

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.315>

Д. В. Бабенко
аспірант кафедри інформаційного,
господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
orcid.org/0000-0002-8531-7300

РОЛЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ВІДНОСИНАХ ІЗ ГОСПОДАРСЬКИМИ ТОВАРИСТВАМИ

У статті присвячено увагу дослідженню категорії «суб'єкт владних повноважень», висвітлено роль та значення таких суб'єктів у відносинах із господарськими товариствами. Встановлено, що найбільш розповсюджена форма здійснення комерційної діяльності – господарські товариства, нерозривно пов'язана із необхідністю взаємодії з суб'єктами владних повноважень. Аналізується понятійно-категоріальний апарат теорії адміністративного права, який більш розповсюджено оперує терміном «публічна адміністрація» та наводиться співвідношення останнього із законодавчо-уставленими категоріями – «суб'єкт владних повноважень» чи «адміністративний орган».

Констатовано, що не завжди правовідносини підприємств приватної форми власності із суб'єктами владних повноважень є саме адміністративно-правовими. Автором у статті пропонується власно розроблений алгоритм розмежування адміністративно-правових із цивільними та або господарськими відносинами, в яких з одного боку виступає орган публічної влади.

Зосереджено увагу на тому, що окремі представники публічної влади можуть мати різний правовий статус – бути юридичною особою публічного права (міністерства, державні служби, інспекції тощо), утворенням без статусу юридичної особи (територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну та податкову політику чи індивідуальним суб'єктом (приватні виконавці тощо). З'ясовано, що система публічної влади та управління в Україні складається також із органів державної влади, які не належать до органів виконавчої влади, не підпорядковані та не залежать від останніх, проте, здійснюють публічні функції (адміністрування).

У статті звертається увага, що Конституція України, проголошуючи у статті 8 принцип верховенства права та закріплюючи у статтях 6 та 19 похідний від зазначеного принцип законності, суттєво обмежила поведінку суб'єктів владних повноважень, встановлюючи певний запобіжник від свавілля і всюдозволеності держави та її апарату.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, адміністративний орган, господарські товариства, компетенція, публічне адміністрування, органи виконавчої влади, державне управління.

Babenko D. V. THE ROLE OF AUTHORITIES IN RELATIONS WITH BUSINESS SOCIETIES

The article focuses on the study of the category of "subject of power", highlights the role and importance of such entities in relations with companies. It has been established that the most common form of commercial activity is business associations, which are inextricably linked with the needs of interaction with the subjects of power. The conceptual and categorical apparatus of the theory of administrative law is analyzed, which more widely uses the term "public administration" and the relationship of the latter with the statutory categories – "subject of power" or "administrative agency".

It is stated that the legal relations of privately owned enterprises with the subjects of power are not always administrative and legal. The author proposes an actually developed algorithm for distinguishing between administrative and legal with civil and / or economic relations, in which on the one hand there is a public authority.

Attention is focused on the fact that some representatives of public authorities may have different legal status – to be a legal entity under public law (ministries, public services, inspections, etc.), a non-legal entity, territorial bodies of the central executive body implementing state customs and tax policy or individual entity (private performers, etc.) It was found that the system of public authority and administration in Ukraine also consists of public authorities that do not belong to the executive branch, are not subordinate and do not depend on the latter, but public functions (administration).

The article draws attention to the fact that the Constitution of Ukraine, proclaiming the rule of law in Article 8 and enshrining the principle of legality derived from it in Articles 6 and 19, significantly limited the behavior of subjects of power, establishing a safeguard against arbitrariness and permissiveness of the state and its apparatus.

Key words: subject of power, administrative agency, business associations, competence, public administration, executive bodies, governance.

Постановка проблеми. Підприємництво в умовах ринкової економіки України, що розвивається, не сприймається як абсолютно саморегульована й незалежна від держави система, котра може обійтися без впливу з боку компетентних органів влади. Більше того, сьогоденні потреби суспільства в ході реалізації представниками останнього права на підприємницьку діяльність, вимагають від держави належного рівня нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів господарювання, адаптації та вдосконалення існуючих законодавчих інструментів, гарантій відсутності зловживання своїми повноваженнями та дотримання законності представниками правоохоронних і контролюючих органів.

Водночас, найбільш розповсюджена форма здійснення комерційної діяльності – господарські товариства, нерозривно пов'язана із необхідністю взаємодії з суб'єктами владних повноважень. Так, починаючи з моменту створення юридичної особи, засновники вказаних майбутніх товариств зустрічаються із необхідністю здійснення реєстрації (офіційного визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи [9]) в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про новоутворене підприємство.

Попередньо було визначено, що у процесі здійснення господарювання окремі види діяльності потребують відповідного ліцензування, підприємство може ставати об'єктом заходів державного нагляду (контролю), а на підставі статті 67 Конституції України та відповідних положень Податкового кодексу України, зобов'язане сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Систематично узагальнюється трирівнева система органів виконавчої влади.

Разом із тим, не слід забувати, що окреме правове становище у сфері адміністративних правовідносин займають державні підприємства, через які держава здійснює комерційну діяльність.

Оцінка стану літератури. Аналогічні проблеми неодноразово ставали предметом дослідження багатьох фахівців у галузі права. Так, фундаментальним питанням теорії адміністративного права присвячено наукові роботи В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцько, В.К. Колпакова, Р.С. Мельник, В.М. Селіванова, А.М. Чорної, та інших; питанням суб'єктного складу адміністративних правовідносин приділено увагу І.П. Голосніченка, Л.Є. Кисіль, Т.О. Коломонець, Т.О. Мацелик та іншими; питанням взаємодії господарських товариств із органами державної влади й органами місцевого самоврядування присвячувались наукові роботи С.І. Бевз, О.В. Гарагонича,

І.В. Дроздової, О.Р. Кібенко, А.С. Мацка, М.В. Руденка, І.В. Спасибо-Фатеевої, Ю.О. Тихомирова, В.С. Шестак та інших.

Мета та завдання статті. Дослідження сучасного стану, визначення актуальних проблем та перспектив розвитку ролі суб'єктів владних повноважень у відносинах із господарськими товариствами.

Результати дослідження. Загальновідомо, що особливістю суб'єктного складу адміністративно-правових відносин є обов'язкова участь із однієї сторони «публічної адміністрації». Запровадження вказаного поняття відбулося в результаті багаторічного оновлення предмету регулювання адміністративного права, внаслідок чого, розповсюджене у доктрині «державне управління» та «державна влада» стало цілком прогнозовано й поступово замінюватись на «публічне адміністрування» та «публічну владу».

У ході цього дослідження ми не здійснюємо аналіз оновлення предмету адміністративного права, тому можемо погодитись із твердженням В.М. Бевзенко, який доцільно зауважив, що йдеться не про зникнення категорії «державна влада», а про її заміщення більш широким терміном «публічна влада», одним зі складових елементів якого залишається обов'язково термін «влада державна» [3, с. 16].

Проте й водночас, правова доктрина та погляди законодавчої гілки влади за тривалий період формування правового базису адміністративного права так і не досягли однозначності у визначенні поняття «публічна адміністрація», а місцями і в застосуванні термінів «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний орган» тощо.

Поняття «публічної адміністрації» визначається О.А. Шатилом як сукупність державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне адміністрування [6, с. 5].

У науковій праці [3 с. 42-43] зустрічається думка, що публічна адміністрація є узагальнюючим терміном, яка об'єднує у собі суб'єктів, головним завданням яких є виконання Конституції та законів України. Окремі фахівці [1, с. 80-83] зазначають, що суб'єкт публічної адміністрації – це суб'єкт владних повноважень, який наділений законом компетенцією здійснювати публічне адміністрування – надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність.

У той же час, національне законодавство, здебільшого, використовує інші поняття. Так, відповідно до пункту 7 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, «суб'єкт владних повноважень» це – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій

на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [4].

Також, Закон України «Про доступ до публічної інформації» [10] у пункті 1 частини 1 статті 13 оперує тим самим поняттям – «суб'єкт владних повноважень», проте, наводить іншу дефініцію, а Закон України «Про інформацію» [11] взагалі запроваджує власне тлумачення «суб'єкта владних повноважень» (частина 1 статті 1 вказаного Закону).

Більше того, 16 листопада 2021 року Верховною Радою прийнято у другому читанні Закон України «Про адміністративну процедуру» (проект № 3475), який розкриває та пропонує до використання поняття «адміністративний орган», під яким у наведеному нормативно-правовому акті розуміється орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

Аналіз вказаних правових норм дозволяє зробити висновок, що законодавець визначає «суб'єкт владних повноважень» (або «адміністративний орган», як пропонується проектом Закону України «Про адміністративну процедуру») через перелік відповідних суб'єктів, які складають окреслені поняття. Особливо звертаємо увагу на їх схожість та незначні розбіжності в цілому, а також те, що жодна із запропонованих дефініцій, не наводить вичерпний перелік конкретних суб'єктів владних повноважень. Слід зауважити, що вказана особливість не сприймається позитивно деякими науковцями з огляду на порушення юридичної визначеності, а також можливості трактування під таку категорію практично будь-якого державного утворення (підприємства, установи, організації або індивідуальний суб'єктів).

Однак, зазначене спростовується можливістю (правомочністю) вступу в адміністративні правовідносини інших суб'єктів (до прикладу, окремої військової частини, митниці, капітана морського порту тощо, у випадку здійснення ними публічно-владних управлінських функцій). Разом із тим, встановлення вичерпного переліку осіб та організацій у визначенні суб'єкта владних повноважень мало б наслідком додаткові труднощі у однозначному розмежуванні підвідомчості (юрисдикції) адміністративних спорів із окремими представниками публічної влади.

До того ж, як уже згадувалося вище, протягом усього «життя» господарських товариств їх оточують постійні відносини із суб'єктами владних повноважень (адміністративними органами). Проте, слід зауважити, що не завжди правовідносини підприємств приватної форми власності із останніми є саме адміністративно-правовими.

Для розмежування адміністративних із цивільними та/або господарськими відносинами, нами пропонується використовувати наступний алгоритм:

1) встановити, якими юридичними приписами регулюються спірні правовідносини;

2) визначити, чи є вказані приписи публічно-правовими;

3) з'ясувати, чи здійснює суб'єкт владних повноважень відповідно до цих приписів публічно-владні управлінські функції.

Також, слід звернути особливу увагу на те, що окремі представники публічної адміністрації можуть мати різний правовий статус – бути юридичною особою публічного права (міністерства, державні служби, інспекції тощо), утворенням без статусу юридичної особи (територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну та податкову політику [14] чи індивідуальним суб'єктом (приватні виконавці, нотаріуси тощо). Однак, у праці [3] зазначено, що незалежно від організаційно-правової форми (юридична особа, колективне утворення без статусу юридичної особи, індивідуальний суб'єкт) суб'єкт владних повноважень завжди наділений адміністративною компетенцією (публічними повноваженнями), яку він набуває і здійснює у порядку, передбаченому нормами адміністративного права.

Разом із тим, для встановлення суб'єктів публічної адміністрації, які покликані забезпечити діяльність господарських товариств, насамперед, звертаємо увагу, що Конституцією України у статті 6 закріплено принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Однак, з огляду на те, що публічне адміністрування реалізується, в першу чергу, органами виконавчої влади, іншими суб'єктами, які не відносяться до зазначеної категорії, але більшістю своїх функцій мають саме публічно-владну управлінську діяльність, органами місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень, саме вони переважно і будуть відноситись до представників публічної адміністрації.

Системний аналіз Конституції України, Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації» дозволяє дійти висновку, що в нашій державі встановлюється і діє трирівнева система органів виконавчої влади [12-14]:

– вищий рівень, котрий представлений Кабінетом Міністрів України на підставі статті 113 Основного Закону та частини 1 статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»;

– центральний рівень, який уособлює міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, зокрема, державні служби, агентства,

інспекції, бюро та комісії, відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»;

– місцевий рівень, що відображений територіальними органами центральних органів виконавчої влади (територіальні органи міністерств й інших центральних органів виконавчої влади) та місцевими державними адміністраціями, у відповідності до частини 2 статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Водночас, система публічної влади та управління в Україні складається також із органів державної влади, які не належать до органів виконавчої влади, не підпорядковані та не залежать від останніх, проте, здійснюють публічні функції (адміністрування). Упевненими прикладами таких суб'єктів можуть бути Національний банк України, Служба безпеки України, Рахункова палата України, Управління державної охорони тощо.

Більше того, стаття 7 Конституції України визнає і гарантує місцеве самоврядування, яке в свою чергу, поряд із державною, є складовою публічної влади. А з урахуванням того, що органи місцевого самоврядування та їх службові й посадові особи визнаються суб'єктами владних повноважень (відповідно до пункту 7 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, пункту 1 частини 1 статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», частини 1 статті 1 Закону України «Про інформацію», на що зверталась увага у цьому дослідженні вище), вбачаємо у цьому однозначний підхід Верховної Ради України до вирішення питання визначення правового становища системи органів місцевого самоврядування.

Наразі загальновідомо, що у правовій, демократичній країні, система державних та недержавних інститутів, об'єднаних структурними, а іноді й функціональними зв'язками, діяльність яких спрямована на вирішення завдань та реалізацію функцій держави, має чітко визначену сферу дії та компетенцію. Саме на підставі цього, Конституція України, проголошуючи у статті 8 принцип верховенства права та закріплюючи у статтях 6 та 19 похідний від зазначеного принцип законності, суттєво обмежила поведінку суб'єктів владних повноважень, встановлюючи певний запобіжник від свавілля і всездозволеності держави та її апарату. Основний Закон, у будь-якому випадку, обмежує публічно-владну діяльність чітко встановленими рамками [2, с. 24-27].

Затверджуючи сувору заборону органам державної влади, органам місцевого самоврядування та їх службовим і посадовим особам діяти поза межами, регламентованими законом, Верховна Рада виходила із визнання пріоритету права людини на життя й здоров'я, честі й гідності, недоторканності, забезпечення інших

невід'ємних прав і свобод людини і громадянина перед державою та її інтересами. Саме згадуючи частину 2 статті 19 Конституції України, звертаємо увагу на обов'язок публічної адміністрації діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Досліджуючи поняття «повноваження», які згадуються у наведеній правовій нормі, доцільно чітко встановити його взаємозв'язок із схожим поняттям «компетенція». Разом із тим та загалом, компетенцію розглядають як базову теоретичну категорію адміністративного права, що дозволяє повно та всебічно характеризувати конкретного суб'єкта публічного адміністрування [1, с. 86].

Крім того, тлумачний словник української мови [16] під «компетенцією» (з латинської мови *competentia* – «відповідність, узгодженість») розуміє добру обізнаність із чим-небудь та коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [16, с. 275]. Отже, з огляду на структуровану систему апарату держави можемо погодитись із твердженням В.В. Галунька стосовно того, що кожен суб'єкт владних повноважень відповідає своєму місцю в публічній адміністрації, а коло питань, вирішення яких йому доручено, є унікальним, й, водночас, право на вирішення цих питань – є окремою монополією кожного конкретного суб'єкта [1, с. 86].

Із наведеного вище випливає, що «повноваження» не є єдиною складовою «компетенції» і, у праці [1] зазначено, що основні складові компетенції – це мета та завдання, предмет відання, адміністративні повноваження, а іноді – функції суб'єкта публічного адміністрування, його відповідальність тощо.

Вказані складові, з огляду на статтю 19 Конституції України, отримують закріплення в нормативно-правових актах, на підставі яких діють та якими керуються суб'єкти публічної адміністрації при здійсненні своїх функцій.

На підставі зазначеного вище, можна зробити наступні **висновки**:

1. Підприємницька діяльність, яка реалізується в організаційно-правовій формі господарських товариств, нерозривно пов'язана адміністративними правовідносинами із суб'єктами владних повноважень.

2. Законодавство та правова доктрина не містять чітко визначеного та однакового застосування термінів «суб'єкт владних повноважень», «публічна адміністрація», «адміністративний орган», що створює певну невідповідність понятійно-категоріального апарату теорії й нормативно-правових актів Верховної Ради України та інших компетентних на це органів. Вказане обумовлює необхідність удосконалення теоретичних напрацювань, створення і формування

відповідних пропозицій до законодавства задля уніфікації використання й застосування згаданих вище тлумачень і визначень.

3. Суб'єкти реалізації публічної влади, які забезпечують діяльність господарських товариств, представляють собою цілісну систему утворень, які мають різний статус, займають особливе правове становище, і водночас, представлені, органами виконавчої влади, іншими суб'єктами, котрі не відносяться до зазначеної категорії, але більшістю своїх функцій мають саме публічно-владну управлінську діяльність, органами місцевого самоврядування й суб'єктами делегованих повноважень.

Оскільки у ході даної наукової роботи не аналізувалися конкретні суб'єкти владних повноважень, їх компетенція та не розглядалися перспективи оптимізації або реформування системи органів публічної влади, які перебувають у постійних адміністративних правовідносинах із господарськими товариствами, ми можемо констатувати актуальну необхідність розгляду даних питань у наших подальших дослідженнях.

Література

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Бабенко Д.В. Окремі питання застосування терміну «компетенція» в адміністративному праві // Дослідження інновацій та перспективи розвитку науки і техніки у XXI столітті: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Рівне, 25-26 листопада 2021 року), Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука. Рівне, 2021. 24-27 с.
3. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
5. Конституція України від 28.06.96 № 254 к/96-ВР // Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. С. 141.
6. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / Шатило О.А. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
7. Про адміністративну процедуру: проект Закону від 14 травня 2014 року № 3475. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35111=68834 (дата звернення: 22.01.2022).
8. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 року № 3659-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.
9. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України № 755-IV від 15.05.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
11. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
13. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
15. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій. Монографія / Смокович М.І. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
16. Тлумачний словник української мови / Івченко А.О. Харків: Фоліо, 2006. 767 с.