

УДК 342.9

А. Б. Маслова
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

ПОНЯТТЯ ТА РІЗНОВИДИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Постановка проблеми. Неоднозначність підходів до розуміння категорії публічна адміністрація логічно породжує невизначеність у підходах до окреслення її суб'єктного складу. Наразі адміністративно-правова доктрина оперує чималим колом різноманітних і прямо протилежних між собою точок зору з приводу класифікації суб'єктів публічного адміністрування.

Мета. У вказаній статті зроблено спробу не тільки проаналізувати наявні думки з приводу предмету дослідження окремих дослідників, але й запропонувати власне бачення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» та їх різновидів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В різні історичні періоди розвитку юридичної науки проблематикою суб'єктного складу публічного адміністрування займалися В. Б. Авер'янов, О.П. Альохін, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, О.Г. Бондар, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, Ю.А. Дорохіна, Т.Є. Кагановська, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Н.В. Коваленко, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломосець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Д.М. Лук'янець, Д.В. Лученко, П.С. Лютіков, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Н.Р. Нижник, Д.В. Приймаченко, А.А. Пухтецька, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, І. О. Сквірський, С. Г. Стеценко, В.П. Тимошук, Ю.О. Тихомиров, А.М. Школик та ін.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, первинними елементами публічної адміністрації виступають її суб'єкти, сукупності яких утворюють окремі підсистеми, різноманіття яких у свою чергу визначається організаційними особливостями або функціональною спрямованістю останніх. Як уже зазначалося, структурна складність публічної адміністрації та множинність її компонентів не дозволяє сформувати в цілому однозначний підхід до класифікації суб'єктів публічного адміністрування. З іншого боку, в середовищі вчених-адміністративістів, а також дослідників у галузі державного управління погляд на суб'єктний склад публічного адміністрування залежить не тільки від конкретної мети та предмету дослідження (аналіз функцій та завдань конкретного органу або групи органів, певна сфера публічного адміністрування та суб'єкти його здійснення і т. д.), а й первинно від розуміння правової приро-

ди та призначення публічної адміністрації, її співвідношення із публічною владою в цілому.

В. Б. Авер'янов, як впливає із аналізу його досліджень, окрім власне публічної адміністрації (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування) в колі суб'єктів здійснення публічного адміністрування також виділяв Президента України, інші (окрім виконавчих) державні органи (Рахункова палата, Національний банк, Рада національної безпеки і оборони, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Центральна виборча комісія та ін.), окремі об'єднання громадян у встановлених законом випадках тощо [1, с. 235-248].

Р. С. Свистович, досліджуючи «сучасний вимір суб'єктів публічної адміністрації», у першу чергу звертає увагу на те, що головне призначення суб'єктів публічної адміністрації як представників держави – забезпечити належний рівень реалізації громадянами своїх прав і охоронюваними законом інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Проте, як уточнює вчений, 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 [2, с. 39]. 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 [2, с. 42]. В деякій мірі поділяючи погляди вченого, зауважимо, що запропонована ним система суб'єктів потребує низки уточнень. Зокрема незрозумілою є позиція Р. С. Свистовича щодо участі в здійсненні публічного адміністрування окремих державних органів, яких з незрозумілих причин у переліку вченого немає. Також потребують уточнення підстави та умови участі у реалізації публічного адміністрування фізичних та юридичних осіб приватного та публічного права, про які (підстави та умови) вченим також не згадується.

У свою чергу, О. В. Сукманова формулює поняття суб'єкта публічного адміністрування –

особа, яка наділена владними повноваженнями, в межах яких здійснює публічне адміністрування (проводить виконавчо-розпорядчу діяльність та надає адміністративні послуги) в певній галузі, може самостійно бути суб'єктом відповідальності та, відповідно, виступає учасником адміністративно-правових відносин. Із вказаної дефініції, а також аналізу наукової праці дослідниці, можна припустити, що О. В. Сукманова обмежує коло суб'єктів публічного адміністрування лише органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень [3, с. 65-66]. В цілому поділяючи окремі аспекти вказаного підходу, відзначимо, що сама дефініція, запропонована вченою, потребує деяких уточнень. Зокрема, не уявляється виправданим акцентування уваги лише на виконавчо-розпорядчій діяльності, оскільки як правильно зазначає І. О. Сквірський, публічне адміністрування за сучасних умов може здійснюватися в будь-яких формах, а не лише у владно-організуючих чи організаційно-розпорядчих [4, с. 24]. І хоча автор згадує й таку складову повноважень як надання адміністративних послуг, проте не враховує при цьому інших форм діяльності публічної адміністрації, зокрема розгляд і вирішення індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб з приводу реалізації ними суб'єктивних прав і законних інтересів тощо. По-друге, у визначенні змісту категорії «суб'єкт публічного адміністрування» навряд чи принципово вказувати на те, що такий суб'єкт може самостійно нести відповідальність (при цьому було б більш виправдано уточнити, що саме юридичну) та, відповідно, виступати учасником адміністративно-правових відносин, оскільки вказані ознаки є характерними для будь-якого суб'єкта адміністративного права.

Т. О. Карабін на підставі узагальнення різноманітних підходів до вирішення вказаного наукового завдання приходить до висновку, що організаційно публічну адміністрацію формують суб'єкти, якими є: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) державні органи влади, які не належать до жодної з гілок влади (національні комісії регулювання природних монополій, Національний банк України, Служба безпеки України). Однак, вчена підкреслює, що «...сьогоднішні реалії є такими, що повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, а й органами, які не належать до перелічених [5, с. 168].

Колектив авторів повного курсу Адміністративного права України (у тому числі А. І. Берлач, В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, Ю. В. Ващенко та інші) цілком слушно зауважують, що суб'єкти публічного адміністрування (публічна адміністрація) мають певну організаційну

структуру публічного адміністрування. Останнє авторами підручника розуміється як органічно єдина та чинна система органів публічного управління, передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу [6, с. 80].

Вказані вчені-адміністративісти зауважують, що до найбільш суттєвих ознак суб'єкта публічного адміністрування слід віднести такі: кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування; вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами; усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують неприватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути навіть суб'єктами приватного права; для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з ухвалення публічних владних рішень; вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання закону. Таким чином, суб'єкт публічної адміністрації, у розумінні авторів підручника, – це суб'єкт владних повноважень, наділений законом повноваженнями здійснювати публічне адміністрування – надавати адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу діяльність [6, с. 81].

На підставі окреслених ознак та сформульованого поняття, дослідниками до основних суб'єктів публічної адміністрації віднесено:

1) органи виконавчої влади (автори підручнику при цьому уточнюють, що згідно з чинним законодавством до органів виконавчої влади не належать СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація, Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо, проте вони виконують вагомні виконавчі функції у спеціальних сферах адміністративної діяльності тощо. Однак ці органи є державними органами, які здійснюють виконавчу владу у певних сферах суспільного життя. Тим самим їм притаманні всі ознаки органу виконавчої влади, а тому їх практично потрібно відносити до органів виконавчої влади);

2) суб'єкти місцевого самоврядування;

3) суб'єкти делегованих повноважень:

а) громадські об'єднання;

б) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій [6, с. 80].

Висловлюючи власну точку зору з приводу запропонованої класифікації, відзначимо, що на наш погляд, не зовсім коректно використовувати у контексті визначення складових публічної адмі-

ністрації категорію «суб'єкти місцевого самоврядування, оскільки під неї підпадають не тільки реально наділені владними повноваженнями органи та посадові особи, але й пересічні громадяни які так само є суб'єктами місцевого самоврядування як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або жителі кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр (територіальна громада).

Окремо слід уточнити, що розуміючи суть заявлених вченими-адміністративістами ідей та фактично поділяючи тезу про певну недосконалість вітчизняного законодавства про суб'єктів публічного адміністрування, разом з тим підкреслимо, що все ж таки не можна безапеляційно відносити вищенаведені органи (СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація і т. д.) до сфери виконавчої влади тільки лише з так званих «практичних підстав», оскільки їх статус визначається спеціальними законами, у яких не зазначено, що вказані суб'єкти за своїм статусом є органами виконавчої влади.

У цьому контексті більш виправдано було б підтримати тези В. М. Бевзенка та Р. С. Мельника, які аналізуючи особливості національних комісій з регулювання природних монополій (далі за текстом – НКРПМ), звертають увагу на те, що вказані органи не належать до жодного із передбачених Конституцією України органів влади [7, с. 159].

На необхідності унормування відповідного законодавства наголошують Р. С. Мельник та Є. В. Петров, які відзначають, що нині правовий статус НКРПМ визначено у вищій мірі непослідовно та неповно, з огляду на що, у найкоротші строки має бути проведено ґрунтовне доопрацювання правових актів, які визначають правовий статус національних комісій регулювання природних монополій [8, с. 218]. Схожу точку зору висловлює й Ю. В. Ващенко, яка при цьому уточнює що статус подібного роду органів має бути в майбутньому визначений Конституцією України [9, с. 138].

Вбачається, що саме такий поміркований підхід, який передбачає врахування не тільки практичних, але й законодавчих та доктринальних підстав визначення адміністративно-правового статусу вказаних комісій як органів виконавчої влади є найбільш прийнятним та виправданим й при визначенні статусу інших державних органів, що за характером своїх повноважень теоретично можуть бути віднесені до групи виконавчих.

Продовжуючи огляд інших підходів до вивчення вказаної проблематики, слід звернути увагу на точку зору колективу авторів іншого навчального видання – підручнику «Загальне адміністративне право», які звертають увагу на те, що значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена поширеністю та всепроникаючим характером

адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюється публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб. Як орієнтир у визначенні приблизного кола таких суб'єктів, вчені-адміністративісти пропонують положення КАС України, на підставі яких до публічної адміністрації вони відносять: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; їх посадові і службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі й на виконання делегованих повноважень.

Звісно, що вказаний перелік автори підручника не вважають вичерпним та вважають за необхідне уточнити та доповнити його, оскільки публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади. У цей процес, як вважають дослідники, «залучені» також й інші суб'єкти, наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, зокрема:

- Верховна Рада України та її органи (у тому числі Апарат Верховної Ради України);
- Рахункова палата України;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи та посадові особи, які забезпечують належне функціонування Уповноваженого Верховної Ради України (секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України, консультативна рада Уповноваженого Верховної Ради України, представники Уповноваженого Верховної Ради України);
- Президент України, Офіс Президента України;
- Рада національної безпеки і оборони України, її органи та посадові особи;
- Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим;
- органи прокуратури;
- державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади (Вища рада правосуддя, національні комісії регулювання природних монополій та Служба безпеки України);
- суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом (наприклад, Національний банк України);
- 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, на яких у випадках, передбачених законом,

покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків (наприклад: головні лікарі, їх заступники з медичної частини або чергові лікарі лікарень, госпіталів, інших стаціонарних закладів охорони здоров'я, а також начальники госпіталів, директори або головні лікарі будинків для осіб похилого віку та інвалідів; капітани суден внутрішнього плавання, що плавають під прапором України; начальники розвідувальних, арктичних та інших подібних до них експедицій; начальники, їх заступники з медичної частини, старші й чергові лікарі госпіталів, санаторіїв та інших військово-лікувальних закладів, командири (начальники) військових частин, з'єднань, установ або військово-навчальних закладів; керівник закладу вищої освіти – ректор (президент), начальник, директор; декан факультету та його заступники; вчена рада вищого навчального закладу; наглядова рада закладу вищої освіти; ректорат; деканати; приймальна комісія; засоби масової інформації, їх творчі працівники; кандидати, їхні довірені особи, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу; виборці, виборчі комісії та їх члени, партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати; кандидати у депутати; офіційні спостерігачі від суб'єкта виборчого процесу; підприємства, установи, організації, що виконують публічні функції або завдання – лікарня, бібліотека, архівна установа, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо; особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; вчителі, лікарі, керівники громадських організацій, помічники-консультанти народних депутатів України та інших виборних осіб; суб'єкти самоврядних професій; особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги, аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді при виконанні ними цих функцій; посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, зокрема присяжні засідателі інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства); іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативно-судовому; волонтерська організація (юридична особа, яка здійснює діяльність без мети одержання прибутку і отримала статус волонтерської

згідно із спеціальним законодавством України; волонтер (фізична особа, яка досягла вісімнадцятирічного віку і здійснює волонтерську діяльність на добровільній та безоплатній основі);

– інші суб'єкти публічних повноважень, наприклад, Аудиторська палата України, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури [10, с. 122-133].

Поділяючи тезу про системну та структурну складність публічної адміністрації, разом з тим, ми принципово не підтримуємо окреслення серед її елементів деяких суб'єктів взагалі або їх виділення в окрему самостійну групу, про що наполягають вищезазначені шановні вчені-адміністративісти. Іншими словами, хоча колектив авторів підручнику «Загальне адміністративне право» й уточнює, що вказаний перелік не є абсолютним, проте ми все одно маємо деякі зауваження щодо його змісту. Зокрема, мотивуючи свою думку про віднесення до вказаної системи суб'єктів публічного адміністрування так званих «колективних суб'єктів, які не наділені статусом юридичної особи, автори цього видання стверджують, що ними є об'єднання громадян, які вправі вступати в адміністративно-правові відносини – будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення; лічильна комісія, тимчасова президія першої сесії Верховної Ради України; апарати державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; управління, відділи, сектори, інші складові цих апаратів; з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ тощо.

Якщо наявність у цьому переліку органів самоорганізації населення не викликає жодних сумнівів, то місце апаратів державних та інших органів публічної влади у ньому під великим питанням. Справа в тому, що переважна більшість вказаних органів не наділені повноваженнями видавати самостійні (окремі від органу, в межах якого вони функціонують) адміністративні акти, що ставить під сумнів їх адміністративну правосуб'єктність як окремих учасників адміністративних правовідносин у сфері публічного адміністрування, що наділені повноваженнями на реалізацію завдань публічної адміністрації. Так само це стосується й структурних підрозділів підприємств, установ та організацій й особливо – приватних, участь яких у публічному адмініструванні і так обмежена відповідним законодавством, яке передбачає умови та порядок делегування їм окремих функцій публічної влади.

У цьому контексті додатково відзначимо, що тези про участь вказаних структурних підрозділів у публічному адмініструванні частково суперечать висновку, сформульованому самими ж авторами підручнику «Загальне адміністративне право» згідно з яким діяльність, пов'язана з вну-

трішньою організацією функціонування органів публічної влади (Верховної Ради України, міністерств, суду, прокуратури, органів місцевого самоврядування тощо), яка вченими називається внутрішньо-управлінською, не відноситься до публічного адміністрування [10, с. 53].

Не погоджуємося ми і з ідеями про те, що засоби масової інформації, а особливо їх творчі працівники можуть приймати участь в адміністративно-правових відносинах як суб'єкти публічного адміністрування. Такий висновок не знаходить свого підтвердження ані в законодавстві, ані в практиці його застосування. Реально можливою участь творчих працівників саме як суб'єктів публічного адміністрування може бути лише у тому випадку, якщо вказані фізичні особи є членами громадських формувань з охорони громадського порядку або іншого об'єднання громадян, якому делеговано окремі функції публічної влади. Однак, у такому разі їх статус як творчих працівників ЗМІ немає жодного значення як умова їх участі у публічному адмініструванні.

Так само не підтримуємо думки вчених щодо віднесення до вказаного переліку й кандидатів у депутати, їхніх довірених осіб, місцевих організацій партії, їхніх посадових осіб, виборців, волонтерів тощо. Вбачається, що більш доцільно було б вести мову про згаданих нами вище суб'єктів у контексті їх потенційної можливості приймати участь в адміністративно-правових відносинах та бути учасниками адміністративного судочинства, проте їх роль у вказаних правовідносинах саме як суб'єктів публічного адміністрування виглядає достатньо суперечливою та потребує більш ґрунтовного обґрунтування. Таким чином, ще раз підкреслимо, що вказані особи безумовно можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин, брати участь в адміністративному судочинстві як сторона процесу чи в іншій процесуальній ролі, але здійснювати публічне адміністрування вказані суб'єкти навряд чи можуть і однозначно, не можуть визнаватися власне суб'єктами публічної адміністрації. Зауважимо, що єдиною умовою участі окремих приватних як юридичних так і фізичних осіб, а також окремих колективних суб'єктів, що не мають статусу юридичної особи, у здійсненні публічного адміністрування може бути надання їм відповідних повноважень у порядку делегування.

І. В. Патерило, яка також є прихильником широкого погляду на категорію «публічна адміністрація», переконує, що публічна влада здійснюється у різноманітних формах широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади і закінчуючи окремими фізичними особами. Належність їх діяльності до категорії «публічна влада», як зауважує вчена, обумовлюється тим, що останні діють в інтересах більшості (народу), пе-

реслідуючи мету задоволення публічного інтересу [11, с. 83-84]. І. В. Патерило вважає, що публічну владу реалізують 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. Поряд із вказаним, дослідниця стверджує, що деякі із вказаних суб'єктів (зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень) враховуючи їх «задіяність у реалізації (виконанні) положень Конституції та законів України, не приймаючи при цьому участі ані у законотворенні, ані у здійсненні судочинства», утворюють окрему групу суб'єктів – публічну адміністрацію [11, с. 84].

Натомість Н. П. Каменьська не поділяє підходу І. В. Патерило. Вчена вважає, що до системи публічної адміністрації слід відносити лише органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що здійснюють управління публічними справами. При цьому вона стверджує, що підприємства, установи, організації, які виконують ті чи інші функції у сфері публічного управління відповідають лише так званому функціональному критерію публічної адміністрації як правової категорії. Вчена-адміністративіст, стверджує, що неприналежність до управлінських органів за іншою організаційно-структурною підставою, пояснюється їхньою опосередкованою причетністю до виконавчої влади, яка за юридичною природою покликана «діяти від імені та в інтересах держави, виконувати її задачі та функції» в публічних правовідносинах. Разом з тим, вчена уточнює, що викладене нею бачення цієї проблеми не означає спростування практичної корисності делегування окремих управлінських повноважень невіддільним суб'єктам [12, с. 3].

І. А. Артеменко у свою чергу, який детально аналізує громадські об'єднання, вважає, що вони «є невід'ємною складовою системи органів публічної адміністрації», яким притаманні свої характерні особливості утому числі те, що діяльність громадського об'єднання щодо розгляду та вирішення справи здійснюється відповідно до Закону України від 02 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян»; діяльність вказаної установи буде пов'язана суто з організацією здійснення свого правового статусу, реалізацією певного корпоративного інтересу, а не суспільного; громадська організація може бути наділена державно-владними повноваженнями тимчасово чи на певний період часу тощо [13, с. 195].

Не заперечуючи тезу вченого про те, що громадські об'єднання є суб'єктами адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин, ми не можемо погодитись із його дум-

кою та думкою деяких інших дослідників (наприклад, І. В. Патерило, Ю. І. Цвіркун та ін.) про те, що вказані об'єднання громадян, а також деякі інші юридичні особи приватного та публічного права є частиною саме публічної адміністрації.

На наше переконання, приватні суб'єкти, яким делегуються окремі функції, не можуть автоматично вважатися публічною адміністрацією як такою. Це в тому числі підтверджується не тільки законами логіки і теорією систем, а й чинним законодавством, яке визначає правовий статус фізичних та юридичних осіб.

Дозволимо собі банальний приклад з повсякденного життя, який підтверджує, що суб'єкт, якому професійно не притаманний певний вид діяльності, але він ним займається у вільний від основної роботи час як дозвілля, активний відпочинок і т.д., не перебирає основні властивості тих суб'єктів, які цією діяльністю займаються на професійній і платній основі. Іншими словами, граючи в будь-який ігровий вид спорту у вільний від роботи час, людина не стає внаслідок цього професійним спортсменом.

Що ж стосується законодавства, як набагато більш аргументованого і вагомого аргументу ніж в цілому примітивна наведена вище абстракція, то нагадаємо, що Цивільний кодекс України чітко розділяє фізичних осіб і юридичних осіб, при цьому градуючи останніх за принципом їх створення на юридичних осіб приватного та публічного права. Відповідно до ст. 81 ЦК України, юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом, а юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [14].

Цією законодавчою цитатою ми підкреслюємо, що існує вихідна (нехай і не базова) класифікація суб'єктів права, на яку в тому числі спираються і вчені-адміністратівісти, згадуючи в своїх класифікаційних групах суб'єктів публічного адміністрування фізичних і юридичних осіб – і приватних, і публічних, до яких вони відносять не тільки різні органи публічної влади, а й державні та комунальні підприємства і т.д. При цьому деякі дослідники називають останніх (як і деяких приватних осіб) суб'єктами публічного адміністрування та іноді навіть наділяють їх властивостями, притаманними тільки публічній адміністрації, лише на тій підставі, що їм делегуються певні функції органів публічної влади. Але ще раз нагадаємо, що передавання суб'єкту права лише деяких функцій і, відповідно, окремих нових для нього повноважень, не означає, що він автоматично змінює свою

організаційно-правову форму на ту, яка раніше йому була непритаманна взагалі. Іншими словами, ми підкреслюємо, що часткова трансформація складових адміністративно-правового статусу суб'єкта (шляхом додавання до них лише частини нових прав і обов'язків) не змінює правову природу суб'єкта і його правовий статус в цілому. Виходячи з цього, як правильно зауважують Т. О. Мацилик та Л. П. Рожкова, за основу класифікації необхідно брати саме найбільш суттєві ознаки та властивості явищ, що розкривали б сутність та зміст об'єктів, що вивчаються [15, с. 9; 16, с. 249].

У цьому ж контексті слід згадати ідею П. С. Лютикова про те, що всі юридичні особи, які є суб'єктами адміністративного права, поділяються не тільки і не скільки за порядком їх створення, терміном дії, формою власності, територією функціонування тощо, а у першу чергу – залежно від обсягу їх адміністративно-правового статусу, що і зумовлює роль таких осіб та їх місце в адміністративно-правових відносинах [17, с. 164; 18]. В аспекті цього дослідження зазначений підхід отримує особливе значення в наших роздумах, так як додатково підтверджує ідею про те, що саме адміністративно-правовий статус особи є базовим критерієм для класифікації суб'єктів публічного адміністрування і він (статус) внаслідок модифікації окремо взятих його компонентів (а точніше доповнення повноваженнями в певній сфері) далеко не завжди означає зміну організаційно-правової форми суб'єкта в цілому та тим більше його перехід з однієї класифікаційної групи суб'єктів в іншу.

Висновок. Виходячи з цього, ми вважаємо, що публічну адміністрацію, як систему органів державної влади і місцевого самоврядування, слід чітко відокремлювати від інших суб'єктів публічного адміністрування, яким делегуються повноваження перших. Іншими словами, ми не вважаємо тотожним і не ставимо знак рівності між категоріями «суб'єкт публічної адміністрації» та «суб'єкт публічного адміністрування», які, на нашу думку, співвідносяться між собою як частина і ціле, часткове і загальне.

Таким чином, до суб'єктів публічного адміністрування ми схильні відносити:

- публічну адміністрацію, в особі: а) органів виконавчої влади та інших державних органів:

- міністерства (Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України; Міністерство енергетики України; Міністерство цифрової трансформації України; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України та ін.);

– служби (Державна аудиторська служба України; Державна митна служба України; Національна служба здоров'я України; Державна авіаційна служба України; Державна архівна служба України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба статистики України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна фіскальна служба України; Державна служба якості освіти України та ін.);

– агентства (Державне агентство розвитку туризму України; Державне агентство автомобільних доріг України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство резерву України; Державне космічне агентство України; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Національне агентство України з питань державної служби; Національне агентство з питань запобігання корупції та ін.);

– інспекції (Державна інспекція культурної спадщини України; Державна інспекція містобудування України; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна інспекція енергетичного нагляду України);

– центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національна комісія зі стандартів державної мови; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України та інші);

– інші центральні органи виконавчої влади (Адміністрація Державної прикордонної служби України; Національна поліція України; Український інститут національної пам'яті; Пенсійний фонд України);

– місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації та територіальні органи державних органів влади);

– інші державні органи (наприклад, Рада національної безпеки і оборони України; Національний Банк України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та інші органи);

– б) органів місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста тощо);

– суб'єктів делегованих повноважень (приватні фізичні та юридичні особи, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення і т. д. у випадку передання їм деяких владних повноважень у порядку та умовах, передбачених законодавством України).

Отже, суб'єктами публічного адміністрування є – органи державної виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування (публічна адміністрація), а також суб'єкти делегованих повноважень, діяльність яких спрямована на забезпечення належного гарантування вказаними суб'єктами прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію громадянами свого адміністративно-правового статусу.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х т. Ред. Колегія : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина, 2004. 584 с.
2. Свистович Р. С. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. *Міжнародний научний журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридическі науки». № 3 (3). 2017. С. 39-43
3. Сукманова О. В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2018. Вип. 33. С. 64-67.
4. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні : теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 417 с.
5. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 164-169.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
8. Мельник Р. С., Петров Є. В. Фантом у системі органів державної влади, або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (1). С. 214–219.
9. Ващенко Ю. В. Національні комісії з регулювання природних монополій в системі органів державної влади в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 137-139.
10. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. Загальне адміністративне право : підручник ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2014. 568 с.
11. Патерило І. В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 9-1. С. 83-85.
12. Каменська Н. П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29-32.

13. Артеменко І. А. Місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 193–196.

14. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

15. Рожкова Л. П. Принципи и методы типологии государства и права. Саратов : Издательство Саратовского университета, 1984. 116 с.

16. Мацелик Т. О. Класифікація суб'єктів адміністративного права. *Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 53. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 249-253.

17. Лютіков П. С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: пошук базового критерію розмежування та поділу їх на групи. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2012. № 4 (частина II). С. 159-165.

18. Vikhliayev M., Liutikov P. Conceptual fundamentals for reforming domestic legislation on legal entities. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 5. No3(2019). P. 104-107 (Index Copernicus Publishing, Inc., ESCI by Web of Science, Directory of Open Access Journals (DOAJ)). URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/680>. DOI: 10.30525/2256-0742/2019-5-3-104-107.

Анотація

Маслова А. Б. Поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування. – Стаття.

У статті зроблено спробу не тільки проаналізувати наявні думки з приводу предмету дослідження окремих дослідників, але й запропонувати власне бачення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» та їх різновидів. Зауважено, що неоднозначність підходів до розуміння категорії публічна адміністрація логічно породжує невизначеність у підходах до окреслення її суб'єктного складу. Наразі адміністративно-правова доктрина оперує чималим колом різноманітних і прямо протилежних між собою точок зору з приводу класифікації суб'єктів публічного адміністрування.

До суб'єктів публічного адміністрування віднесено: – публічну адміністрацію, в особі: а) органів державної виконавчої влади: (міністерства, служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи державної виконавчої влади, інші державні органи (наприклад, Рада національної безпеки і оборони України; Національний Банк України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фон-

дового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та інші органи); б) органів місцевого самоврядування, – суб'єктів делегованих повноважень.

Встановлено, що суб'єктами публічного адміністрування є – органи державної виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування (публічна адміністрація), а також суб'єкти делегованих повноважень, діяльність яких спрямована на забезпечення належного гарантування вказаними суб'єктами прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію громадянами свого адміністративно-правового статусу.

Ключові слова: класифікація, публічна адміністрація, публічне адміністрування суб'єкт, система.

Summary

Maslova A. B. Concepts and types of subjects of public administration. – Article.

The article attempts not only to analyze the existing opinions on the subject of research of individual researchers, but also to offer their own vision of the concept of «subject of public administration» and their varieties. It is noted that the ambiguity of approaches to understanding the category of public administration logically creates uncertainty in approaches to defining its subject composition. Currently, the administrative and legal doctrine operates in a wide range of different and directly opposite points of view on the classification of public administration entities.

The subjects of public administration include:

– public administration, represented by: a) state executive bodies: (ministries, services, agencies, inspections, central executive bodies with special status, other central executive bodies, local state executive bodies, other state bodies (for example, the Council National Security and Defense of Ukraine; National Bank of Ukraine; National Commission for State Regulation of Energy and Utilities; National Commission for Securities and Stock Market; National Commission for State Regulation of Financial Services Markets and other bodies); b) local governments, – subjects of delegated powers.

It is established that the subjects of public administration are – state executive bodies, other state bodies, local governments (public administration), as well as the subjects of delegated powers, whose activities are aimed at ensuring proper guarantee of these rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities in the public sphere, as well as the effective implementation of citizens of their administrative and legal status.

Key words: classification, public administration, subject, system.