



УДК 342:342.5(045)(477)

Є. О. Безсмертний

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ФОРМ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

На підставі ґрунтовного аналізу чинного законодавства України розкрито поняття та види адміністративно-правових форм суб'єктів державної влади.

Особливу увагу приділено визначенню вичерпного обсягу адміністративних процесуальних прав і обов'язків, якими наділяються суб'єкти державної влади; розкриттю особливостей і форм реалізації цих прав та обов'язків такими суб'єктами.

Визначено типові риси суб'єктів державної влади, закономірності їх функціонування, права та обов'язки, які забезпечуються або здійснюються у поєднанні із застосуванням заходів адміністративного примусу.

Як висновок автор наполягає на необхідності проведення постійних наукових досліджень у галузі вдосконалення різних форм адміністративної діяльності органів державної влади як головної гарантії прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративно-правові форми, суб'єкт державної влади, заходи адміністративного примусу.

Розглядаючи питання поняття та видів адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів державної влади, слід визначитись, перш за все, з поняттям суб'єкта владних повноважень. Так, у п. 3 ч. 1 ст. 17 Кодексу про адміністративне судочинство України визначено, що суб'єктами владних повноважень є органи державної

влади, органи місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі чинного законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Оскільки поняття «суб'єкт владних повноважень», вперше закріплене КАС України, не отримало належного і вичерпного обґрунтування адміністративно-правовою наукою й національним законодавством, то відповідного розкриття потребують сутність цього поняття та характерні ознаки таких суб'єктів. На нашу думку, аргументація змісту поняття «суб'єкт владних повноважень» дозволить уникнути плутанини при визначенні конкретного позивача чи відповідача в адміністративній справі. У зв'язку із запровадженням судового розгляду та вирішення публічно-правових спорів необхідним також є визначення вичерпного обсягу адміністративних процесуальних прав та обов'язків, якими наділяються суб'єкти владних повноважень, розкриття особливостей і форм реалізації такими суб'єктами цих прав та обов'язків.

Проблема визначення суб'єктів владних повноважень не є абсолютно новою, особливостям правового статусу цих суб'єктів, їх функціонування присвячено чимало наукових праць, зокрема таких науковців-фахівців у галузі адміністративного права, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. М. Тищенко та ін.

Принципово важливим для правильного розкриття поняття «суб'єкт владних повноважень», подальшого з'ясування змісту його адміністративної процесуальної правосуб'єктності є виявлення характерних ознак цих суб'єктів та закономірностей їх функціонування. Важливо визначити, що конкретна фізична або юридична особа набуває статусу суб'єкта владних повноважень – учасника адміністративного судочинства – лише за наявності певних юридичних і фактичних обставин. По-перше, відповідний суб'єкт обов'язково має бути наділений певним обсягом управлінських повноважень, які він здійснює виключно способом та у формах, визначених чинним законодавством. По-друге, ці повноваження реалізуються у зв'язку з необхідністю сприяння здійсненню та захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, практичного виконання завдань і функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України. По-третє, така реалізація відбувається у суспільних відносинах, участь в яких бере значне коло суб'єктів права, відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. По-четверте, управлінські повноваження мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не у будь-яких суспільних відносинах, а лише у тих, які за своїм змістом є спірними.

Отже, необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, які мають здійснюватися суб'єктом саме у тих правовідносинах, в яких

виник спір. У випадку, якщо суб'єкт (зокрема орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказаних управлінських функцій (щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору), то такий суб'єкт не перебуває «при здійсненні управлінських функцій» та, відповідно, не має встановлених нормами КАС України необхідних ознак суб'єкта владних повноважень [1].

Крім того, суб'єкти владних повноважень характеризуються такими ознаками:

1) формуються державою або безпосередньо народом (наприклад вибори до парламенту) відповідно до закону та функціонують на його основі;

2) передбачені Конституцією або законами України завдання та функції цих суб'єктів здійснюються від імені держави або певної верстви суспільства; управлінські повноваження здійснюються через: а) видання нормативних та індивідуальних актів; б) здійснення контролю за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу – у разі необхідності. Наприклад, як зазначає В. К. Колпаков, правом на владні дії (акти), що впливають на рух і долю справи про адміністративний проступок, наділені компетентні органи та посадові особи, які чітко визначені чинним законодавством. Це, по-перше, суб'єкти, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення; по-друге, суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; по-третє, суб'єкти, які впливають на рух і долю справи, але розглядати справи не уповноважені (до них належить прокурор та уповноважена ним особа), і, по-четверте, суб'єкти, які реалізують заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [2, с. 147];

4) утворені зі службовців, які обіймають посади. За основу побудови апарату органів влади та місцевого самоврядування береться система посад їх утворюють, що співвідношення яких може змінюватися залежно від соціальної ролі суб'єкта владних повноважень;

5) як правило, суб'єкт владних повноважень має відповідну матеріальну базу – майно, що є в оперативному управлінні, власний рахунок у банку, відповідне джерело фінансування;

6) суб'єкт владних повноважень має чітко визначений територіальний масштаб діяльності, систему службової підпорядкованості, в його межах запроваджено сувору службову дисципліну.

Крім цих ознак, суб'єктів владних повноважень характеризує також і те, що вони є носіями владних повноважень – прав та обов'язків, які забезпечуються чи здійснюються у поєднанні із застосуванням заходів адміністративного примусу, або ж прав та

обов'язків, на підставі яких здійснюються заходи адміністративного примусу, або ж прав та обов'язків, на підставі яких здійснюються заходи адміністративного примусу. На переконання Т. О. Коломісця, адміністративний примус – це «особливий, комплексний, поліструктурний, об'єктивно-необхідний та обумовлений різновид державно-правового примусу, визначені нормами публічного права способи офіційного фізичного або психічного впливу уповноважених державних органів виконавчої влади, в деяких випадках судів, їх посадових осіб, а в деяких – і громадських об'єднань на свідомість та поведінку фізичних та юридичних осіб навіть всупереч їх волі та бажанню у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (адміністративних правопорушень) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого економічного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної ретроспективної мети (превенції, припинення правопорушень, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, притягнення винних до адміністративної відповідальності, попередження та ліквідації наслідків надзвичайних подій)» [3, с. 118].

Як пише Є. В. Курінний, «останнім часом в Україні суттєво зросла кількість владних суб'єктів адміністративно-правових відносин. Насамперед це Президент України, Адміністрація Президента України, Конституційний Суд України, Національний банк України, Рада національної безпеки й оборони, Рахункова палата, Вища рада юстиції, Фонд державного майна України, місцеві державні адміністрації, структури місцевого самоврядування та ін.» [4, с. 45].

Узагальнення поняття «суб'єкт владних повноважень», закріпленого п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України [5], та аналіз функціонуєчій нині в Україні системи органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів владно-публічних повноважень дозволяють зробити висновок, що такими суб'єктами слід вважати:

1) Президента України, Секретаріат Президента України (ст. 102, п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

2) орган законодавчої влади – Верховну Раду України (ст. 75 Конституції України);

3) органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (ст. 113, 118 Конституції України, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації»);

4) органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст. 124 Конституції України, закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій України»);

5) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України, закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»);

6) прокуратуру України (ст. 121 Конституції України, закон України «Про прокуратуру»);

7) інші державні органи – Рахункову палату (ст. 98 Конституції України, закон України «Про Рахункову палату»), Національний банк України (ст. 99 Конституції України, закон України «Про Національний банк України»), Раду національної безпеки і оборони України (ст. 107 Конституції України, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»), Вищу раду юстиції (ст. 131 Конституції України, закон України «Про Вищу раду юстиції»);

8) органи влади Автономної Республіки Крим – Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 136 Конституції України, закони України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про Автономну Республіку Крим»);

9) органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради (ст. 140 Конституції України, закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

10) посадову чи службову особу зазначених вище органів;

11) інші суб'єкти при здійсненні ними владних або владних управлінських функцій – наприклад, постійно діючу міжвідомчу комісію, ради, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст. 140 Конституції України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»).

Практичне значення для з'ясування ролі та місця суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, особливостей реалізації їх адміністративного процесуального статусу відіграє класифікація цих суб'єктів на види, яка може бути здійснена на підставі різних критеріїв.

Так, ураховуючи суспільно-державне призначення суб'єктів владних повноважень, в їх системі слід розрізняти органи державної влади, інші державні утворення (державні підприємства, установи, організації), органи місцевого самоврядування, громадськість.

Залежно від виконуваних функцій та завдань держави суб'єкти владних повноважень класифікуються на органи законодавчої влади, виконавчої влади та судової влади (ст. 6 Конституції України). Згідно з нормами Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України); до органів виконавчої влади належать Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (ст. 113, 117, 118 Конституції України); носієм судової влади в Україні є система загальних судів і Конституційний Суд України (ст. 124 Конституції України).

Враховуючи викладене вище, можна зробити висновок, що здійснення функцій та завдань органів державної влади як суб'єктів

владних повноважень відбувається в конкретних формах управлінської діяльності, які регламентуються правовими та організаційно-правовими актами з метою їх упорядкування та результативності, а також організаційно-технічних формах та ресурсному забезпеченні (фінансовому, матеріально-технічному та ін.).

У загальнонауковому розумінні під формою управлінської діяльності слід розуміти спосіб зовнішнього оформлення правових норм, який засвідчує їхню державну загальнообов'язковість, тобто це способи вираження і закріплення державної волі.

Згідно з цим в адміністративно-правовій літературі домінують певні підходи щодо цієї категорії. Так, О. М. Бандурка вважає, що форма адміністративного права – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв [6, с. 307]; Ю. П. Битяк – зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених ними завдань [7, с. 134]; В. К. Колпаков – зовнішньо виражена дія, волевиявлення суб'єкта управління, здійснені у рамках законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [8, с. 53]; Т. О. Коломієць – волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене у рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямовано-сті на реалізацію адміністративних функцій [9, с. 81].

Різноманітність форм державного управління, помітні відмінності в характері, юридичній силі, ролі в управлінському процесі роблять актуальною проблему їх класифікації. За характером і правовою природою форми адміністративного права поділяються на такі види:

- 1) видання адміністративних актів (підзаконні нормативно-правові акти, індивідуальні адміністративні акти);
- 2) укладення адміністративних договорів;
- 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій.

Крім того, для більш повного поділу адміністративно-правових форм, що здійснюються суб'єктами державної влади, використовується ступінь їх правової регламентації. Відповідно до цього виділяють: а) правові та б) організаційні форми.

Поділ адміністративно-правових форм на правові та організаційні не означає будь-якого применшення, а тим більше заперечення організуючої ролі права в процесі унормування діяльності суб'єктів адміністративного права. У цьому сенсі правові форми завжди є організаційними. Проте далеко не всі організаційні форми є правовими. До останніх належать лише ті, що обов'язково передбачають настання юридичних наслідків.

Таким чином, організаційні форми, які не призводять до настання юридичних наслідків, мають стати передусім предметом дослідження науки державного управління, а адміністративне право має зосередити свої зусилля на правових формах. Правові форми пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права і характеризують спосіб юридичного вираження відповідних дій.

Досліджуючи питання адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів державної влади, можна зробити **висновок**, що це – спосіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, яке засвідчує їхню державну загальнообов'язковість, тобто це спосіб вираження і закріплення державної волі з метою забезпечення суб'єктами державної влади прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави. У зв'язку з цим необхідно вести постійну дослідницьку роботу з удосконалення різних форм управлінської діяльності органів державної влади як основного гаранта забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб як суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Список використаних джерел: 1. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 груд. 2005 р. № 3.2-2002 // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2. – С. 124–126. 2. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с. 3. Коломієць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Т. О. Коломієць ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с. 4. Курінний Є. В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування : навч. посіб. / Є. В. Курінний. – Дніпропетровськ : Юрид. акад. МВС України, 2002. – 92 с. 5. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 6. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Золота миля, 2012. – 584 с. 7. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Харків : Право, 2010. – 624 с. 8. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. А. Пастух [та ін.] ; за ред. В. В. Коваленка. – Київ : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с. 9. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломієць. – Київ : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с. 10. Галунько В. В. Поняття, класифікація та зміст форм адміністративного права [Електронний ресурс] / Галунько Валентин Васильович. – 28.11.2010. – Режим доступу: <http://law-property.in.ua/articles/23-forms-of-administrative-law.html>.

Надійшла до редколегії 20.06.2014



Бессмертный Е. А. Понятие и виды административно-правовых форм субъектов государственной власти

На основании тщательного анализа действующего законодательства Украины раскрыты понятие и виды административно-правовых форм субъектов государственной власти.

Особое внимание уделено определению исчерпывающего объема административных процессуальных прав и обязанностей, которыми наделяются субъекты государственной власти; раскрытию особенностей и форм реализации этих прав и обязанностей такими субъектами.

Определены типичные черты субъектов государственной власти, закономерности их функционирования, права и обязанности, которые обеспечиваются или выполняются в сочетании с применением мер административного принуждения.

Как вывод автор настаивает на необходимости проведения постоянных научных исследований в области совершенствования разных форм административной деятельности органов государственной власти как главной гарантии прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц как субъектов административно-правовых отношений.

Ключевые слова: административно-правовые формы, субъект государственной власти, меры административного принуждения.

Bezsmertnyi Y. O. The notion and kinds of administrative and legal forms of state power's subjects

The notion and kinds of administrative and legal forms of state power's subjects are disclosed on the basis of thorough analysis of the current legislation of Ukraine.

Special attention is paid to determining exhaustive value of administrative procedural rights and duties that imparted to the subjects of state power; to disclosing the peculiarities and forms of realizing these rights and duties by such subjects.

Typical features of the state power's subjects and appropriateness of their functioning, rights and duties provided together with applying measures of administrative compulsion are defined.

The author as a conclusion of the article notes on the necessity of conducting permanent scientific research in the sphere of improving different forms of administration activity of the state power agencies as the main guarantee of the rights, freedoms and legal interests of physical and legal entities as the subjects of administrative and legal relations.

Keywords: administrative and legal forms, state power's subjects, measures of administrative compulsion.

