

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.51>
УДК 342.61

КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗА КРИТЕРІЄМ ЮРИДИЧНИХ НАСЛІДКІВ

Жукова Є.О.,

кандидат юридичних наук, докторант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

<https://orcid.org/0000-0003-2471-5230>

kafedra_prava@i.ua

Жукова Є. О. Класифікація видів публічного адміністрування за критерієм юридичних наслідків.

Мета статті полягала в тому, щоб на підставі аналізу теоретичних та нормативно-правових джерел запропонувати класифікацію видів публічного адміністрування за критерієм юридичних наслідків.

Обґрунтовано, що юридичні наслідки у сфері суспільних відносин з публічного адміністрування знаходять своє втілення в юридичних актах різноманітного характеру: ліцензіях, сертифікатах, свідоцтвах, а також документах інформаційно-довідкового характеру (довідках і витягах із єдиних та державних реєстрів). Це представляє собою зовнішній аспект виникнення, зміни, припинення чи легалізації правовідносин, які, власне, й являють собою основний зміст юридичних наслідків.

За юридичними наслідками можна виокремити такі найбільш поширені види публічного адміністрування: реєстрація; надання правового статусу; надання або анулювання дозволу за заявою замовника; видача ордеру; ліцензування; сертифікація; паспортизація; посвідчення; зняття з обліку; погодження; внесення змін до реєстрів; атестація; надання висновку; звуження та розширення господарської діяльності; видача державного посвідчення; установлення категорій; присвоєння розрядів.

Акцентовано увагу на тому, що деякі види публічного адміністрування не тягнуть за собою юридичних наслідків. До них, зокрема, належать: консультації, які проводяться персоналом публічних адміністрацій щодо особливостей законодавства і прав фізичних та юридичних осіб у певних сферах суспільних відносин; публічне обговорення проектів регуляторних актів, які, незважаючи на результати обговорення, можуть бути взагалі не затверджені або затверджені без урахування позицій сторін обговорення; планування, прогнозування та оцінка результатів діяльності з публічного адміністрування у певних сферах суспільних відносин; проведення науко-практичних конференцій, круглих столів, семінарів та колоквиумів, з метою обговорення актуальних проблем публічного адміністрування у певних сферах та пошуку шляхів їх вирішення.

Ключові слова: юридичні наслідки, види публічного адміністрування, критерії, юридичні акти, правовідносини, правове забезпечення.

Zhukova Ye. O. Classification of types of public administration by the criterion of legal consequences.

The purpose of the article was to propose a classification of types of public administration based on the analysis of theoretical and legal sources according to the criterion of legal consequences.

The article clarified that the legal consequences in the field of public relations of public administration are embodied in various legal acts: licenses, certificates, certificates, as well as information and reference documents (certificates and extracts from unified and state registers). This situation is an external aspect of the emergence, change, termination or legalization of legal relations, which constitute the main content of legal consequences.

According to the legal consequences, the following most common types of public administration can be distinguished: registration; granting legal status; granting or cancellation of permission at the request of the customer; issuance of an order; licensing; certification; deregistration; agreement; making changes to the

registers; attestation; providing a conclusion; contraction and expansion of economic activity; issuance of a state certificate; establishment of categories; assignment of ranks.

The argument is given that some types of public administration do not entail legal consequences. These include, in particular: consultations conducted by the staff of public administrations on the specifics of legislation and the rights of individuals and legal entities in certain areas of public relations; public discussion of draft regulatory acts that may not be approved or not approved without taking into account the positions of the parties to the discussion; planning, forecasting and evaluation of the results of public administration activities in certain areas of public relations; holding scientific and practical conferences, round tables, seminars and colloquia in order to discuss topical problems of public administration in certain areas and find ways to solve them.

Key words: legal consequences, types of public administration, criteria, legal acts, legal relations, legal support.

Постановка проблеми. Юридичні наслідки зазвичай пов'язують з феноменом юридичних фактів, виникнення яких власне і сприяє настанню вказаних наслідків. За змістом юридичні наслідки можна поділити на наступні категорії: це ті, які пов'язані з виникненням правовідносин, їх зміною, припиненням, а також з наданням уже наявним суспільним відносинам легального статусу. Юридичні наслідки як критерій кваліфікації видів публічного адміністрування, пов'язані винятково з правомірною поведінкою суб'єктів суспільних відносин. У разі, коли має місце порушення правових приписів, виникають інші відносини, зокрема, юрисдикційні, у ході яких відбувається поновлення порушених прав та інтересів та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Вказане свідчить про актуальність дослідження юридичних наслідків в аспекті класифікації видів публічного адміністрування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми сутності та видів юридичних наслідків, як і нерозривно пов'язані з ними питання властивостей юридичних фактів, залишаються недостатньо дослідженими у сучасній правовій науці. Окремі аспекти цієї проблематики розглянули у своїх працях такі вчені, як: В. Баландіна, Г. Кикоть, В. Музика, Ю. Оборотов, Л. Солодовник, М. Чернадчук та ін. Водночас стали уявлення про юридичні наслідки у вітчизняній правовій науці ще не сформувалися, що обумовлює спрямованість наукових пошуків.

Мета статті – на підставі аналізу теоретичних та нормативно-правових джерел запропонувати класифікацію видів публічного адміністрування за критерієм юридичних наслідків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для кращого розуміння сутності як матеріальної, так і ідеальної сторони юридичного факту в теорії юридичної фактології В. Баландіна пропонує виділяти окремо ознаки його ідеальної та матеріальної сторін. На думку вченої, лише єдність цих сторін може відображати природу і сутність поняття «юридичний факт». Зокрема, матеріальна сторона юридичного факту, згідно з позицією В. Баландіної, характеризується: а) наявністю інформації про суспільні відносини, що входять у предмет правового регулювання (юридичними фактами виступають ті дії, події, фактичні склади, що безпосередньо стосуються інтересів фізичних та юридичних осіб, органів державної влади, зокрема органів місцевого самоврядування); б) наявністю чи відсутністю обставин матеріальної дійсності (у такому разі необхідно враховувати як наявність юридичних фактів (певного явища), так і їх відсутність); в) наявністю явищ реальної дійсності, що існують незалежно від свідомості індивіда (юридичні факти перебувають не в уяві та свідомості суб'єктів, а в дійсності, яка виражається в певних діях і подіях реалій суспільного життя). При цьому, як зазначає вчена, матеріальна сторона юридичних фактів також характеризується своєю залежністю від права та його застосування, що дає підстави стверджувати про ідеальну (правову) сторону юридичного факту. Така залежність полягає у закріпленні елементів матеріальної сторони юридичного факту в правових нормах, з урахуванням наявної юридичної практики [1, с. 11–13].

У контексті цього слушно є позиція О. Рябченко, згідно з якою чимало авторів, аналізуючи форми державного управління, ділять їх на правові та неправові. Цей поділ має певний сенс, хоча терміни визначені не зовсім коректно – обидві форми регулюються нормами права. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – створення або внесення змін до правового режиму, породження, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки відбуваються при виданні актів управління, укладанні угод, здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади та управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Зазвичай, це управлін-

ські рішення, спрямовані на вирішення тактичних та оперативних завдань. Але якщо засада правових та неправових форм єдина, то, можливо, доцільніше було б вживати відповідно, такі терміни: «форма, що має юридичні наслідки» та «форма, що не має юридичних наслідків» [2, с. 26–27].

Щоб суспільні відносини будувалися і розвивалися, механізм правового регулювання повинен мати підстави дії. Такими підставами є конкретні обставини дійсності, які отримали в теорії права назву юридичних фактів. У процесі нормативно-правового на поведінку людей юридичні факти відіграють особливу роль – вони активізують норму права, приводять її «в рух», з їх допомогою реалізується закладена у ній потенція. Загальне правило, сформульоване в нормі за умови «якщо», стає правилом поведінки конкретних індивідуумів, які набувають статусу суб'єктів правового відношення, а не просто учасників соціальних зв'язків. Саме ставлення «дається» цим суб'єктам як правових можливостей, які від можливостей іншого характеру тим, що перебувають під юрисдикцією держави. У кожному конкретному разі відбувається індивідуалізація обставин і вона здійснюється шляхом правової кваліфікації. У процесі юридичної кваліфікації життєва обставина, що у соціальному сенсі має «свою власну фізіономію», у юридичному сенсі типізується, підганяється під характеристики, вироблені правом, і, одержуючи місце у ряді правових явищ, стає юридичним фактом. Перше, що відрізняє юридичний факт від іншого життєвого явища, – це його віднесення до предмета правового регулювання, його здатність бути об'єктом юридичної кваліфікації на основі норм об'єктивного права. Тому юридичний факт – це така життєва обставина, яка має не лише соціальний, а й юридичний бік, ознаки якого системно визначені правом. Саме ця ознака дає змогу зрозуміти здатність юридичного факту до породження правових наслідків у вигляді встановлення правового відношення, юридичний зміст якого складається із суб'єктивних прав та правових обов'язків суб'єктів, що беруть участь у ньому. Друга ознака полягає в тому, що юридичний факт – це об'єктивно наявне явище соціальної дійсності. Це означає, що, по-перше, воно виражене зовні у просторі та часі, а по-друге, соціально сприйняте. Тому може бути віднесено до юридичних фактів явища природи, які не зачіпають людські інтереси приватної чи суспільної якості. Деякі життєві фактичні обставини вважаються об'єктивно наявними лише за умови їх формальної визначеності та закріплення за суворою процедурою. Будь-які обставини соціально-правової дійсності протікають у часі та просторі об'єктивно, але деякі з них мають суб'єктивну природу. Тому характеристика юридичних фактів вимагає врахування того, що до них можуть бути віднесені ті явища об'єктивної дійсності, які хоч якось соціально значущі, а отже, підлягають суб'єктивній оцінці або в процесі вчинення, або у зв'язку з настанням наслідків. Третя суттєва ознака юридичного факту полягає у тому, що ця життєва обставина є елементом соціальної ситуації, і з правового погляду допустимо чи недопустимо. У разі допустимості явища, юридичний факт включає позитивне правове регулювання, у разі неприпустимості, відповідно, право регулює негативні наслідки того, що сталося. Четверта ознака цієї правової категорії полягає у здатності юридичних фактів відбивати стан суспільних потреб, сполучаючись з реаліями об'єктивної дійсності, що вимагають правової впорядкованості [3].

Юридичні наслідки, зазвичай, у сфері суспільних відносин з публічного адміністрування знаходять своє втілення в юридичних актах різноманітного характеру: ліцензіях, сертифікатах, свідоцтвах, а також документах інформаційно-довідкового характеру (довідках і витягах із єдиних та державних реєстрів). Це представляє собою зовнішній аспект виникнення, зміни, припинення чи легалізації правовідносин, які, власне, й являють собою основний зміст юридичних наслідків.

Виникнення правовідносин – це набуття сторонами прав та обов'язків, причому у відносинах, що складаються у сфері публічного адміністрування, зазвичай праву одного суб'єкта кореспондує обов'язок іншого суб'єкта. Відповідно, зміна таких правовідносин може представляти собою виникнення нових прав та обов'язків, зникнення або трансформацію наявних. При цьому правовідносини можуть зазнати значних змін як у змістовній, так і у суб'єктній частинах. Тому припинення правовідносин має своїми проявами скасування прав та обов'язків їх сторін. Зворотна ситуація простежується у разі легалізації вже наявних правовідносин – у такому разі легалізуються, набувають правового характеру права і обов'язки, які до цього сторони вже добровільно почали реалізовувати (виконувати).

За юридичними наслідками можна виокремити такі найбільш поширені види публічного адміністрування:

- а) реєстрація (наприклад, надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього [4];
- б) надання правового статусу (наприклад, надання статусу учасника бойових дій особам, які ви-

- конували бойове (службове) завдання із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України в умовах безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з військовими формуваннями інших держав і незаконними збройними формуваннями) [5]);
- в) надання або анулювання дозволу за заявою замовника (наприклад, анулювання органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт у разі подання замовником заяви про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт [6]);
 - г) видача ордеру (наприклад, на видалення дерев, кущів, газонів і квітників на території населеного пункту у разі виконання підготовчих і будівельних робіт на об'єктах) [7]);
 - г) ліцензування (наприклад, видача ліцензії на промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України [8]);
 - д) сертифікація (наприклад, видача сертифікату племінних (генетичних) ресурсів;
 - е) паспортизація (наприклад, оформлення і видача паспорта громадянина України);
 - ж) посвідчення (наприклад, видача посвідки на постійне проживання в Україні);
 - з) зняття з обліку (наприклад, зняття з обліку транспортних засобів у зв'язку з вибракуванням їх загальною);
 - и) погодження (наприклад, погодження місця розташування та висоти об'єктів на приаеродромних територіях);
 - і) внесення змін до реєстрів (наприклад, внесення змін до Реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту);
 - ї) атестація (наприклад, атестація на присвоєння кваліфікаційної категорії лікарям-спеціалістам);
 - к) надання висновку (наприклад, надання висновку щодо електромагнітної сумісності радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв);
 - л) звуження та розширення господарської діяльності (наприклад, розширення провадження виду господарської діяльності з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення);
 - м) видача державного посвідчення (наприклад, видача державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування національних та іноземних фільмів);
 - н) установа категорій (наприклад, установа категорій готелям та іншим об'єктам);
 - о) присвоєння розрядів (наприклад, присвоєння спортивних розрядів спортсменам).

Висновки. За юридичними наслідками можна виокремити такі найбільш поширені види публічного адміністрування: реєстрація; надання правового статусу; надання або анулювання дозволу за заявою замовника; видача ордеру; ліцензування; сертифікація; паспортизація; посвідчення; зняття з обліку; погодження; внесення змін до реєстрів; атестація; надання висновку; звуження та розширення господарської діяльності; видача державного посвідчення; установа категорій; присвоєння розрядів.

Водночас деякі види публічного адміністрування, хоча і є необхідними для забезпечення ефективного функціонування публічних адміністрацій і забезпечення максимального рівня задоволення інтересів і потреб громадян, однак не тягнуть за собою юридичних наслідків. До них, зокрема, належать:

- консультації, які проводяться персоналом публічних адміністрацій щодо особливостей законодавства і прав фізичних та юридичних осіб у певних сферах суспільних відносин (консультації платників податків, населення, яке потребує особливого соціального захисту тощо);
- публічне обговорення проєктів регуляторних актів, які, незважаючи на результати обговорення, можуть бути взагалі не затверджені або затверджені без урахування позицій сторін обговорення;
- планування, прогнозування та оцінка результатів діяльності з публічного адміністрування у певних сферах суспільних відносин;
- проведення науко-практичних конференцій, круглих столів, семінарів та колоквиумів, з метою обговорення актуальних проблем публічного адміністрування у певних сферах та пошуку шляхів їх вирішення.

Список використаних джерел:

1. Баландіна В. Г. Юридичні факти у податковому праві: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2007. 227с
2. Рябенко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутрішніх справ, 1999. 299 с.

3. Рябов А.Е. Юридические факты в механизме правового регулирования: Арэф. ...Дисс.канд.юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2005. 34 с.
4. Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього: Наказ Міністерства культури України 18.04.2012 № 366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1415-12#Text>
5. Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які виконували бойове (службове) завдання із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України в умовах безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з військовими формуваннями інших держав і незаконними збройними формуваннями: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 №203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203-2020-%D0%BF#Text>
6. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт: постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-%D0%BF#n590>
7. Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах: постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 р. № 1045. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-2006-%D0%BF#n10>
8. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з промислового вилову водних біоресурсів за межами юрисдикції України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 845. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845-2016-%D0%BF#Text>