

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN UKRAINE

Актуальність теми статті полягає в тому, що з метою забезпечення ефективного й своєчасного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян необхідно впроваджувати й постійно удосконалювати підхід до розуміння та класифікації суб'єктів публічної адміністрації. Водночас першочерговою є не просто реалізація вказаних напрямів на практиці, а відпрацювання чіткого теоретичного розуміння в громадянського суспільства, які органи є суб'єктами публічної адміністрації. На основі цього можливо буде вибудувати чітку модель суб'єктів публічної адміністрації та впровадити її в чинне законодавство України. Виходячи із цього, визначення питання класифікації суб'єктів публічної адміністрації в Україні є вельми актуальним на сучасному етапі державно-правового розвитку нашої держави. Наголошено, що адміністративно-правову класифікацію суб'єктів публічної адміністрації доцільно класифікувати за п'ятьма ознаками:

1) за адміністративно-правовим статусом:

- державні;
- органи місцевого самоврядування;
- суб'єкти громадянського суспільства;
- приватні підприємства, установи, організації;
- органи, що здійснюють виконавчі функції;

2) за межами владного впливу:

- ті, що надають адміністративні послуги;
- ті, що наділені контрольними повноваженнями й мають право виносити санкції;
- правоохоронні органи;

3) за порядком створення:

- ті, що створюються відповідно до законодавства (Кабінет Міністрів, Президент);
- центральні органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- підприємства;
- громадські організації;

4) за порядком фінансування:

- з державного бюджету;
- з місцевих бюджетів;
- коштами фізичних та юридичних осіб;

5) за ступенем відповідальності:

- як юридичних осіб, відповідальність за яких несе держава;
- органи місцевого самоврядування;
- самі юридичні особи;
- конкретні фізичні особи.

У статті визначено, що класифікація суб'єктів публічної адміністрації в Україні – це система розподілу основних суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративних правовідносин за певними критеріями, за якими вони поділяються на певні підкласи за п'ятьма ознаками: адміністративно-правовим статусом; межами владного впливу; порядком створення; порядком фінансування; за ступенем відповідальності.

Ключові слова: адміністративна послуга, публічна адміністрація, публічне право, суб'єкт адміністративного права, класифікація.

The relevance of the topic of the article is that in order to ensure effective and timely protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, it is necessary to implement and constantly improve the approach to understanding and classification of public administration. At the same time, the priority is not just the implementation of these areas in practice, but the development of a clear theoretical understanding of civil society which bodies are the subjects of public administration. Based on this, it will be possible to build a clear model of public administration entities and implement it in the current legislation of Ukraine. Based on this, the definition of the classification of public administration in Ukraine is very relevant at the present stage of state and legal development of our state. It is emphasized that the administrative and legal classification of public administration entities should be classified on five grounds:

- 1) by administrative and legal status:
 - state;
 - local governments;
 - subjects of civil society;
 - private enterprises, institutions, organizations;
 - bodies performing executive functions;
- 2) outside the influence of power:
 - those that provide administrative services;
 - those who are endowed with controlling powers and have the right to impose sanctions;
 - police;
- 3) in the order of creation:
 - those that are created in accordance with the legislation (Cabinet of Ministers, President);
 - central executive bodies;
 - local governments;
 - enterprises;
 - NGOs;
- 4) by order of financing:
 - from the state budget;
 - from local budgets;
 - at the expense of individuals and legal entities;
- 5) by the degree of responsibility:
 - as legal entities for which the state is responsible;
 - local governments;
 - legal entities themselves;
 - specific individuals.

The article defines that the classification of public administration in Ukraine is a system of distribution of the main subjects of power in the field of administrative relations according to certain criteria in which they are divided into certain subclasses on five grounds: administrative and legal status; outside the power of influence; the order of creation; the order of financing; according to the degree of responsibility.

Key words: *administrative service, public administration, public law, subject of administrative law, classification.*

Вступ. У сучасній юридичній літературі єдиного переліку суб'єктів публічної адміністрації не існує. Що є приводом вважати таку закономірність недоліком. Визначення та віднесення того чи іншого суб'єкта публічної адміністрації до однієї з категорій можливе шляхом систематизації через проведення їх класифікації.

В українському законодавстві відсутні положення про визначення та перелік суб'єктів публічної адміністрації, що унеможливило зробити доступ до повноцінного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Однак слід розуміти, що класифікація дозволяє виділити певні видові групи за конкретними ознаками.

З метою забезпечення ефективного й своєчасного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян необхідно впроваджувати й постійно удосконалювати підхід до розуміння та класи-

фікації суб'єктів публічної адміністрації. Водночас першочерговою є не просто реалізація вказаних напрямів на практиці, а й відпрацювання чіткого теоретичного розуміння в громадянського суспільства, які органи є суб'єктами публічної адміністрації. На основі цього можливо буде вибудувати чітку модель суб'єктів публічної адміністрації та впровадити її в чинне законодавство України. Виходячи із цього, визначення питання класифікації суб'єктів публічної адміністрації в Україні є вельми актуальним на сучасному етапі державно-правового розвитку нашої держави.

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

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць вчених та інших джерел здійснити класифікацію суб'єктів публічної адміністрації в Україні.

Результати дослідження. Відповідно до академічного тлумачного словника України поняття «класифікація» – це система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [1].

У загальній теорії держави й права публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. Залежно від форм публічної влади розрізняють органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену й взаємопов'язану у своїх елементах систему [2].

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади й місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, розв'язують питання соціально-економічного й культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на такі ланки: І. Система органів державної влади: 1. Глава держави – Президент України. 2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України. 3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади; 4. Система державних органів судової влади. ІІ. Система органів влади Автономної Республіки Крим: 1. Єдиний представницький орган автономії – Верховна Рада Автономної Республіки Крим. 2. Система органів виконавчої влади автономії: а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим – вищий виконавчий орган автономії; б) міністерства й республіканські комітети – центральні виконавчі органи автономії. ІІІ. Система органів місцевого самоврядування: 1. Представницькі органи місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади й здійснюють від їх імені й в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з-поміж депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради. 2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи. 3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради й комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад [2].

Конституція України чітко розмежує дві системи органів публічної влади – органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням ч. 1 ст. 5 Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади й місцевого самоврядування. Це означає, що й органи державної влади, й органи місцевого самоврядування – суть органи влади народу, але водночас це різні форми здійснення цієї влади. Органи публічної влади можуть бути класифіковані за різними критеріями: 1) за належністю до однієї з

підсистем публічної влади – органи державної влади й органи місцевого самоврядування; 2) за порядком формування – виборні й призначувані; 3) за порядком прийняття рішень – одноосібні й колегіальні; 4) за предметною підпорядкованістю – органи загальної та спеціальної компетенції; 5) за територіальною підпорядкованістю – загальнодержавні й місцеві; 6) за внутрішньою структурою – централізовані й децентралізовані; 7) за часом існування – постійні й тимчасові [2].

Таким чином, всі органи публічної влади розподіляються за встановленими критеріями й здійснюють владні повноваження в конкретній сфері суспільно-правових відносин.

Е. Сидоров визначив декілька класифікаційних критеріїв, що дозволяють побудувати систему органів публічної влади з податковими повноваженнями. Під час застосування підстави функціонального призначення органу й місця податкових повноважень органи публічної влади поділяються на: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції з наявністю частини функцій у сфері оподаткування; 3) органи спеціальної податкової компетенції. За підставою механізму утворення всі органи публічної влади з податковою компетенцією будуть розподілені на первинні й вторинні. Критерій територіальної юрисдикції та рівня компетенції дозволяє виокремити центральні й місцеві органи з повноваженнями у сфері оподаткування. Відповідно до критерію джерела походження податкових повноважень виділятимуться група органів державної влади, що мають податкові повноваження, та група органів місцевого самоврядування, за якими закріплені повноваження з введення в дію місцевих податків і зборів [3].

Таким чином, класифікація суб'єктів публічної адміністрації в Україні – це система розподілу основних суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративних правовідносин за певними основними (ознаками, критеріями), за якої поняття ділиться на види (підкласи) за ознаками родової діяльності.

На нашу думку, класифікацію суб'єктів публічної адміністрації слід здійснювати: 1) за організаційною структурою; 2) залежно від кола суб'єктів; 3) залежно від виконуваних повноважень; 4) за територіальною компетенцією; 5) за ієрархією підлеглості; 6) за способом прийняття рішень; 7) за функціями; за сферою діяльності і так далі.

Натепер слід відзначити закономірність відсутності єдиної класифікації саме суб'єктів публічної адміністрації, що є значною прогалиною сучасності. Водночас дійсно не варто забувати про те, що в процесі розвитку демократії зазначена класифікація може змінюватися, доповнюватися, що також вимагає своєчасної уваги законодавчих органів. Тому для полегшення розуміння встановлення в адміністративному провадженні кола суб'єктів, на яких покладено здійснення адміністративних повноважень, вірним кроком буде визначення та закріплення на законодавчому рівні критеріїв, які полегшують визначення та віднесення тих чи інших осіб під час виконання ними владних повноважень і суспільно-державних обов'язків, до суб'єктів публічної адміністрації.

А. Головістікова виводить ряд ознак, які притаманні суб'єктам публічної адміністрації:

– їхня діяльність спрямована на задоволення блага суспільних (публічних) інтересів через те, що вони виступають від імені держави;

– порядок їхньої діяльності регламентований нормативно-правовими актами (конституцією, законами, підзаконними нормативно-правовими актами, актами місцевого самоврядування). Вони можуть діяти за принципом: можна робити все, що передбачено нормативно-правовим актом (на відміну від громадян, які в більшості випадків діють за принципом: можна все, що не заборонено законом – дозволено);

– діяльність цих органів має публічно-владний характер і в переважній більшості випадків виносить формально-правові рішення, що підлягають оприлюдненню. Звідси принцип: не опублікований акт юридичної сили не має [4].

Дійсно, слід погодитись із думкою авторки, що суб'єкти публічної адміністрації повинні діяти тільки в межах і на підставі чинного законодавства України й ні в якому разі не можуть виходити за межі своїх повноважень.

Висновки: На нашу думку, адміністративно-правову класифікацію суб'єктів публічної адміністрації доцільно класифікувати за п'ятьма ознаками:

1) за адміністративно-правовим статусом:

– державні;

– органи місцевого самоврядування;

– суб'єкти громадянського суспільства;

– приватні підприємства, установи, організації;

– органи, що здійснюють виконавчі функції;

2) за межами владного впливу:

- ті, що надають адміністративні послуги;
- ті, що наділені контрольними повноваженнями й мають право виносити санкції;
- правоохоронні органи;

3) за порядком створення:

- ті, що створюються відповідно до законодавства (Кабінет Міністрів, Президент);
- центральні органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- підприємства;

– громадські організації;

4) за порядком фінансування:

- з державного бюджету;
- з місцевих бюджетів;
- коштами фізичних та юридичних осіб;

5) за ступенем відповідальності:

- як юридичних осіб, відповідальність за яких несе держава;
- органи місцевого самоврядування;
- самі юридичні особи;
- конкретні фізичні особи.

Отже, класифікація суб'єктів публічної адміністрації в Україні – це система розподілу основних суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративних правовідносин за певними критеріями, за яких вони діляться на певні підкласи за п'ятьма ознаками: адміністративно-правовим статусом; межами владного впливу; порядком створення; порядком фінансування; за ступенем відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 томах. Том 4. 1973. С. 175.
2. Система органів публічної влади в Україні. *Юридичні послуги Online*. 2020. URL: http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/09.php.
3. Сидоров Е. Класифікація органів публічної влади з повноваженнями у сфері оподаткування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2017. № 28. С. 76–78.
4. Головістікова А., Дмитрієв Ю. Проблеми теорії держави і права : підручник. Москва : ЕКСМО, 2005. 649 с.