

СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВОСТІ

Для визнання певного суб'єкта носієм публічних повноважень його належність до органів держави не принципова, не принципово яка його організаційно-правова форма (юридична особа, колективне утворення без статусу юридичної особи), необхідно дотримання таких умов: суб'єкт уповноважений законодавством на здійснення публічних повноважень; у нормативному акті мають бути визначені підстави набуття, межі повноважень, спосіб діяльності та компетенція такого суб'єкта.

Практика адміністративного судочинства свідчить про постійне й масштабне залучення до участі в розгляді й вирішенні адміністративних справ суб'єктів, яких доволі складно можна визначити саме як «суб'єктів владних повноважень» (суб'єктів публічної адміністрації).

Наголошено, що суб'єкт публічної адміністрації може реалізовувати як публічно-правові так і приватно-правові повноваження.

Ключові слова: суб'єкт публічної адміністрації, суб'єкт владних повноважень, адміністрація, адміністративно-правові відносини, рішення, дії, бездіяльність, сторони, позивач, відповідач.

Панова Г. В.,

здобувач
Запорізького
національного
університету

Однозначне визначення певного суб'єкта публічної адміністрації, як учасника адміністративно-правових відносин, його рішень, дій, бездіяльності гарантують правильне визначення виду (природи) спірних правовідносин, законодавства, яке має бути застосоване до цих відносин, вид судової юрисдикції, яку слід обрати для захисту прав, свобод, інтересів. Зрештою, від результатів оцінки учасників спірних правовідносин, здійснення ними їх компетенції, — залежить висновок про наявність підстав втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації.

Втім зауважимо, що зосередження повноважень щодо реалізації завдань та функцій держави (публічних повноважень) абсолютно не закріплені лише за органами державної влади, державними органами, органи влади Автономної Республіки Крим. Частка таких публічних повноважень може передаватися іншим недержавним суб'єктам.

Передання державних повноважень недержавним суб'єктам для реалізації ними завдань та функцій

держави свого часу вже була обґрунтована класиками науки адміністративного права. Так А. І. Єлістратов, писав, що будь-яка держава, не виключаючи абсолютної, діє не через який-небудь один орган, а через множини органів. Між ними послідовно розподіляються державні функції, утворюючи компетенцію відповідного органу. Таким чином, орган представляє державу не взагалі, а лише в межах своєї компетенції. Державна воля, яка дістає вияв через інший орган, буде для цього органу протилежною чужій волі, хоча при цьому всі органи належать до одного й того самого суб'єкта. Держава може нормувати об'єктивним правом відання своїх органів; суб'єктивне право на здійснення компетенції належить не безликому органу, а лише самій державі-особі. Держава може уособлювати у своїх органах певні, обопільно розмежовані вияви своєї сутності [1, с. 166-168].

«Про адміністрацію говоримо, — писав Ю. Л. Панейко, — не тільки у відношенні до діяльності державних органів, але також і у відношенні до приватних осіб (фізичних і правних (юридичних)). До визначення поняття адміністрації підійдемо ще з інших становищ. Адміністрацію можна визначити теж з матеріального або формально-організаційного становища. В матеріальному значенні: адміністрація — це діяльність або бездіяльність держави, що стоїть поза законодавством і судівництвом. В формально-організаційному значенні: адміністрація, це круг компетенцій державних органів, що не є ані законодавчими, ані судовими» [2, с. 1, 5; 3, с. 63, 69].

Висновок про можливість реалізації публічних повноважень недержавними суб'єктами зроблено і сучасною адміністративно-правовою наукою. Так у випадках, визначених нормативними актами, органи державної влади або органи місцевого самоврядування можуть делегувати частину своїх повноважень (функцій) юридичним особам приватного права [4, с. 132].

Таким чином, для визнання певного суб'єкта носієм публічних повноважень його належність до органів держави не принципова, не принципово яка його організаційно-правова форма (юридична особа, колективне утворення без статусу юридичної особи), необхідно дотримання таких умов:

— суб'єкт уповноважений законодавством на здійснення публічних повноважень;

— у нормативному акті мають бути визначені підстави набуття, межі повноважень, спосіб діяльності та компетенція такого суб'єкта.

Досліджуючи розсуд суб'єкта публічної адміністрації, до уваги слід брати і необхідність правильного визначення саме суб'єкта публічної адміністрації (суб'єкта владних повноважень), уникаючи його ототожнення із іншими подібними суб'єктами, які на відміну від суб'єкта публічної адміністрації, не є таким суб'єктом публічної адміністрації, не є носіями владних публічних повноважень. Для оцінки розсуду суб'єкта публічної адміністрації адміністративним судом принципово правильно ідентифікувати такого суб'єкта. Як відомо поняття «суб'єкт владних повноважень» (суб'єкт публічної адміністрації),

визначене Кодексом адміністративного судочинства України (ст.ст. 3, 48), Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 13) й представляє собою орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [5; 6].

Водночас практика адміністративного судочинства свідчить про постійне й масштабне залучення до участі в розгляді й вирішенні адміністративних справ суб'єктів, яких доволі складно можна визначити саме як «суб'єктів владних повноважень» (суб'єктів публічної адміністрації). Такими суб'єктами, зокрема, є медико-соціальні експертні комісії, органи суддівського самоврядування, організації саморегульованих (самоврядних) професій тощо [7; 8].

Дуже часто відповідачами в адміністративних справах залучаються і ті суб'єкти, які ані національним законодавством, ані судовою практикою в адміністративних справах не визнані та не обґрунтовані [9]. Наприклад, адміністративним судом на обговорення поставлено питання про підсудність справи адміністративному суду у зв'язку із тим, що, можливо, позов заявлено до Громадської ради доброчесності (громадського органу), який не є суб'єктом владних повноважень. Позивач повідомив, що спірне рішення (висновок) відповідача впливає на його права безпосередньо. Громадська рада доброчесності виконує делеговані повноваження, без-

посередньо впливаючи на добір кандидатів для проходження публічної служби [9]. Втім, оцінюючи природу та форми реалізації повноважень Громадської ради доброчесності, мусимо звернути увагу на три принципи, засадничі положення.

Очевидно, що до адміністративно-правових відносин, крім, так званих, класичних «суб'єктів публічної адміністрації» («суб'єктів владних повноважень») також долучаються і носії публічних (адміністративно-правових) повноважень. Їх участь в адміністративно-правових відносинах також реалізується через адміністративний розсуд. Прикладом таких носіїв публічних (адміністративно-правових) повноважень можуть бути розпорядники інформації, визначені статтями 12, 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [6], збори суддів, ради адвокатів.

Водночас, не слід визнавати абсолютно усіх без винятку суб'єктів, які реалізують публічні повноваження — суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень). Не завжди діяльність суб'єктів, які не належать до публічної адміністрації (не є суб'єктами владних повноважень), оцінюватиметься адміністративним судом, як і не завжди можливим в адміністративному судочинстві буде дослідження розсуду не суб'єктів публічної адміністрації (не суб'єктів владних повноважень). Слід визнати існування розсуду в діяльності носіїв публічних (адміністративно-правових) повноважень, які не є суб'єктами публічної адміністрації (суб'єктами владних повноважень).

Тому, адміністративним судом може оцінюватися адміністративний розсуд і «формальних» суб'єктів публічної адміністрації, передбачених національним законодавством, і тих суб'єктів, які є носіями публічних (адміністративно-правових) повноважень, але національним законодавством до переліку суб'єктів публічної адміністрації формально не віднесені.

Як принципово усвідомлювати особливості оцінки адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації й носіїв публічних (адміністративно-правових) повноважень, також принципово відрізнити ті випадки, коли суб'єкти публічної адміністрації й носії публічних (адміністративно-правових) повноважень реалізують приватні повноваження. Здійснення суб'єктами публічної адміністрації таких повноважень — не може досліджуватися в адміністративному суді, а розсуд щодо реалізації приватних повноважень суб'єктом публічної адміністрації й носіями публічних (адміністративно-правових) повноважень — не має адміністративно-правову природу. Нагадаємо, що згідно Цивільного кодексу України учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Держава діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Автономна Республіка Крим діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин (ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 167, ч. 1 ст. 168 Цивільного кодексу України) [10].

Учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності (ч. 1 ст. 2, ч. 3 ст. 8 Господарського кодексу України). Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [11].

Отже, як нами встановлено, крім власне суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) учасниками адміністративно-правових відносин, які, за винятком владних управлінських функцій та інших проявів активності суб'єктів публічної адміністрації, реалізують адміністративні повноваження також можуть бути: 1) приватні фізичні юридичні особи; 2) юридичні особи публічного права, які не є суб'єктами публічної адміністрації — державні та комунальні підприємства, установи, організації; 3) громадські об'єднання, інші суб'єкти громадськості; 4) колективні утворення — наприклад, органи суддівського самоврядування.

Узагальнивши практику реалізації адміністративного законодавства, судову практику в адміністративних справах, маємо запропонувати таку класифікацію суб'єктів публічної адміністрації:

— суб'єкти публічної адміністрації зі статусом юридичної особи – органи державної влади, державні органи, Національний банк України, органи влади Автономної республіки Крим, органи місцевого самоврядування;

— колективні суб'єкти публічної адміністрації без статусу юридичної особи — медико-соціальні експертні комісії, різноманітні тимчасові комісії (експертна, ліквідаційна, атестаційна, кадрова тощо);

— індивідуальні суб'єкти публічної адміністрації – посадові, службові особи органів державної влади, державних органів, Національного банку України, органів влади Автономної республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Симферополь: Изд-во «Оригинал М», Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007 – 512 с.

2. Наука адміністрації й адміністративного права: Загальна частина / (за викладами проф. Ю. Панейка). – Том I. Автбург: Б.в., 1949. – 115 с.

3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Сте-

цюк. – Київ: ВД «Дакор», 2016. — 464 с.

4. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. — № 35-36, № 37. — Ст. 446.

6. Про доступ до публічної інформації: Закон України 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. — № 32. — Ст. 314.

7. Постанова Київського окружний адміністративний суду від 6 серпня 2013 року адміністративна справа 810/3224/13-а // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33029864>

8. Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 3 вересня 2013 року адміністративна справа № 811/2366/13-а // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35254239>

9. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва про закінчення підготовчого провадження від 5 липня 2017 року адміністративна справа № 826/7186/17 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67580463>

10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. — №№ 40-44. — Ст. 356.

11. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. — № 18, № 19-20, № 21-22. — Ст. 144.

Панова Г. В. Субъект публичной администрации: современное понимание и его особенности

Для признания определенного субъекта носителем публичных полномочий его принадлежность к органам государства не принципиальна, не важно какова его организационно-правовая форма (юридическое лицо, коллективное образование без статуса юридического лица), необходимо соблюдение следующих условий: субъект уполномоченный законодательством на осуществление публичных полномочий; в нормативном акте должны быть определены основания приобретения, пределы полномочий, способ деятельности и компетенция такого субъекта.

Практика административного судопроизводства свидетельствует о постоянном и масштабном привлечении к участию в рассмотрении и решении административных дел субъектов, которых довольно сложно можно определить именно как «субъектов властных полномочий» (субъектов публичной администрации).

Отмечено, что субъект публичной администрации может реализовывать как публично-правовые так и частно-правовые полномочия.

Ключевые слова: субъект публичной администрации, субъект властных полномочий, администрация, административно-правовые отношения, решения, действия, бездействие, стороны, истец, ответчик

Panova G. V. Subject of public administration: modern identification and its peculiarities

In order to recognize a certain subject as a carrier of public authority, his membership in the state authorities is not essential, not in principle its organizational and legal form (legal entity, collective formation without the status of a legal entity), the following conditions must be observed: the subject authorized by the legislation to exercise public authority; the normative act must specify the grounds for obtaining, the scope of authority, the manner of activity and competence of such entity.

The practice of administrative justice shows the constant and wide involvement of the subjects in the consideration and resolution of administrative cases, which can hardly be defined as "subjects of power" (subjects of public administration).

It was emphasized that the subject of public administration can exercise both public-law and private-law powers.

Key words: subject of public administration, subject of power, administration, administrative-legal relations, decisions, actions, inaction, parties, plaintiff, defendant.