовлює актуальність розкриття теми особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в Україні.

Аналіз останніх досліджень. Проблематику особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в Україні вивчали такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Галунько, І. Голосніченко, В. Грашук, Н. Гудима, Є. Додіна, С. Ківалов, С. Козуліна, В. Колпаков, А. Комзюк, А. Куліш, А. Кухарчук, Д. Мандичев, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Рябченко, В. Селіванов, С. Тюрін, О. Харитонова, О. Харченко та інші. Однак ці вчені торкалися цього питання лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні чи спеціальні суспільні відносини.

Мета статті – розглянути окремі науково-теоретичні питання особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в Україні, виявити різні підходи до визначення цього поняття.

Виклад основних положень. Система публічної влади України складається з державної влади та органів місцевої публічної влади. Місцева влада – «вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв упорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя» [1].

Публічна влада, що втілена у формі державної та місцевої влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву, – органи публічної влади. Зазначене поняття охоплює як сукупність державних органів усіх гілок влади, так і систему органів місцевого самоврядування. Зважаючи на багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), а також беручи до уваги їхню різновекторну компетенційну та функціональну спря-

мованість, автор визначає об'єктивну потребу у виокремленні з цього механізму споріднених управлінських структур, поєднаних окремими ознаками [2].

Таким чином, особливістю адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації є те, що вони належать до органів публічної влади, які діють в межах закону, на території України та на благо громадян нашої держави.

В енциклопедичному словнику поняття «публічна адміністрація» визначається таким чином: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [3, с. 41].

Термін «публічна адміністрація» уперше було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві є два визначення поняття «публічна адміністрація» – у вузькому та широкому розумінні. У вузькому під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміються «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання яких визначено в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [4, с.11; 5, с. 522].

М. Горбач вважає, що публічна адміністрація – це сукупність публічних суб'єктів (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємств і громадських організацій при здійсненні делегованих державних функцій, а також посадових і службових осіб усіх зазначених суб'єктів), що здійснюють публічне виконання законів, об'єднаних спільною метою та компетенцією для здійснення комплексу позитивних дій, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та держави і суспільства в цілому [6].

Відповідно до вищезазначеного, підтримуємо думку авторки та вважаємо що основною метою з якою повинна діяти публічна адміністрація - це захист прав, свобод та законних інтересів громадян нашої держави.

Вчений-адміністративіст В. Колпаков розкриває термін «публічна адміністрація» як систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах. Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин [7; 57, с. 36]. Професор В. Авер'янов «публічну адміністрацію» розглядав як сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [9, с. 117].

Відповідно до вищезазначеного ми бачимо, що підхід вчених-адміністративістів до поняття «публічна адміністрація» відрізняється, а його ознаки підлягають детальному вивченню.

Публічне управління виступає як різновид соціального управління, локалізованого в межах територіальних колективів, що має кілька рівнів інституціоналізації: державний, регіональний і муніципальний. Як якісно нова форма публічне управління в сучасних умовах характеризується такими сутнісними властивостями, як транспарентність, легітимність та демократичність. Таке розуміння публічного управління дозволяє розглядати його як якісно інше явище, ніж класичне державне управління і за змістом, і за етимологією. Це своєрідне «народне управління», де бюрократичні процедури застосовуються лише там і тоді, коли процедури безпосередньої участі населення в управлінні застосовувати неможливо. Для публічного управління характерна децентралізація повноважень та безпосередня участь населення у здійсненні управлінських процедур. У контексті реалізації публічного управління легітимність розглядається як згода населення з процедурами формування та діями управлінських інститутів, що виражається в добровільному визнанні за органами публічного управління права ухвалювати обов'язкові рішення [2].

Демократичність у публічному управлінні інтерпретується як наявність в державно-управлінському процесі реальної можливості у населення впливати на вибір і ухвалення управлінських рішень. Рівень прозорості та демократичності, що характеризує, відповідно, ступінь розуміння цілей і дій суб'єкта публічного управління і ступінь участі у визначенні цілей та реалізації дій суб'єкта публічного управління, безпосередньо впливають на його легітимність. Основою місцевої публічної влади є саме органи місцевого самоврядування. Як відзначалось вище, більшість дослідників трактують місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, яке здійснюється органами місцевого самоврядування, що формуються місцевими жителями, оскільки вони є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності. Одним із ключових понять, яке розкриває сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність. Органи місцевого самоврядування розглядаються як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи з чітко визначеною в законі сферою компетенції, а також чітко зафіксованими правами, обов'язками і відповідальністю [2].

Ще одну особливість розкрив В. Терещук, який визначив, що систему суб'єктів публічного адміністрування в Україні складають такі її структурні елементи: 1) типові суб'єкти у системі органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України та очолювана ним підсистема, центральних органів виконавчої влади), підсистема місцевих адміністрацій (міські, районні та обласні державні адміністрації, а також Київська та Севастопольська місцеві державні адміністрації; військово-цивільні адміністрації) та підсистема місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у містах тощо); 2) атипові суб'єкти публічного адміністрування (здійснюють публічні функції, не будучи за своєю юридичною природою носіями владних повноважень, набувши статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону чи адміністративного договору), тобто: національні комісії регулювання природних монополій, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права. Поза системою суб'єктів публічного адміністрування перебувають суб'єкти делегованих публічних повноважень, які є фізичними особами (колективними утвореннями), котрі первісно не були суб'єктом публічних повноважень, отримали за рішенням суб'єкта публічних повноважень на основі адміністративного акту й у зв'язку з об'єктивною необхідністю певне публічне повноваження, і реалізують у делегованій мірі дискреційні повноваження на власний розсуд без набуття правового статусу суб'єкта публічного адміністрування [10].

Згідно із цим ми вважаємо доцільним, що транспарентність, легітимність, демократичність та децентралізація публічної влади – це ті особливі категорії, які повинні тісно переплітатися між органами публічної адміністрації (в сутності їх адміністративно-правового статусу) для виконання ними функцій, визначених законами України.

Висновки. Отже, ми визначили такі особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації: 1) адміністративно-правовий статус об'єднує в собі комплекс двох юридичних категорій: прав та обов'язків, які тісно пов'язані й взаємодіють між собою та закріплені на законодавчому рівні, мають окрему вузькоспеціалізовану направленість для однорідних суб'єктів владних повноважень; 2) адміністративні права та обов'язки є невіддільними окремими елементами адміністративно-правового статусу будь-якого учасника публічно-правових відносин; 3) адміністративна відповідальність для будь-якого суб'єкта права відіграє особливу роль, оскільки виконує як превентивну функцію, так і каральну за допомогою застосування уповноваженим органом санкцій, передбачених Законом; 4) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації тісно пов'язаний з іншими об'єктами та суб'єктами права, коли справа стосується набуття, захисту чи припинення законних прав, свобод та інтересів.

Таким чином, особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації – це характерні ознаки суб'єктів публічно-правових відносин, які мають особливі риси, притаманні лише їм, а саме: права, обов'язки та відповідальність, які тісно пов'язані й взаємодіють між собою, а також закріплені на законодавчому рівні і мають окрему вузькоспеціалізовану направленість для однорідних суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні. Аспекти самоврядування. *Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад»*. Київ : Фондація «Україна – США». 1999. 56 с

2. Костенок І. Особливості сучасної парадигми публічного управління в Україні. *Соціально-економічні проблеми державного управління. ДонДУУ. МЕНЕДЖЕР*. № 1 (67). 2014 р. 2020. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua
3. Советский энциклопедический словарь. Москва. Сов. Энциклопедия. 1990. 1632 с.
4. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
5. Кравцова Т., Солонар А. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
6. Горбач М. Особливості правового статусу суб'єктів публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3 (9). Т. 3. С. 183–187.
7. Галуцько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Харків: Форум права. 2010. № 4. С. 178–182
8. Коваленко В., Колпаков В. Курс адміністративного права України: підручник. Національна академія внутрішніх справ. Київ : Юрінком Інтер. 2012. 805 с.
9. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний приклад для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
10. Терещук В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль. 2020. 17 с.