

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v4.2023.13>**Я. І. Маслова**

доктор юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0001-6725-7036

СУБ'ЄКТНО-ВЛАДНИЙ ВИМІР АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Стаття присвячена дослідженню суб'єктів адміністративного права, що наділені владними повноваженнями. Акцентовано увагу на тому, що в адміністративному праві учасники правовідносин не є рівноправними. Ті суб'єкти адміністративного права, що наділені повноваженнями по-різному позначаються як в законодавстві, так і доктринальних працях. Виокремлено такі підходи до позначення суб'єктів адміністративного права, що уповноважені відповідною сукупністю владних правомочностей, а саме: «уповноважений суб'єкт», «суб'єкт владних повноважень», «суб'єкт публічної адміністрації». Зазначено, що вибір категорії, за допомогою якою позначається публічна та владна сторона правовідносин залежатиме від змісту конкретного виду адміністративних правовідносин, мети та завдань дослідження, особливостей обраної методології.

Зазначено, що залежно від компетенції, можливо виокремити: а) суб'єктів загальної компетенції (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України); б) суб'єктів спеціальної компетенції (наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції). Охарактеризовано таку групу суб'єктів, які наділені владними повноваженнями як центральні органи виконавчої влади, що утворюють другий рівень органів виконавчої влади та підпорядковуються безпосередньо Кабінету Міністрів України.

Визначено, що уповноваженим суб'єктом буде являтися державний орган, який наділений повноваженнями владно-розпорядчого характеру. Зроблено висновок про те, що уповноваженим суб'єктом може бути одночасно центральний орган виконавчої влади, якого утворено в формі міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади (агентства, служби, інспекції, комісії, бюро чи центрального органу виконавчої влади).

Зазначено, що уповноваженим суб'єктом може бути будь-яка установа 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. Встановлено, що в адміністративному праві можуть використовуватись різні категорії для позначення додаткових ознак адміністративно-правового статусу уповноважених суб'єктів, типу повноважень, рівня взаємодії з громадянами.

Ключові слова: суб'єкт, адміністративне право, суб'єкт публічної адміністрації, владні повноваження, уповноважений суб'єкт.

Maslova Ya. I. SUBJECT-AUTHORITY DIMENSION OF ADMINISTRATIVE LAW

The article is devoted to the study of subjects of administrative law, which are endowed with powerful powers. Attention is focused on the fact that in administrative law, participants in legal relations are not equal. Those subjects of administrative law that are empowered are designated differently both in legislation and in doctrinal works. The following approaches to the designation of subjects of administrative law, which are authorized by the appropriate set of authorities, are distinguished, namely: "authorized subject", "subject of authority", "subject of public administration". It is noted that the choice of the category, by means of which the public and powerful side of the legal relationship is indicated, will depend on the content of a specific type of administrative legal relationship, the purpose and objectives of the research, and the features of the chosen methodology.

It is noted that depending on the competence, it is possible to single out: a) subjects of general competence (for example, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the President of Ukraine); b) subjects of special competence (for example, the National Agency for the Prevention of Corruption). Such a group of entities that are empowered as central bodies of executive power, forming the second level of bodies of executive power and subordinated directly to the Cabinet of Ministers of Ukraine, has been characterized.

It was determined that the authorized entity will be a state body that is empowered with administrative powers. It was concluded that the authorized entity can be a central executive body at the same time, which is formed in the form of a ministry or other central executive body (agency, service, inspection, commission, bureau or central executive body).

It is noted that the authorized subject can be any public law institution (including the state, regional and local state authorities, independent public enterprises) and any natural persons when they exercise the powers of official bodies. It was established that different categories can be used in administrative law to indicate additional features of the administrative-legal status of authorized subjects, the type of authority, and the level of interaction with citizens.

Key words: subject, administrative law, subject of public administration, authority, authorized subject.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку функціонування владних публічних органів у найважливіших сферах суспільного життя все частіше привертає до себе увагу як змістовно нова форма державного устрою. Становлення Української держави як правової, демократичної

та соціальної в умовах слідування євроінтеграційному курсу сприяє реформуванню системи владних суб'єктів шляхом їх кількісного розширення та переформатування діяльності. Закріплення правового статусу владних суб'єктів та наділення їх необхідною компетенцією сприяють визнанні

за ними повноважень саме правового характеру. Проте, детальне вивчення правового статусу учасників адміністративних відносин дає підстави позиціонувати окремих органів як повноцінних суб'єктів публічної адміністрації. Враховуючи те, що дослідження місця і ролі системи органів публічної влади не набули належного правового регулювання у зв'язку із недостатньою науковою опрацьованістю, з'ясування науково-теоретичних аспектів детермінації їх можливих статусів в адміністративному праві зумовлює підвищений інтерес до вказаної проблематики.

Аналіз останніх досліджень. З'ясування особливостей правового статусу суб'єктів владних повноважень було предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янова, Ф.Г. Бурчака, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.В. Болокан, О.Г. Бондар, І.М. Бондаренко, М.Ю. Віхляев, Н.В. Галіцина, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, В.К. Колпакова, В.В. Копейчикова, В.Ф. Погорілка, Н.О. Рибалки, Ю.М. Тодики, С.Г. Серьогіної, Ю.О. Тихомирова, В.Є. Чиркіна та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, питання правової природи їх детермінації через різного порядку категорії є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є визначення сутності та особливостей суб'єктів адміністративного права, що наділені владними повноваженнями

Виклад основного матеріалу. В адміністративному праві учасники правовідносин не є рівноправним. Ті суб'єкти адміністративного права, що наділені повноваженнями по-різному позначаються як в законодавстві, так і доктринальних працях. При цьому, для позначення суб'єктів адміністративного права, що уповноважені відповідною сукупністю владних правомочностей можуть використовуватись такі категорії, як: «уповноважений суб'єкт», «суб'єкт владних повноважень», «суб'єкт публічної адміністрації». Зазначено, що вибір категорії, за допомогою якою позначається публічна та владна сторона правовідносин залежатиме від змісту конкретного виду адміністративних правовідносин, мети та завдань дослідження, особливостей обраної методології.

Щодо сутності поняття «уповноважених суб'єктів», у цілому уповноваженим суб'єктом буде являтися державний орган, який наділений повноваженнями владно-розпорядчого характеру.

До ознак, що які детермінують сутність поняття «системи суб'єктів, які наділені владними повноваженнями» слід віднести:

1) кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи органів державної влади;

2) кожного із суб'єктів наділено відповідним правовим статусом, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами;

3) діяльність суб'єктів спрямовано на реалізацію не приватного, а публічного інтересу, що опосередковує відповідний зміст їх діяльності;

4) кожного наділено повноваженнями щодо прийняття владно-розпорядчих рішень; тощо [1, с. 81].

Залежно від компетенції, можливо виокремити: а) суб'єктів загальної компетенції (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України); б) суб'єктів спеціальної компетенції (наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції).

У системі суб'єктів, які наділені владними повноваженнями чільне місце належить центральним органам виконавчої влади. Загалом, у своїй сукупності центральні органи виконавчої влади утворюють другий рівень органів виконавчої влади та підпорядковуються безпосередньо Кабінету Міністрів України. Хоча конституційно звернено увагу лише на один вид центральних органів виконавчої влади, якими є міністерства, перелік центральних органів виконавчої влади конкретизований відповідними нормативно-правовими актами. Згідно положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», систему центральних органів виконавчої влади формують міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, які утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції, комісії та бюро, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [2].

Вперше система центральних органів виконавчої влади була описана Концепцією адміністративної реформи в Україні, в якій зверталася увага на потребу концептуально здійснити класифікацію підвідомчих Кабінету Міністрів органів виконавчої влади, розподіливши їх на групи органів, а саме: I група – центральні органи виконавчої влади: а) міністерства; б) державні комітети; в) центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом; II група – урядові установи і організації: а) установи і організації, підпорядковані безпосередньо Кабінету Міністрів; б) установи і організації, підпорядковані Кабінету Міністрів опосередковано – через підпорядкування тому чи іншому центральному органу виконавчої влади; III група – установи і організації при Кабінеті Міністрів України [3]. При цьому, акцентувалося, що зважаючи на те, що Державні комітети визнаються єдиноначальними органами виконавчої влади, їх найменування властиве колегіальним органам, що обґрунтовує змінити назву «Державний комітет» на «Державне агентство».

В подальшому система центральних органів виконавчої влади була дещо трансформована, що відображено в Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади», згідно якого до системи центральних органів виконавчої влади України віднесено міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом [4]. Примітним є те, що попри відсутність класичного у сучасному розумінні розподілу центральних органів виконавчої влади на агентства, служби, інспекції тощо, відбувається вказівка саме на центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом із закріпленням їх специфіки.

Так, Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» визначено, що особливістю центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є те, що питання їх правового статусу та взаємовідносини з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності таких органів [5]. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади», передбачає, що центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань [4]. Не дивлячись на те, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» окремо виділяє в системі центральних органів виконавчої влади ще й органи зі спеціальним статусом, проте особливості їх адміністративно-правового статусу даним нормативно-правовим актом не розкрито.

Цілком слушною в даному контексті є думка Ю. Ващенка, яким звернено увагу, що відсутність визначення у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» особливостей та порядку реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом є серйозною прогалиною [6, с. 132]. Підтримуючи таку позицію О. Совгіря стверджує, що одним з основних недоліків Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» являється відсутність правового регулювання центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, про які відсутнє згадування у ст. 16 вказаного Закону, а також відсутність критерію виділення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з-поміж інших центральних органів виконавчої влади [7, с. 7].

У сучасному вигляді перелік центральних органів виконавчої влади відображений у Схемі спрямування й координації діяльності централь-

них органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, згідно якого виокремлюють: 1) міністерства; 2) центральні органи виконавчої влади; 3) центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через відповідних членів Кабінету Міністрів України [8]. При цьому, не відбувається розділення агентств, служб, інспекцій тощо та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що не дає змогу провести розмежування між даними органами.

При цьому, специфіка центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом підлягає детальному дослідженню. О.І. Лавренова, здійснюючи аналіз положень нормативно-правових актів, які закріплюють правовий статус конкретних центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, виокремлює наступні їх ознаки: 1) наявність специфічних завдань та функцій; 2) особливий порядок вирішення кадрових питань; 3) особливий порядок підконтрольності та підзвітності; 4) наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів; 5) наділення правом видавати нормативно-правові акти [9, с. 115-119].

Таким чином, уповноваженим суб'єктом може бути одночасно центральний орган виконавчої влади, якого утворено в формі міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади (агентства, служби, інспекції, комісії, бюро чи центрального органу виконавчої влади).

Щодо статусу суб'єктів публічного адміністрування, то на відмінно від суб'єктів державного управління, до них буде віднесено не лише органи державної виконавчої влади, але й органи місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень, й інших носіїв публічної влади. Об'ємне превалювання «публічної влади» підтверджено положеннями Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 3, під публічною службою розуміється 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 [10]. Розширення системи уповноважених суб'єктів має формальне значення для практичної діяльності, що обумовлено функціонуванням цих суб'єктів і до зміни теоретичних напрацювань в межах адміністративного права;

До визначення поняття «суб'єкт публічна адміністрації» може бути застосовано два підходи: вузький та широкий. Перший підхід полягає у визначенні «публічної адміністрації» в якості місцевих та інших органів публічної влади, до

яких віднесено інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права. За широкого підходу, до «публічної адміністрації» віднесено органи публічної влади, та суб'єктів, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [11, с. 525]. Водночас, 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 [12, с. 77].

Цікавою видається позиція, яку запропоновано В.К. Колпаковим щодо виразу категорії «суб'єкт публічної адміністрації» через призму двох аспектів: функціонального та організаційно-структурного. Функціональний вимір передбачає розгляд публічної адміністрації як діяльності відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, а організаційно-структурний – сукупності органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [13, с. 23].

Таким чином, уповноваженим суб'єктом може бути будь-яка установа 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.

Приходимо до висновку, що в адміністративному праві можуть використовуватись різні категорії для позначення додаткових ознак адміністративно-правового статусу уповноважених суб'єктів, типу повноважень, рівня взаємодії з громадянами. При цьому уповноваженим суб'єктом може бути будь-яка установа 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. Одночасно, цим суб'єктом може бути центральний орган виконавчої влади, а може не бути. Доцільним є подальше дослідження статусної проблематики уповноважених суб'єктів.

Література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галушко В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.08.2023).
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.08.2023).
4. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 року № 1572/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99#Text> (дата звернення: 10.08.2023).
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 10.08.2023).
6. Ващенко Ю.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування. Адміністративне право і процес. 2014. № 3(9). *Ювілейний*. С. 122–141.
7. Совгиря О. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»: перспективи вдосконалення змісту. *Юридичний вісник України*. 2011. № 17(825). С. 7.
8. Про внесення змін до схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2019 № 879. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2019-%D0%BF/conv#n78> (дата звернення: 10.08.2023).
9. Лавренова О.І. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 10.08.2023).
11. Кравцова Т. М., Солонар. А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. Ст. 522–525.
12. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 10. С. 74–77.
13. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суценко [та ін.] / за ред. В.К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.