

УДК 34.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.1.2>

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: ІНТЕРПРЕТАЦІЙНІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНИХ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Власенко В.П.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0002-1287-9732*

Власенко В.П. Суб'єкти публічного права: інтерпретаційні аспекти нормативних положень міжнародних правових актів та законодавства України.

У статті розглянуто нормативні положення міжнародних правових актів та національного законодавства, що містять визначальні аспекти суб'єктів публічного права, дослідження яких підсилює пізнавальні можливості щодо системного розуміння суб'єктивно-сутнісної складової національної правової системи, сприяє покращенню функціонування та взаємодії органів публічної влади, що в цілому є важливим чинником в розбудові правової держави та якісного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Встановлено, що до суб'єктів публічного права доцільно віднести державу в цілому та державні органи (у тому числі без статусу юридичної особи), що є складовою частиною механізму держави, вони мають відповідно до закону власну структуру, чітко визначені повноваження з реалізації публічної влади тощо, а також будь-яку особу приватного права, яка здійснює повноваження державного органу. Органами публічної влади, без статусу юридичної особи, є територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну митну політику, та центральні органи виконавчої влади, що здійснюють державну податкову політику. Суб'єктами публічного права, які організаційно не входять до системи органів виконавчої влади, є юридичні особи публічного права. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування дозволяє характеризувати його як самостійну форму публічної влади територіальної громади. Окрім зазначених суб'єктів визначено й інших суб'єктів публічного права (державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації), що уповноважені, відповідно до закону, надавати адміністративні послуги.

Ключові слова: суб'єкт права, суб'єкт публічного права, публічний інтерес, публічна служба, орган держави, місцеве самоврядування.

Vlasenko V. Subjects of public law: interpretational aspects of normative provisions of international legal instruments and legislation of Ukraine.

The article examines the normative provisions of international legal instruments and national legislation that contain defining aspects of subjects of public law. It is established that the concept of «subject of public law» is closely related to the concepts of «public service,» «public interest,» and others. The analysis of the content of these concepts demonstrates that subjects of public law are endowed with rights and legal obligations aimed at safeguarding, regulating, and ensuring the public interest. The key aspects of the latter are identified in international legal instruments. In particular, the normative provisions of the Universal Declaration of Human Rights indicate that public interest is the aspiration to achieve the common welfare in society. The Charter of the United Nations contains provisions that perceive public interest as the absence of threats to peaceful coexistence of all nations.

Based on this basis, public interest is defined as a priority task for states, public authorities, officials, etc., that have societal, state, or international significance and are driven by the necessity to achieve the common welfare of society.

It is argued that subjects of public law should include the state as a whole and all state bodies (including those without legal personality) that are integral parts of the state mechanism. They have their own structure

defined by law, clearly delineated powers in the exercise of state authority, and also encompass any private law entity that performs the functions of a state body. Public authorities without legal personality include territorial bodies of the central executive authority responsible for implementing state customs policy and central executive authorities responsible for implementing state tax policy. Legal entities of public law are also considered subjects of public law, despite not being part of the executive authority system. The constitutional and legal status of local self-government allows it to be characterized as an independent form of public authority alongside state authority within a territorial community. In addition to the mentioned subjects, other subjects of public law are identified, such as state registrars and subjects of state registration, who are authorized by law to provide administrative services.

It is noted that the study of normative legal provisions containing defining aspects of subjects of public law enhances the cognitive possibilities for a systemic understanding of the subjective-substantial component of the national legal system. It contributes to the improvement of the functioning and interaction of public authorities, which is an important factor in building the rule of law and ensuring the rights and freedoms of individuals and citizens.

The most significant features of subjects of public law are identified, namely: they are formed in accordance with the norms of public law, their purpose of creation and activity is to ensure the realization of public interest, their establishment and functioning are not dependent on private will and private interests of individuals, they facilitate the implementation of state governance and/or the performance of tasks and functions of the state as envisaged by the Constitution and laws of Ukraine. They are empowered to exercise state authority within the scope of their powers, based on and in the manner prescribed by legislation.

Subjects of public law are proposed to be understood as participants in public legal relations that are established in a defined manner by imperative legal norms in order to ensure the realization of public interest. These subjects are endowed with state authority and empowered to engage in socially significant activities to achieve this goal.

Key words: legal subject, subject of public law, public interest, public service, state authority, local self-government.

Постановка проблеми. Подальший демократичний розвиток держав, як і будь-які інші перетворення в країні, залежить від низки чинників, зокрема від суб'єктів права, діяльність яких спрямована на забезпечення реалізації публічного інтересу (забезпечення національних інтересів і безпеки, економічного добробуту, створення умов для ефективного розвитку держави та територіальних громад тощо).

Нині публічний інтерес в Україні забезпечується суб'єктами права, зокрема органами державної влади (в тому числі без статусу юридичної особи), органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства та на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [1].

Дослідження деяких особливостей суб'єктів публічного права, в тій чи іншій сфері суспільних відносин, здійснювалось у працях таких авторів як: Вільгушинський М., Джафарова О., Карабін Т., Лужанський М., Лютіков П., Мацелик Т., Рогачов Ю., Світличний О. та ін.

У працях зазначених науковців здійснювалась класифікація суб'єктів адміністративного права, приділялась увага аналізу діяльнісного аспекту суб'єктів публічної адміністрації в різних умовах та сферах суспільних відносин (сфера охорони здоров'я, дозвільної діяльності, податків і зборів економіки й фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, освіти, охорони навколишнього природного середовища тощо). Зокрема, головний акцент було зроблено на дослідженні особливостей здійснення управлінської адміністративної діяльності та надання тих чи інших адміністративних послуг суб'єктами публічного права.

Вважаємо, що аналіз чинних нормативних положень, якими визначається коло суб'єктів публічного права, підсилить пізнавальні можливості щодо системного розуміння суб'єктивно-сутнісної складової національної правової системи.

Метою наукової статті є з'ясування змісту чинних нормативних положень міжнародних правових актів та національного законодавства, що містять визначальні аспекти суб'єктів публічного права.

Виклад основного матеріалу. Різноманітність суб'єктів публічного права обумовлюється їх різним соціальним призначенням та правовим статусом. Дослідження нормативно-правових аспектів публічного права сприяє кращому розумінню особливостей функціонування державної влади, прин-

ципів її діяльності та взаємодіє з іншими суб'єктами права, що, в цілому, є важливим чинником для якісного забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Важливою теоретичною основою нашого дослідження є аналіз наукових положень, що містяться у теорії адміністративного права та стосуються ознак суб'єктів публічного права. Так, серед таких ознак можна виокремити наступні: наявність заснованої на нормах публічного права можливості суб'єктів публічної влади видавати юридичні акти та вчиняти дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу [2, с. 13]; наявність публічно-владних повноважень; підпорядкованість одного суб'єкта публічно-владних повноважень іншому – суб'єкту публічно-владних повноважень; домінування в адміністративно-правових відносинах публічного інтересу; адміністративна правосуб'єктність, яка виступає як галузева категорія [3, с. 143]; встановлений законодавством порядок створення; участь в адміністративних правовідносинах, що опосередковується публічним інтересом; визначена законом організаційно-правова форма діяльності [4, с. 99–101].

Суб'єкт публічного права є категорією, тісно пов'язаною з поняттями «суб'єкт права», «публічне право», «публічна служба» та «публічний інтерес». Тому, з-поміж іншого, теоретичною основою дослідження суб'єктів публічного права є також аналіз зазначених понять.

Отже, академічне загальне поняття «суб'єкт права» тлумачиться як носій суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, яким може бути фізична та юридична особа, об'єднання, спільноти, що наділені правосуб'єктністю, тобто можливістю і здатністю бути суб'єктами правовідносин з усіма правовими наслідками [5].

Публічне право слід розуміти як систему норм, предметом регулювання яких є відносини у сфері реалізації публічних (суспільних, державних та міждержавних) інтересів суб'єктів права за допомогою імперативного методу правового регулювання [6, с. 129]. Тобто виходячи зі змісту зазначених понять суб'єкти публічного права наділяються правами та юридичними обов'язками з метою охорони, врегулювання та забезпечення публічного інтересу.

У законодавстві України закріплено поняття «публічна служба», що означає діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1, п. 17 ч. 1 ст. 4]. В цьому понятті здійснено конкретизацію суб'єктів, на яких поширюється дія норм публічного права, але не визначено загальної мети публічної служби. У зв'язку з цим, визначивши зміст публічного інтересу, можемо окреслити мету діяльності суб'єктів публічного права. Так, публічний інтерес є важливим аспектом у міжнародних правових актах, що стосуються забезпечення прав і свобод людини, боротьби з корупцією тощо. Аналізуючи нормативні положення міжнародних правових актів можна визначити ключові аспекти поняття «публічний інтерес», а саме: нормативні положення Загальної декларації прав людини (1948 р.) вказують на те, що публічний інтерес – це бажання досягти загального добробуту у суспільстві [7]; Хартія Організації Об'єднаних Націй (1945 р.) містить положення, на підставі яких публічний інтерес доцільно сприймати як відсутність загроз мирному співіснуванню усіх народів [8]; положення Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією (2003 р.) вказують на те, що публічний інтерес можна розуміти як інтерес громадян та суспільства в цілому в забезпеченні ефективного та справедливого управління [9].

Таким чином, публічний інтерес доцільно розуміти як пріоритетні завдання для держав, органів публічної влади, посадових осіб тощо, що мають загальносуспільне, державне або міждержавне значення та зумовнюються необхідністю досягнення загального добробуту суспільства.

Виходячи зі змісту зазначених понять та нормативних положень, що містяться у чинних нормативно-правових актах, до суб'єктів публічного права слід віднести державу в цілому, органи держави (у тому числі без статусу юридичної особи), що є складовою частиною механізму держави, вони мають відповідно до закону власну структуру, чітко визначені повноваження з реалізації державної влади у конкретній сфері суспільного життя та органічно взаємодіють з іншими частинами державного механізму (Верховна Рада України, Президент України, центральні органи виконавчої влади тощо) [6, с. 74].

З метою належного урядування Комітетом міністрів Ради Європи було прийнято відповідну Рекомендацію СМ/Rec (2007) 7, де зазначено, що органом державної влади є: будь-яка публічна особа будь-якого рівня, включаючи державні, місцеві та автономні органи влади, що надають державні послуги або діють в суспільних інтересах; будь-яка особа приватного права, яка здійснює повноваження державного органу [10]. Наприклад, в Україні особою приватного права, яка здійснює повноваження

державного органу є приватний виконавець, уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом [11].

Також до суб'єктів публічного права відносять осіб, що здійснюють діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави перебуваючи на державній службі. Відповідно така служба здійснюється державними службовцями, які займають посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють встановлені для цієї посади повноваження [12].

У Рекомендації № R (2000) 6 Комітету міністрів державам-членам «Про статус державних службовців у Європі» зазначено, що державними службовцями є будь-які штатні чи контрактні працівники, найняті державними органами, чия заробітна плата виплачується з державного бюджету, за винятком обраних представників і певних категорій персоналу [13].

Органами державної влади без статусу юридичної особи, відповідно до ч. 2 ст. 21¹ Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», є територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну митну політику, та центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну податкову політику, утворюються без статусу юридичної особи та є органами державної влади [14].

До реалізації норм публічного права, задіяні й інші суб'єкти, які організаційно не входять до системи органів виконавчої влади. Зокрема, юридичні особи публічного права (наприклад, державні підприємства, навчальні заклади, створені державою (ч. 2 ст. 167 ЦК України), навчальні заклади, створені Автономною Республікою Крим (ч. 2 ст. 168 ЦК України), комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади, створені територіальними громадами (ч. 2 ст. 169 ЦК України) [15].

У ч. 2 ст. 81 ЦК України зазначено, що юридичною особою публічного права визначається юридична особа, яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування [15].

В.І. Борисова визначає публічних юридичних осіб через мету їх діяльності, як публічно-правові утворення (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, державні установи тощо), що мають на меті державні інтереси, тобто визнані державою і забезпечені правом інтереси соціальної спільноти, задоволення яких слугує неодмінною умовою і гарантією її існування та розвитку [16].

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. До таких суб'єктів належать органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як форма народовладдя, отримало закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [17]. З цього конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування посідає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою) і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє його характеризувати як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади [18].

У ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [17]. Згідно із ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [19].

Таким чином, органи місцевого самоврядування виступають суб'єктом публічного права здійснюючи муніципальне управління (територіальні громади, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи). До суб'єктів цієї групи, відповідно до п. 7, ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, також належать посадові чи службові особи органів місцевого самоврядування [1].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [20]. Дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Відповідно службовою особою є особа, яка постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснює функції місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймає в органах

місцевого самоврядування посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом місцевого самоврядування [21, ч. 3 ст. 18].

У Європейському кодексі поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування (2018 р.) визначено, що принципи, зазначені у Кодексі застосовують до виборних, призначених і контрактних посадових осіб, керівників державних підприємств, а також усіх приватних осіб, які мають зобов'язання щодо надання публічних послуг або залучені до процесів формування державної політики у цій сфері. До суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування відносяться усі особи чи організації, які беруть участь у визначенні, придбанні, наданні чи перегляді споживчих товарів і послуг [22].

Окрім зазначених суб'єктів публічного права, у ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено й інших суб'єктів публічного права (державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації), що уповноважені, відповідно до закону, надавати адміністративні послуги [23].

Висновки. Таким чином, до суб'єктів публічного права доцільно віднести державу в цілому та державні органи (у тому числі без статусу юридичної особи), що є складовою частиною механізму держави, а також будь-яку особу приватного права, яка здійснює повноваження державного органу. До органів публічної влади без статусу юридичної особи належать територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну митну політику та центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну податкову політику. Суб'єктами публічного права, які організаційно не входять до системи органів виконавчої влади, є юридичні особи публічного права. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування дозволяє характеризувати його як самостійну форму публічної влади територіальної громади. Окрім зазначених суб'єктів визначено й інших суб'єктів публічного права (державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації), що уповноважені, відповідно до закону, надавати адміністративні послуги.

На основі вищезазначеного можемо визначити найбільш суттєві ознаки суб'єктів публічного права, а саме: утворюються в установленому нормами публічного права порядку; метою створення та діяльності є забезпечення реалізації публічного інтересу; створення й функціонування не залежить від приватної волі та приватного інтересу особи; наділяються правом здійснювати державно-владну діяльність в межах повноважень, на підставі та у спосіб, передбачених законодавством (правотворчу, нормотворчу, правозастосовну та іншу діяльність); забезпечують реалізацію державного управління та виконання завдань і функцій держави, що передбачені Конституцією та законами України.

Суб'єктів публічного права пропонується розуміти як учасників публічно-правових відносин, що створюються у визначеному імперативними нормами права порядку з метою забезпечення реалізації публічного інтересу, які задля досягнення цієї мети наділяються державно-владними повноваженнями здійснювати соціально значущу діяльність.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
2. Вільгушинський М.Й. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень». *Віче*. 2013. № 12. С. 10–14.
3. Світличний О.П. Суб'єкти публічної адміністрації як учасники адміністративних правовідносин. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. Vol. 10, № 2. С. 142–148.
4. Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: аналіз змісту характерних ознак як умов вступу в адміністративно-правові відносини. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2013. № 1(1). С. 98–104.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю70 Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П – С. 736 с.
6. Теорія держави та права: навч. посіб. / [С.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.]; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
7. Загальна декларація прав людини: Документ від 10.12.1948 № 995_015-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

8. Статут ООН. Київ. Департамент громадської інформації ООН. 2008. 68 с. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf.
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Документ від 31.10.2003. № 995_c16. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
10. Про належне врядування: Рекомендація CM/Rec(2007) 7 від 20.06.2007, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5bb1.
11. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів. Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text>.
12. Про державну службу. Закон України. Редакція від 01.01.2023 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
13. Про статус державних службовців у Європі: Рекомендація № R (2000) 6 від 24.02.2000, прийнята Комітетом міністрів. URL: <https://minjust.gov.ua/m/rekomendatsii-parlamentskoi-asamblei-ta-komitetu-ministriv-radi-evropi>.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
15. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
16. Борисова В.І. До проблем участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах [Текст]. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції “Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми” (м. Одеса, 15 травня 2003 р.). Одеса: ОНУ МОНУ, Астропринт, 2003. С. 7-8.
17. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
18. Світличний О.П. Щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів у галузі земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 9. С. 153–155.
19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
20. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закону України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
21. Кримінального кодексу України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
22. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування: Документ від 07.11.2018 № 433, ухвалений конгресом місцевих та регіональних влад Європи. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>.
23. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.12.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.