

17. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>.

18. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1932-12>.

19. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1934-12>.

20. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/671-2014-%D0%BF>.

21. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>.

22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/240/2016>.

ТЕРЕЩУК В. В.,
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового і банківського права
*(Навчально-науковий інститут права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії
управління персоналом)*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.16>

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СТРУКТУРА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена визначенню базових термінологічних категорій теорії публічного адміністрування в Україні. Автор з'ясовує юридичну сутність публічного адміністрування, визначає його ознаки та побудову. У статті уточнені позиції щодо розуміння суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері публічного адміністрування. Особлива увага приділена аналізу адміністративно-правових актів, які визначають права, обов'язки та сферу компетенції суб'єктів публічного адміністрування. Автор обґрунтовує, що поняття «публічне адміністрування» концептуально не тотожне поняттю «державне управління», а також змістовно не тотожне поняттю «публічне управління», співвідносячись із ним як ціле та його частина.

Автор визначає структуру системи суб'єктів публічного адміністрування, яка поділяється на типових і атипових суб'єктів. До типових суб'єктів публічного адміністрування автор відносить Кабінет Міністрів України, міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади, місцеві адміністрації та органи місцевого самоврядування. Група атипових суб'єктів публічного адміністрування включає національні комісії регулювання природних монополій, установи (заклади) публічного права та фонди публічного права. Окрема



увага автором приділяється з'ясуванню та систематизації основних ознак цих суб'єктів.

Зроблено висновок, що публічне адміністрування дотепер є складним соціально-правовим феноменом, сутнісний зміст якого залишається неоднозначним як для української, так і для закордонної юридичної наукової думки. В юридичній науці адміністративного права публічне адміністрування пов'язується саме з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Зазначеними суб'єктами є суб'єкти адміністративного права, які в межах своєї компетенції здійснюють публічне адміністрування та створювались як відповідні суб'єкти, наділяючись відповідним адміністративно-правовим статусом.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна реформа, правовий статус, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування.

Tereshchuk V. V. Concept, signs and structure of public administration subjects of Ukraine

The article is devoted to the definition of basic terminological categories of the theory of public administration in Ukraine. The author clarifies the legal nature of public administration, defines its features and structure. The article clarifies the position regarding the understanding of entities engaged in public administration. Particular attention is paid to the analysis of administrative acts defining the rights, duties and competence of public administration entities. The author substantiates that the concept of “public administration” is conceptually not identical to the concept of “public administration”, and also meaningfully not identical to the concept of “public administration”, relating to it as a whole and its part.

The author defines the structure of the system of public administration entities, which are divided into typical and atypical entities. To typical subjects of public administration, the author includes the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries of Ukraine and other central executive bodies, local administrations and local governments. The group of atypical subjects of public administration includes national commissions for the regulation of natural monopolies, public law institutions (institutions) and public law funds. The author pays special attention to clarifying and systematizing the main features of these subjects.

It is concluded that public administration is still a complex socio-legal phenomenon, the essential content of which is still ambiguous for both Ukrainian and foreign legal scientific thought. In the legal science of administrative law, public administration is associated precisely with the activities of public administration entities. The indicated subjects are the subjects of administrative law, which, within their competence, carry out public administration and were created as relevant entities, clothed with the corresponding administrative and legal status.

Key words: administrative law, administrative reform, legal status, public administration, subjects of public administration.

Вступ. У 2014 р. в Україні розпочався новий державотворчий період розвитку нашої держави, який із 2019 р. був на конституційному рівні скорегований на шлях вибудовування сучасної України як європейської держави, внутрішня та зовнішня політика якої реалізується в контексті стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі (далі – ЄС) та в Організації Північноатлантичного договору (далі – НАТО). Ці зміни курсу подальшого розвитку нашої держави відбулись на тлі процесів значних світоглядних перетворень українського суспільства, що актуалізували потребу реформування адміністративного законодавства. У процесі здійснення адміністративної реформи в Україні відбулось теоретичне та нормативне вибудовування «публічної адміністрації» та «публічного



адміністрування» (на базі концепції та практики державного управління) як відображення європейської адміністративно-правової концепції *public administration*. Однак, попри очевидну важливість понять «публічна адміністрація» і «публічне адміністрування», поширеність уживання їх у спеціальній науковій юридичній літературі, необхідно зауважити, що українські та закордонні вчені не досягли єдиної думки про те, що слід розуміти під цими поняттями, а в чинному законодавстві України законодавцем дотепер не закріплено дефініцій відповідних термінів.

Поняття, ознаки і структура системи суб'єктів публічної адміністрації (далі – СПА) тією чи іншою мірою розглядалися В.Б. Авер'яновим, В.М. Бевзенком, М.О. Демідовою, О.В. Дніпровим, Ю.М. Комаровою, Д.В. Лазаренком, Р.С. Мельником, М.С. Міхровською, О.М. Семеній, І.М. Шопіною та іншими українськими юристами-адміністративістами. Не применшуючи вагомості вже опублікованих наукових висновків учених щодо розглядуваних аспектів юридичної природи СПА в Україні, варто зазначити, що відповідні результати досліджень потребують узагальнення, структурного перегляду, зважаючи як на останні зміни в чинному законодавстві, так і на розвиток юридичної думки про СПА.

Постановка завдання. Мета наукової розвідки – уточнення поняття, виокремлення та систематизація ознак, окреслення структури суб'єктів публічного адміністрування в нашій державі.

Результати дослідження. Поняття «публічне адміністрування» концептуально не тотожне поняттю «державне управління», а також змістовно не тотожне поняттю «публічне управління», співвідносячись із ним як ціле та його частина. Вказаний висновок має суттєве значення, адже не дозволятиме в нашому дослідженні ототожнювати СПА, суб'єктів державного адміністрування, суб'єктів державного управління. У загальному контексті публічне адміністрування як відображення європейської адміністративно-правової концепції *public administration* є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) щодо надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління. Отже, *суб'єкти публічного адміністрування* – це суб'єкти адміністративного права, які здійснюють публічне адміністрування та мають статус СПА. У цьому контексті поняття *публічне адміністрування* повинно розумітись як виконання публічних функцій в інтересах держави та суспільства: 1) суб'єктами публічної адміністрації, структуру системи яких доцільно розуміти в широкому контексті (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, атипові суб'єкти, що мають повноцінний статус СПА); 2) суб'єктами, які виконують окремі функції СПА.

Зазначене зумовлює необхідність з'ясування переліку базових ознак, з огляду на які, тих чи інших суб'єктів права можна було б віднести до суб'єктів публічної адміністрації та публічного адміністрування. Беручи до уваги наявні позиції українських учених стосовно *ознак суб'єктів публічного адміністрування (адміністрації)* [1, с. 25, 89; 2, с. 181], можемо дійти висновку, що відповідними особливими рисами досліджуваних суб'єктів є такі їхні ознаки:

1) *СПА є суб'єктами адміністративного права і діють у межах адміністративно-правових відносин* (також в окремих випадках – у межах адміністративних процесуальних відносин). Вказане додатково зумовлює широту структури досліджуваних суб'єктів. Зокрема, українські науковці Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко звертають увагу на те, що «значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена поширеністю та всепроникаючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюються публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб» [3, с. 125];

2) *СПА створюються відповідно до норм чинного законодавства як відповідні суб'єкти* (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) або як *суб'єкти, які за певних обставин, передбачених законодавством (за наявності відповідних умов і підстав), можуть стати такими суб'єктами*, тобто набудуть відповідного правового статусу й автоматично увійдуть до системи цих суб'єктів (здебільшого інституції, на яких належним чином покладаються публічно-владні повноваження). У цьому контексті всі СПА можуть бути поділені на типових і атипових суб'єктів;



3) *СПА є частиною відповідної системи*, тобто зазначені суб'єкти у своїй сукупності складають цілісну організовану систему СПА. Цілісність цієї системи не вважається порушеною можливостями її розширення (на нетривалий час чи на відносно постійній основі) завдяки атиповим СПА. До відповідної системи не можуть бути віднесені суб'єкти, які виконують окремі функції СПА (громадські об'єднання та представники самоврядних професій);

4) *СПА за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності в межах свого предмета відання та повноважень виконують функції, властиві суб'єктам публічної адміністрації*: управлінську функцію; втручальну функцію; функцію сприяння; забезпечувальну функцію. Отже, СПА вчиняють дії, що: а) спрямовані на врегулювання комплексу питань, які перебувають в їхній компетенції, і є (дії) загальним об'єктом публічного адміністрування; б) стосуються реалізації конкретної адміністративної діяльності, що є родовим і безпосереднім об'єктом публічного адміністрування;

5) *СПА повинні здійснювати повноваження, виконувати покладені на них функції за конституційним правилом, встановленим у ч. 2 ст. 19 Основного закону України*, а саме: діючи лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

6) *СПА у своїй діяльності спрямовані на забезпечення, обстоювання інтересів суспільства та держави*.

Беручи до уваги викладене та зважаючи на окреслені проміжні висновки, доходимо висновку, що наявна в Україні система суб'єктів публічного адміністрування є складною структурою. Зважаючи на те, що метою цієї дисертаційної праці є з'ясування правового статусу відповідних суб'єктів, убачаємо доцільність у конкретизації відповідної структури та у критичному аналізі її структурних елементів.

Отже, систему СПА складають такі її структурні елементи:

1. Типові СПА, а саме:

1) *СПА в системі ОВВ*. Зважаючи на положення ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», можемо дійти висновку, що систему ОВВ як підсистему системи суб'єктів публічного адміністрування, складають:

а) *Кабінет Міністрів України* (Уряд України, КМУ), який відповідно до ст. 113 Конституції України, ст. 1, ч. 3 ст. 3 Закону України «Про КМУ» та п. 1 § 1, п. п. 1 і 2 § 6 Регламенту КМУ, є колегіальним органом, що є вищим органом у системі ОВВ, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні ОВВ, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів, забезпечує безперервність своєї діяльності, будучи відповідальним перед Президентом України і Верховною Радою України (далі – ВРУ), підконтрольним і підзвітним ВРУ в межах, передбачених Конституцією України;

б) *система центральних ОВВ*, тобто органів, які безпосередньо підпорядковані Уряду України. Центральні ОВВ є органами спеціальної компетенції та урядовими органами державного регулювання з підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації політики держави в певній сфері на загальнодержавному та місцевому рівнях є єдиним, головним призначенням [4, с. 98]. Зважаючи на зміст ч. 1 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», можемо зазначити, що *СПА України в межах системи центральних ОВВ* нашої держави є:

– *міністерства України*, якими є центральні органи виконавчої влади, виокремлені за ознакою певних сфер державної політики [5, с. 66];

– *інші центральні ОВВ*, які, відповідно до ч. 2 ст. 1, абз. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», є юридичними особами публічного права (зокрема, служби, агентства, інспекції), які виконують окремі функції з реалізації державної політики, а їхні повноваження поширюються на всю територію держави. Тобто до інших центральних ОВВ варто відносити: державні та національні служби (Державна авіаційна служба України, Державна служба експортного контролю України, Державна служба



України з етнополітики та свободи совісті, Національна служба здоров'я України й ін.); державні та національні агентства (наприклад, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України, Державне агентство лісових ресурсів України й ін.); державні інспекції (Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду України); державні бюро (Державне бюро розслідувань); інші державні органи, які спеціальною нормою закону наділяють їх статусом центрального ОВВ (зокрема, Національна комісія зі стандартів державної мови, Нацполіція);

2) *СПА в системі місцевих органів виконавчої влади* (далі – *МОВВ*). Зважаючи на положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації», зауважимо, що СПА як місцеві державні адміністрації (далі – *МДА*) здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах, а також у Києві та Севастополі (у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою), будучи місцевими органами виконавчої влади, входить до системи ОВВ. Також варто звернути увагу на те, що відповідно до законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про військово-цивільні адміністрації» у нашій державі (а саме в районі проведення антитерористичної операції) можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації (далі – *ВЦА*) для виконання повноважень *МОВВ*, *ОМС* у випадках, встановлених зазначеним Законом;

3) *СПА в системі місцевого самоврядування*. Відповідно до ст. ст. 140, 141 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], система місцевого самоврядування охоплює такі СПА, як: а) сільська, селищна, міська рада – представницькі *ОМС* (представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами); б) сільський, селищний, міський голова (головні посадові особи територіальної громади відповідно села, селищ, міст); в) виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в містах рад (виконавчі комітети, відділи, управління й інші створювані радами виконавчі органи, що є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень *ОВВ* – також підконтрольними відповідним *ОВВ*); г) старости (виборні посадові особи місцевого самоврядування, що є членами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад за посадою й обираються жителями села, селища, розташованих на території відповідного старостинського округу); г) районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; д) органи самоорганізації населення (зокрема, будинкові, вуличні, квартальні й інші органи самоорганізації населення).

2. *Атипові СПА*, тобто СПА, які за своєю юридичною природою не є носіями владних повноважень, набувають статусу суб'єкта публічного адміністрування відповідно до закону (чи адміністративного договору) у межах отриманих повноважень. До цієї групи СПА доцільно відносити:

1) *національні комісії регулювання природних монополій* (далі – *НКРПМ*), як-от: а) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним ВРУ, діє відповідно до спеціального положення, здійснюючи державне регулювання ринку цінних паперів; б) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, яка є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним ВРУ, здійснює відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», а також спеціального положення державне регулювання ринків фінансових послуг у межах, визначених законодавством; в) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, яка відповідно до Закону України



«Про телекомунікації» та спеціального положення є державним колегіальним органом, який здійснює державне регулювання у сфері зв'язку й інформатизації, будучи підпорядкованим Президенту України та підзвітним ВРУ [7];

2) *установи (заклади) публічного права*, зокрема: наукові, науково-дослідні установи; освітні, освітньо-виховні установи; установи соціальної реабілітації; лікувально-профілактичні установи; освітньо-художні заклади; архівні установи; військові частини, з'єднання, військові комісаріати, військові навчальні центри, військові бази; установи виконання покарань тощо;

3) *фонди публічного права*, зокрема: а) Фонд соціального страхування України; б) Фонд соціального захисту інвалідів; в) Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Висновки. Публічне адміністрування сьогодні є складним соціально-правовим феноменом, сутнісний зміст якого залишається неоднозначним як для української, так і для закордонної юридичної наукової думки. В юридичній науці адміністративного права публічне адміністрування пов'язується саме з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Зазначеними суб'єктами є суб'єкти адміністративного права, які в межах своєї компетенції здійснюють публічне адміністрування та створювались як відповідні суб'єкти, наділяючись відповідним правовим статусом. Складність сучасної концепції *public administration*, відображена в широкому підході до розуміння публічної адміністрації та публічного адміністрування, передбачає цивілізаційне зрушення сучасного проєвропейського державотворення України, яке корегується потребою залучення до публічного адміністрування широкого кола суб'єктів адміністративного права, зокрема суб'єктів, для яких не є типовим виконання владних функцій. Крім того, особливим проявом демократизму вказаної концепції є надання можливості бути долученим до публічного адміністрування суб'єктів, які не є СПА. Можемо констатувати, що зазначене є юридичною можливістю залучення до публічного адміністрування суб'єктів, які перебувають поза системою СПА.

Список використаних джерел:

1. Семеній О.М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 258 с.
2. Сербин Р.А. Природа публічної адміністрації та її роль в адмініструванні благодійництва. *Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 23–24 липня 2015 р. Київ : Наук.-досл. ін-т публ. права, 2015. С. 180–181.
3. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
4. Казанчук І.Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5. С. 95–101.
5. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Інформаційна культура в Україні: правовий вимір : монографія / за заг. ред. К.І. Белякова. Київ : КВІЦ, 2018. 169 с.

