

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**Харківський національний університет внутрішніх справ**  
**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти**  
**Факультет № 6**

## **ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

навчальної дисципліни «Адміністративне право і процес» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

**081 Право**

**за темою №3 – «Суб'єкти адміністративного права».**

**Харків 2023**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 № 7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року №  
7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року  
№7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та  
поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики,  
кандидат юридичних наук, професор І.В.Панова.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики,  
кандидат юридичних наук, В.А.Мельник.

**Рецензенти:**

1. Перший заступник директора Національного наукового центру  
„Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор  
юридичних наук, професор Спіцина Г.О.;
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету  
№ 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор  
юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України  
Комзюк А.Т.

## **План лекції**

1. Загальна характеристика суб'єктів адміністративного права: поняття і види.
2. Поняття адміністративної правосуб'єктності і адміністративно-правового статусу.
3. Президент України: повноваження щодо виконавчої гілки влади. Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, що створюються Президентом України для здійснення своїх повноважень.
4. Адміністративно-правовий статус Адміністрації Президента України. Інститут представників Президента України.
5. Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України.

## **Рекомендована література:**

### **Основна:**

1. Конституція України. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. - ст. 141.
2. Європейська конвенція про громадянство від 6 листопада 1997 року ратифіковано Законом N 163-V ( 163-16 ) від 20.09.2006.
3. Про громадянство України: Закон України // Відомості Верховної Ради – 2001. – N 13. – ст.65.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України // Відомості Верховної Ради – 1994. – N 23. – ст.161.
5. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України // Відомості Верховної Ради – 1994. – N 18. – ст.101.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – ст. 1122.
7. Загальне адміністративне право: підручник. За ред. Р.С. Мельник - Одеса. Видання друге .2023 р. -с.688
9. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
10. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Каргузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред. В.Галуцько, Н.Армаш, В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.-

444С.

12.Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ.освіти. / За ред. Ю.П.Битяка,В.М.Гаращук – Х., 2017. – 182 с.

8.Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.

## Текст лекції

### 1.Поняття і види суб'єктів адміністративного права

На сьогодні у вітчизняній адміністративно-правовій літературі для позначення обов'язкового суб'єкта адміністративного права використовуються різні категорії :

-суб'єкт публічної адміністрації»

-«Адміністративний орган»

-«суб'єкт владних повноважень»

--«суб'єкт публічного адміністрування»

Слід зазначити, два перших з них прийшли в українську юридичну науку з європейської : категорії *Адміністративний орган*» з німецької доктрини, «суб'єкт публічної адміністрації» - з англійської. «Суб'єкт владних повноважень»введено в юриспруденції України Кодексом адмін судочинства України. «Суб'єкт публічного адміністрування» можна розглядати в якості національної, щ замінила існуючу у радянські часи «Суб'єкт державного управління».

Всі ці категорії об'єднує той факт, що кожна з них використовується для позначення системи органів і посадових осіб, які представляють державу ( у широкому розумінні цього слова) в адміністративно-правових відносинах, насамперед з приватними особами.

Суб'єкти адміністративного права — це учасники суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами.

**Суб'єктами адміністративного права** є громадяни, іноземці, особи без громадянства.

**Суб'єктами адміністративно-правових відносин** є органи держави, насамперед це Президент України, органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, а також органи місцевого самоврядування.

На відміну від суб'єкта адміністративних правовідносин суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути їх учасником. Наприклад, громадянин України, що перебуває за її межами, може фактично не брати участі в жодних адміністративно-правових відносинах, тобто не бути їх суб'єктом, однак суб'єктом адміністративного права він є завжди, оскільки його як громадянина адміністративно-правові норми наділили комплексом прав і обов'язків.

Якщо громадянин не чинить адміністративних правопорушень, то він не є суб'єктом адміністративно-деліктних відносин.

Якщо суб'єкт адміністративних правовідносин — це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково в них бере реальну участь, то суб'єкт адміністративного права є, так би мовити, претендентом на цю участь. Але для того, щоб визнаватися таким претендентом, відповідна особа повинна бути потенційно здатним носієм суб'єктивних прав і обов'язків. Така потенційна здатність суб'єкта визначається як адміністративна правосуб'єктність.

Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю велике коло

учасників суспільних відносин, про що свідчить величезна кількість подібних відносин у різних сферах реалізації публічної влади. Не випадково перелік суб'єктів адміністративного права значно ширший, ніж у будь-якій іншій галузі права.

Суб'єктами адміністративного права є громадяни, іноземці, особи без громадянства. Причому правове становище суб'єктів однієї категорії неоднакове. Якщо проаналізувати адміністративну право-суб'єктність громадян, то виявиться, що вона відрізняється залежно від статі, віку, стану здоров'я (наприклад, не всі можуть призиватися на військову службу, вступати до вищих навчальних закладів тощо). Серед іноземців особливим адміністративно-правовим статусом наділяються біженці (згідно із Законом України «Про біженців»).

Суб'єктами адміністративно-правових відносин є органи держави, насамперед органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, а також органи місцевого самоврядування. Суб'єктами цих відносин треба визнати і структурні підрозділи підприємств, установ, організацій (наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні тощо).

Суб'єктами адміністративно-правових відносин є також різноманітні господарські структури. Зокрема, на них, як і на всі інші організації, нормами адміністративного права покладено обов'язок додержувати пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил (витрата електричної енергії, сплата оренди і т. ін.).

Взагалі для адміністративного права характерна велика кількість суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими характеристиками. Цим зумовлене й Існування різних варіантів їх класифікації. Так, суб'єктів адміністративного права можна поділити на: державні організації та їх представники і недержавні організації та їх

представники; суб'єкти колективні та індивідуальні; фізичні, юридичні особи і колективні суб'єкти без статусу юридичної особи тощо.

Найбільш поширене виділення таких основних видів суб'єктів адміністративного права:

а) фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

б) юридичні особи — органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій). Іншими словами, ми їх називаємо *суб'єкти публічної адміністрації*.

в) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення.

**1.1 Суб'єкти публічного адміністрування** (публічна адміністрація) мають певну організаційну структуру *публічного адміністрування*, під яким розуміється органічно єдина та чинна система органів державного управління, передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

До основних суб'єктів публічної адміністрації належать:

- 1) органи виконавчої влади ;
- 2) суб'єкти місцевого самоврядування;

3) суб'єкти делегованих повноважень:

а) громадські об'єднання;

б) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.

*Таким чином, до найбільш суттєвих ознак слід віднести такі:*

– кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування;

– вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативними актами;

– усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути навіть суб'єктами приватного права;

– для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з прийняття публічних владних рішень;

– вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання закону.

*Отже, суб'єкт публічної адміністрації – це суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність.*

Це насамперед орган чи посадова особа суб'єктів, для яких публічне адміністрування є основним видом діяльності, – органи виконавчої влади та суб'єкти місцевого самоврядування.

### **Ознаки суб'єкта публічного адміністрування**

Суб'єкти публічної сфери є органічними складниками єдиної державної влади, поділені на відповідні гілки, що орієнтовані на цінності, цілі, потреби громади та її окремих членів як споживачів послуг адміністративних структур публічного адміністрування.

*До загальних ознак суб'єктів публічної адміністрації належать такі:*

1) за своєю юридичною природою суб'єкт публічної адміністрації є *зобов'язальним перед приватними особами* і має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес суспільства загалом;

2) їх адміністративна діяльність є *обмеженою принципом «зв'язаності правом»* – вони можуть діяти виключно у спосіб і порядок, передбачений Конституцією та законами України<sup>1</sup>, що відповідає другому принципу правового регулювання – суб'єкту публічної адміністрації заборонено все крім того, що прямо дозволено законом;

3) *первинною компетенцією є адміністративні обов'язки, а похідною – адміністративні права*, що надаються суб'єкту в мінімальних межах для ефективного виконання обов'язків;

4) суб'єктам притаманна *адміністративна правоздатність* – потенційна здатність мати адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування та *адміністративна дієздатність* – здатність виконувати адміністративні обов'язки та реалізувати з їх виконання свої адміністративні права у сфері публічного адміністрування, що загалом формує основу адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації.

*Адміністративна правоздатність* суб'єкта публічної адміністрації – це його здатність мати суб'єктивні адміністративні обов'язки і права у сфері публічного адміністрування, які передбачені нормами адміністративного права. Правоздатність починає існувати з моменту створення (призначення на посаду) суб'єкта публічної адміністрації, а припиняється з моменту його ліквідації (звільнення з посади).

*Адміністративна дієздатність* суб'єкта публічної адміністрації – це юридична здатність суб'єкта публічної адміністрації своїми адміністративними діями самостійно реалізовувати набуті адміністративні обов'язки і права та нести за них відповідальність.

Складовою дієздатності є *адміністративна деліктоздатність* суб'єкта публічної адміністрації, що виражається в його юридичній здатності самостійно усвідомлювати свої вчинки та їх суспільно небезпечні (шкідливі) результати, відповідати за свої протиправні дії й нести за них юридичну відповідальність.

Для *юридичних осіб публічної адміністрації* правосуб'єктність, як правило, єдина – вона виникає з моменту створення (державної реєстрації) юридичної особи, припиняється з моменту ліквідації

*Адміністративна дієздатність посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації* виникає з моменту призначення на посаду, хоча часто після цього ще потребується прийняття відповідної присяги.

### **Групи суб'єктів публічного адміністрування**

В апараті держави суб'єкти владних повноважень, які виконують виконавчі функції, є незрівнєнно більш численними за тих, хто забезпечує законодавчі й судові повноваження. В Україні конституційна кількість народних депутатів складає 450 осіб, кількість суддів не перевищує 7 тис., а державних службовців – понад 200 тис., до цього потрібно додати 210 тис. осіб із МВС (без національної гвардії), понад 80 тис. посадових осіб місцевого самоврядування та ін.

Від часів незалежності формування суб'єктів різних гілок влади здійснювалося в демократичний спосіб, але під впливом різних центрів політичних впливів і груп вітчизняних еліт з різними поглядами на теорію публічного управління. У результаті цього в Україні сформувалася специфічна розгалужена система суб'єктів публічної адміністрації, що виконують виконавчі функції, – по-перше, формально входять до органів виконавчої влади, по-друге, формально не входять до системи органів виконавчої влади, однак здійснюють виконавчі функції в системі законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади.

Таким чином, незважаючи на те, що суб'єкти публічної адміністрації функціонують переважно в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, однак вони присутні і в законодавчій, і у виконавчій гілці влади та в державних органах, які формально не входять у систему жодної з них. Серед них слід виділити певні групи суб'єктів публічного адміністрування – органи державної влади, державні органи, які виконують виконавчі функції, але формально не належать до цієї структури; державні фонди та установи; органи влади автономного утворення (Автономної Республіки Крим); органи місцевого самоврядування; суб'єкти, яким делеговано окремі повноваження публічного адміністрування.

Під *системою державних органів* розуміють апарат держави, що представлений упорядкованою, організованою, цілісною системою органів законодавчої, виконавчої та судової влади, які наділені відповідними владними повноваженнями, а їх діяльність спрямована на реалізацію державної влади на всій території та в усіх сферах суспільства.

*Крім органів виконавчої влади, до суб'єктів публічної адміністрації зокрема належать:*

1) деякі повноваження Президента України, Адміністрація Президента України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (Адміністрація Президента України є постійним чинним допоміжним органом, утвореним Президентом України. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень);

2) апарат Верховної ради України, Уповноважена Верховної Ради України з прав людини та її секретаріат у законодавчій гілці влади;

3) повноваження суддів на адміністративних посадах, апарат суду і Державна судова адміністрація, Вища рада правосуддя, ВКСУ в судовій гілці влади;

4) Рада міністрів АРК як виконавчий орган виконавчої влади АРК;

5) суб'єкти публічної адміністрації, які не мають статусу органу державної влади ;

6) численні органи державної влади (змішаного підпорядкування), які виконують виконавчі функції, але формально безпосередньо не підпорядковані вищому чи центральним органам виконавчої влади;

Серед останніх слід відзначити:

– *Службу безпеки України* – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України<sup>1</sup>;

– *Службу зовнішньої розвідки України*, яка є державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах;

– *Раду національної безпеки і оборони України*, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України<sup>3</sup>;

– *Рахункову палату України*, що є державним колегіальним органом, який від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням;

– *Центральну виборчу комісію*, що є постійним чинним колегіальним державним органом, наділена повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів;

– *Управління державної охорони України*, що є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України;

– *Національний банк України*, який є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління;

– національні комісії регулювання природних монополій, які є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом – утворюються та ліквідуються Президентом України<sup>1</sup>.

## **2.2. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування**

Компетенція є базовою теоретичною категорією адміністративного права, яка дозволяє повно та всебічно схарактеризувати конкретний суб'єкт публічного адміністрування.

Виділяють два аспекти компетенції – зовнішній та внутрішній.

*Зовнішній аспект* пов'язаний з етимологією терміна «компетенція», що походить від лат. *competere* («бути відповідним»). У нашому разі йдеться про те, що кожен суб'єкт відповідає своєму місцю в публічній адміністрації. Коло питань, вирішення яких йому доручено, є унікальним, а право на вирішення цих питань – монополією конкретного суб'єкта.

*Внутрішній аспект* компетенції легко пояснити через її внутрішню будову. Компетенція не є однорідною і складається з низки взаємопов'язаних елементів. Її основними складниками є мета та завдання; предмет відання; адміністративні повноваження. Іноді до складників компетенції додають функції суб'єкта публічного адміністрування, його відповідальність тощо.

Компетенція центральних органів виконавчої влади та інших центральних державних органів установлюється спеціальними законами або положеннями про відповідні державні органи, затвердженими постановами КМУ, тощо. Щодо органів виконавчої влади на місцях їх компетенція фіксується в місцевих нормативних актах. Такі нормативні акти називаються *компетенційними*.

Мета та завдання визначають соціальне призначення суб'єкта публічного адміністрування, його роль і значення в організації суспільного життя та реалізації публічного інтересу.

**Завдання** – це наперед визначений, запланований до виконання обсяг робіт, покладений на суб'єкта публічного адміністрування. Перед кожним суб'єктом публічної адміністрації ставиться чітко визначене коло завдань.

*Приклад:* Національна поліція має чотири завдання: забезпечення публічної безпеки й порядку; охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидію злочинності; надання в межах послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги<sup>1</sup>.

В актах часто використовуються словосполучення «забезпечує формування державної політики» та «реалізує державну політику», перше з яких вказує на те, що виконання поставленого завдання передбачає переважно ухвалення нормативних актів, а друге – ухвалення адміністративних актів, проведення організаційних заходів тощо.

**Мета** відбиває загальну спрямованість діяльності суб'єкта публічного адміністрування. Завдання конкретизують, розкривають мету, є похідними від неї.

*Приклад:* Державне бюро розслідувань має за мету запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції, а завдання його не згадуються.

Другий складник компетенції – **предмет відання**. Він визначає коло питань, які компетентний вирішувати суб'єкт публічного адміністрування. У переважній більшості випадків у нормативному акті неможливо навести їх вичерпний перелік. Тому для встановлення меж предмета відання використовуються різноманітні маркери – територіальні, об'єктні, суб'єктні тощо.

*Територіальний маркер* вказує на географічно визначену територію, у межах якої виникають питання, що належать до предмета відання суб'єкта публічної адміністрації. *Об'єктний маркер* вказує на предмети та процеси, з якими пов'язане управлінське питання (об'єкти інтелектуальної власності, будівельна діяльність, товари, культурна цінність). *Суб'єктний маркер* вказує на коло осіб, причетних до вирішуваного питання (іноземці, військовослужбовці, громадяни України, закордонні українці, політичні партії, комунальні неприбуткові підприємства, медичні заклади тощо). Зазвичай для встановлення меж предмета відання суб'єкта публічного адміністрування використовуються різні види маркерів одночасно.

Третій складник компетенції – **повноваження**. Це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування. Саме тому деякі вчені, що займаються проблемами теорії права, називають повноваження «правообов'язком». Кількість повноважень суб'єкта публічного адміністрування залежить від різних обставин й істотно змінюється.

Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок два адміністративних повноваження<sup>1</sup>.

Особливості функціонування конкретного суб'єкта публічного адміністрування можуть бути розкриті лише з урахуванням взаємозв'язків і динамічної взаємодії всіх елементів його компетенції. Отож, для того щоб зрозуміти сутність суб'єкта публічного значення, його роль і значення в публічній адміністрації, а також управлінські можливості, слід детально ознайомитись з його компетенцією.

Крім того компетенція суб'єкта публічного адміністрування може використовуватись як класифікаційний критерій. Згідно з ним органи виконавчої влади можна поділити на: а) органи загальної компетенції; б)

органи галузевої компетенції; в) органи міжгалузевої компетенції; г) органи функціональної компетенції; д) органи предметної компетенції.

*Отже, компетенція – це комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризує особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем у публічній адміністрації.*

### **2.3 Повноваження суб'єктів публічного адміністрування**

Будь-який суб'єкт публічного адміністрування утворюється державою чи територіальною громадою для того, щоб покласти на нього обов'язки з виконання певних дій в інтересах держави чи громади. Тобто з самого початку визначається коло його публічних обов'язків. Однак виконання більшості з них передбачає контакт і взаємодію уповноваженого суб'єкта з іншими особами перед приватними. Тому суб'єкту публічної адміністрації надаються права вимагати від таких осіб виконання покладених на них обов'язків, дотримуватися належної поведінки. При цьому реалізація обов'язку без використання права для суб'єкта публічного адміністрування є майже неможливою.

*Приклад: Міністерство охорони здоров'я України зобов'язане видавати ліцензії на здійснення медичної практики та вести реєстр осіб, що отримали такі ліцензії.*

У компетенційних актах, особливо підзаконних, термін «повноваження» застосовується не завжди. Часто його замінюють досить складними мовними конструкціями на кшталт «на виконання своїх завдань орган здійснює» або «до компетенції органу належить».

Натомість повноваження прямо згадуються в Конституції України. Частина 2 статті 19 Основного Закону прямо зазначає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

З цієї норми можна зробити такі висновки: 1) повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон<sup>1</sup>; 2) кожне повноваження потрібно чітко викласти; 3) у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування; 4) владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам Конституції України та принципу верховенства права.

Різні суб'єкти публічного адміністрування наділені різними повноваженнями, підбір яких зумовлений метою, завданнями, предметом відання та іншими чинниками.

З функціонального боку складники компетенції взаємодіють таким чином: *предмет* відання визначає коло питань, які підлягають вирішенню, *завдання* прогнозують бажаний результат, а *повноваження* дають знаряддя, потрібні для досягнення такого результату. Чим різноманітніше коло завдань і предмет відання, тим більше повноважень буде надано для їх вирішення.

Адміністративні повноваження можна класифікувати за низкою критеріїв. Так, залежно від завдання, на виконання якого будуть спрямовані повноваження, їх можна розділити на *контрольні, координаційні, сервісні, юрисдикційні, регулятивні, інформаційні* тощо.

Залежно від місця органа публічного адміністрування, якому належать повноваження, в державній адміністрації їх можна розділити на *повноваження вищого органу виконавчої влади, повноваження центральних органів виконавчої влади, повноваження місцевих органів виконавчої влади, повноваження інших державних органів, повноваження органів місцевого самоврядування*.

За критерієм належності повноваження можна розділити на *власні* (надані безпосередньо суб'єкту публічного адміністрування) та *делеговані* (отримані від іншого суб'єкта публічного адміністрування).

Окремо слід згадати так звані *дискреційні повноваження*, за якими адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єкту публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант поведінки у передбачених законом випадках.

За теорією адміністративного права, повноваження суб'єкта публічного адміністрування мають реалізовуватися через формальну регламентацію адміністративних обов'язків і прав. При цьому – як для будь-якого суб'єкта владних повноважень – первинними є «обов'язки», а вторинними – «права».

*Адміністративні обов'язки суб'єкта публічної адміністрації* – це сукупність їх зобов'язань перед приватними особами, державою й суспільством, що встановлені нормами адміністративного права, а інколи й інших галузей права.

*Адміністративні права суб'єкта публічної адміністрації* – це прописана адміністративним законодавством міра дозволеної поведінки щодо виконання поставлених обов'язків стосовно забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом.

Однак на практиці це правило порушується, часто повноваження є водночас і правами, які суб'єкт зобов'язаний реалізувати за певних обставин, тобто права органу є одночасно і його обов'язками.

*Наприклад: відповідно до положень Закону «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання; складає баланси трудових, матеріально-фінансових та ін. ресурсів, подає раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності та ін.*

Відповідно жодне з наведених повноважень не можна абсолютно віднести ні до прав, ні до обов'язків, що зумовлює появу та використання такого терміна, як «правообов'язки». Зазначений підхід є хибним і таким, що розмиває чіткість розуміння посадовою особою публічної адміністрації

своїх адміністративних обов'язків і прав суб'єкта публічної адміністрації. Адже на відміну від громадян, суб'єкт публічного права наділений обов'язком здійснювати свої права для забезпечення і захисту публічних інтересів. За наявності відповідних юридичних фактів суб'єкт публічної влади не може не реалізувати свої повноваження.

*Отже, адміністративні повноваження – це взаємопов'язані адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і необхідні для досягнення поставлених перед ним завдань.*

### **2.3. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень**

Якщо діяльність зі здійснення публічного адміністрування обмежується компетенцією суб'єкта, то наступним питанням, на яке слід дати відповідь – яким чином той чи інший суб'єкт розпочинає володіти повноваженнями та які існують вимоги стосовно їх розподілу. Загальними обмеженнями в цьому питанні є структурні обмеження, що впливають із конституційної доктрини поділу влади, загальні принципи права та встановлені законодавчі обмеження, викладені, як правило, в базових (компетенційних) законах.

Повноваження суб'єкти публічного адміністрування отримують у різний спосіб (нормативний, договірний), від різних суб'єктів (законодавця чи іншого суб'єкта публічного адміністрування) тощо. Відповідно до цього можна виділити:

- 1) наділення повноваженнями;
- 2) делегування повноважень;
- 3) передання (перерозподіл) повноважень.

Загалом їх виокремлення базується на критерії відмежування суб'єкта, який передає повноваження, та способа здійснення.

**Наділення** повноваженнями суб'єкта публічного адміністрування здійснюється або законодавчим органом, або іншим уповноваженим на те органом. Так, наділення повноваженнями місцевих державних адміністрацій здійснюється Верховною Радою України, що ухвалила Закон «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до положень Конституції України та Закону «Про Кабінет Міністрів України» уряд наділив повноваженнями Державне агентство автомобільних доріг України, затвердивши положення про його діяльність, що містить перелік повноважень.

Наділення повноваженнями має первинний характер і здійснюється в разі появи нових об'єктів адміністрування (наприклад, кібернетичний простір, вимушено переміщені особи, євроінтеграція тощо). Так, одним із прикладів можна навести виникнення потреби здійснювати публічне адміністрування в новій сфері інформаційно-комунікаційних технологій, утворення відповідних суб'єктів і наділення їх повноваженнями.

Однак частіше за все здійснюється не наділення, а **передання повноважень**. Воно має похідний характер, що є наслідком реорганізації, ліквідації органів, децентралізації або централізації повноважень, оптимізації функцій органів і полягає в переданні повноважень від одного суб'єкта до іншого.

На рівні центральних органів виконавчої влади це питання врегульовано таким чином, що повноваження передаються: 1) у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття; 2) у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один чи кілька органів виконавчої влади; 3) у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу; 4) у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади; 5) у разі

ліквідації органу виконавчої влади й передання його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України.

**Зміст делегування повноважень** полягає в тимчасовому переданні здійснення своїх повноважень (у повному обсязі або частково) одними суб'єктами публічного адміністрування іншим. У той же час делегування не слід розглядати як дозвіл або санкціонування, а швидше як передання влади за умов особливого контролю. Причиною впровадження механізму делегування повноважень у публічне адміністрування є те, що воно має наслідком реалізацію повноважень більш обізнаними та компетентними суб'єктами, які здатні використовувати ширші інформаційні, людські та часові ресурси.

Делегування повноважень в адміністративно-правовій площині виражається у чотирьох варіантах:

1. *По-перше*, це стосується тих випадків, коли нормативні акти уповноважують керівника органу, його структурного підрозділу здійснювати передання своїх повноважень чи їх частини іншій посадовій особі.

Наприклад: делегування повноважень здійснюється при розподілі міністром власних повноважень між заступниками міністра в разі його відсутності (ст.8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). У цьому сенсі делегування повноважень відбувається також у формі адміністративного доручення і є однією з адміністративно-правових форм забезпечення оперативності та підвищення ефективності управління.

2. *По-друге*, делегування повноважень найбільш поширене у взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає, що делеговані повноваження – це повноваження органів

виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішеннями районних, обласних рад.

3. *По-третє*, делегування повноважень відбувається в системі органів виконавчої влади між співпідпорядкованими органами. Нормативно-правові акти передбачають можливість передання власних повноважень широкого кола суб'єктів.

*Приклад:* Наказ міністерства економіки України «Про порядок ліцензування експорту товарів» містить положення про делегування структурним підрозділам обласних державних адміністрацій права видання ліцензій на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США.

4. *По-четверте*, делегування повноважень публічного адміністрування може здійснюватися приватним особам (фізичним та юридичним), які в результаті набувають повноважень зі здійснення публічного адміністрування. Вони стають суб'єктами публічного адміністрування, однак тільки у функціональному сенсі, і їх діяльність чітко обмежена або законом, або актом делегування. Суб'єктами делегованих повноважень у наведеному сенсі можуть бути ради суб'єктів – суб'єкти господарювання, громадські об'єднання тощо.

У будь-якому наведеному вище варіанті делегування повноважень може здійснюватися лише в разі та в порядку, визначених законодавством. До таких висновків також дійшла судова практика.

Прийнято виділяти такі засоби делегування повноважень: через видання нормативного акта; через видання індивідуального акта; через укладення адміністративної угоди. Проте найбільш «природним» засобом

делегування є передання повноважень від однієї особи іншій через укладення між ними адміністративної угоди. У такому разі максимально повно реалізується принцип взаємної згоди сторін. Крім того угода дає можливість зафіксувати особливості конкретного випадку делегування, установити механізм вирішення суперечок, пов'язаних із делегуванням, порядок припинення делегування тощо.

*Отже, делегування адміністративних повноважень передбачає, що суб'єкт публічної адміністрації ситуаційно, тимчасово або безстроково передає іншій особі належні йому адміністративні повноваження з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.*

## **2. Поняття адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу**

Згадуючи наведене у попередньому параграфі визначення адміністративної правосуб'єктності як потенційної можливості особи бути носієм певних суб'єктивних прав і обов'язків, слід окремо сказати, як треба розуміти дані права й обов'язки.

Суб'єктивні права якоїсь особи — це надана і гарантована державою шляхом закріплення в правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки цієї особи.

Ознаками наявності в учасників адміністративних правовідносин суб'єктивних прав є:

- О можливість певної поведінки з метою задоволення своїх інтересів;
- О наявність адміністративної правосуб'єктності;
- ◁> можливість реалізації поведінки в адміністративних правовідносинах;
- О обмеженість поведінки рамками адміністративно-правових

норм, вихід за які є порушенням правових приписів. Протилежністю суб'єктивних прав є суб'єктивні (точніше, юридичні) обов'язки. Ці категорії нерозривно зв'язані й не можуть існувати одна без одної, оскільки право однієї особи, як правило, не може бути реалізоване поза виконанням обов'язку іншою особою.

Як суб'єктивні права, так і обов'язки, закріплені правовою нормою, набувають юридичного характеру, а тому їх точніше називати «суб'єктивні юридичні права і обов'язки». Але зважаючи на тавтологію в сполученні «юридичні (тобто правові) права», загальнопоширеним стало визначення «суб'єктивні права і обов'язки». Хоча для характеристики суб'єктивних обов'язків нерідко використовують дефініцію «юридичні обов'язки».

Суб'єктивні обов'язки — це покладена державою і закріплена в правових нормах міра належної поведінки якоїсь особи. Причому їх реалізація забезпечена можливістю застосування державного примусу.

У сфері адміністративно-правового регулювання суб'єктивні права і обов'язки мають як спільні, так і відмінні ознаки.

Об'єднує їх спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці (і те, і друге є мірою), належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій. Відмінності полягають у тому, що права реалізуються в інтересах їх власника, а обов'язки — в інтересах інших осіб; права — це міра можливої (допустимої) поведінки, а обов'язки — міра належної поведінки. Звертаючись до поняття адміністративної правосуб'єктності, слід визначити його як здатність особи мати і реалізовувати (здійснювати) безпосередньо або через свого представника надані їй нормами права — суб'єктивні права і обов'язки. Зміст даного поняття має два елементи:

- 1) здатність мати суб'єктивні права і обов'язки — адміністративна правоздатність;

2) здатність реалізовувати надані права і обов'язки - адміністративна дієздатність.

В органах державної влади, органах місцевого самоврядування адміністративна правосуб'єктність виявляється у нормативне закріпленій за ними компетенції тобто у сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій.

Це стосується й інших юридичних осіб — підприємств, установ, організацій, хоча щодо них термін «компетенція», зазвичай поширюється тільки на органи управління (адміністрації) цих юридичних осіб. Що ж до самих юридичних осіб, то використовується термін не «компетенція», а «адміністративно-правовий статус».

Адміністративна правоздатність — це здатність суб'єкта мати права і обов'язки, передбачені нормами адміністративного права. Адміністративна правоздатність виникає з моменту появи суб'єкта. Якщо йдеться про фізичну особу, то з моменту народження громадянина; якщо про юридичну (в деяких випадках іншу колективну) особу — з моменту державної реєстрації підприємства, установи, організації (а колективних утворень — навіть ще до моменту державної реєстрації). Припиняється правоздатність з моменту зникнення суб'єкта, тобто ліквідації підприємства, закладу, організації, а якщо йдеться про фізичну особу — з моменту смерті.

Адміністративна дієздатність — це здатність суб'єкта самостійно, вольовими, усвідомлюваними діями (безпосередньо або через представника) реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання.

Складовою адміністративної праводієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну (як правило, адміністративну) відповідальність.

Слід зазначити, що чинне законодавство України не визначає наявності адміністративної відповідальності юридичних (та інших колективних) осіб, хоча опосередковано така можливість допускається. Так, у ст. 25 Закону України «Про насіння» від 15.12.1993 р. наголошується, що юридичні й фізичні особи, винні у порушенні законодавства з питань насінництва, притягуються до дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності згідно із законодавством України.

Формально не закріплюючи щодо юридичних осіб існування адміністративної відповідальності, законодавець, однак, передбачає для них заходи відповідальності, які за своєю правовою природою є адміністративними. Наприклад, це накладення на об'єднання громадян таких стягнень, як попередження, тимчасове призупинення діяльності, примусовий розпуск тощо.

Отже, адміністративна деліктоздатність полягає у здатності фізичних осіб нести адміністративну відповідальність, а юридичних осіб — відповідальність адміністративного характеру.

Оскільки наявність адміністративної правосуб'єктності певним чином випереджає наявність у конкретної особи певних суб'єктивних прав і обов'язків, то важливого значення для характеристики суб'єктів адміністративного права набуває поняття адміністративно-правового статусу. Це поняття охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними.

Отже, підсумовуючи сказане щодо суб'єктів адміністративного права, відзначимо два моменти. З одного боку, коли йдеться про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати

обов'язки, акцентується увага на його адміністративній правосуб'єктності. З іншого боку, коли йдеться про наявні у того ж суб'єкта права і обов'язки, то мається на увазі його адміністративно-правовий статус.

### **3. Роль Президента України в системі адміністрування виконавчої влади**

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права через таємне голосування строком на п'ять років.

***Кадрові повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування:*** вносить подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; присвоює вищі військові звання та ін.

***Забезпечувальні повноваження Президента країни у сфері публічного адміністрування:*** створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; ухвалює рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі потреби окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою

України; ухвалює рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні тощо.

**Контрольні повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування:** зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим та ін.

*Отже, адміністративно-правовий статус інституту Президента України має подвійний характер: по-перше, для галузі адміністративного права конституційні повноваження Президента України щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина є вихідними положеннями, які мають розвиватися наукою адміністративного права та безпосередньо забезпечуватись органами й посадовими особами виконавчої влади та місцевого самоврядування; по-друге, деякі повноваження Глави держави щодо формування органів виконавчої влади, контролю за їх діяльністю, забезпечення національної безпеки та ін. дають підстави вважати, що інститут Президента в Україні законодавчо є таким, що наділений функціями виконавчої влади.*

#### **4.Адміністративно-правовий статус РНБО.**

До суб'єКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, СУБ'ЄКТІВ публічного управління, крім органів виконавчої влади, включають й інші державні органи з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації наданих їм прав у сфері державного управління. Правовий статус,

функції та повноваження РНБО, правові засади її організації та діяльності, склад, структура визначаються КУ та ЗУ «Про РНБО». Так РНБО контролює і координує діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Її склад формується Президентом України. При цьому до неї входять Прем'єр-міністр Укр., міністри оборони внутрішніх справ, закордонних справ. Рішення РНБО вводяться у дію указами Президента, що надає їм відповідної юридичної сили.

Законодавством України визначено такі функції РНБО:

1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері нац. Безпеки і оборони.

2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері нац. безпеки і оборони в умовах воєнного та надзвичайного стану.

В джерелах визначається дорадча функція цього органу. Вона полягає в розгляді питань, що належать до сфери національної безпеки і оборони із внесенням пропозицій президентові, ініціювання розробки нормативних актів та документів, узагальнення практики їх застосування.