

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### SOME ISSUES REGARDING THE ADMINISTRATIVE LEGAL PERSONALITY OF PUBLIC MANAGEMENT BODIES IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Мельниченко Б.Б., д.ю.н., доцент,  
професор кафедри теорії та філософії права, конституційного та міжнародного права  
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти  
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті розглянуто питання адміністративної правосуб'єктності органів публічного управління в країнах Європейського Союзу. Зазначено, що формування ефективного та дієвого публічного управління є одним з найважливіших та найактуальніших завдань розбудови демократичної держави. Без проведення реформ у цій сфері неможливо вийти на новий рівень економічного, соціального, політичного й культурного розвитку країни, підвищити рівень та якість життя громадян. Констатовано, що ключовою ознакою суб'єкта публічного управління є діяльнісний принцип, тобто здійснення публічного управління. Отже, основними суб'єктами здійснення публічного управління є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, для яких публічне управління є основним видом діяльності. З'ясовано, що серед вчених-адміністративістів поширеним є твердження про те, що в органах державної влади та органах місцевого самоврядування адміністративна правосуб'єктність виявляється у нормативно закріпленій за ними компетенції, до складових частин якої найчастіше зараховують повноваження, предмети відання, функції, завдання та цілі. Іноді до складників компетенції додають функції, відповідальність тощо. Виявлено, що між правосуб'єктністю і компетенцією органу влади існує органічна єдність, адже категорія «правосуб'єктність», як і категорія «компетенція», акумулює в собі як статичну частину (конкретні суб'єктивні права та обов'язки), так і динамічну частину, тобто реалізацію цих прав та обов'язків. Обсяг компетенції відображає ступінь самостійності органу влади, свідчить про його самодостатність у здійсненні владної діяльності. Встановлено, що у країнах Європейського Союзу система органів виконавчої влади та особливості взаємодії окремих її елементів завжди залежать від форми держави. Основним призначенням органів виконавчої влади є управління, що охоплює виконавчу та розпорядчу діяльність. Зазначено, що законодавство багатьох європейських країн передбачає наявність обов'язкових, делегованих та власних повноважень факультативного характеру місцевих органів влади. Адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування проявляється в процесі реалізації делегованих повноважень.

**Ключові слова:** публічне управління, органи публічного управління, адміністративна правосуб'єктність, адміністративна правосуб'єктність органів публічного управління.

The article considers the issue of administrative legal personality of public management bodies in the countries of the European Union. It is noted that the formation of efficient public management is one of the most important and urgent tasks of building a democratic state. Without reforms in this area, it is impossible to reach a new level of economic, social, political and cultural development of the country, to improve the level and quality of life of citizens. It is stated that the key feature of the subject of public management is the principle of activity – the implementation of public management. Therefore, the main subjects of public management are the executive authorities and local self-government bodies, for which public management is the main activity. It was found that among scholars it is common to say that in public authorities and local governments administrative legal personality is manifested in the normative competence assigned to them, the components of which often include powers, subjects, functions, tasks and purposes. Sometimes functions, responsibilities, etc. are added to the components of competence. It was found that there is an organic unity between the legal personality and the competence of the authority. After all, the category of legal «personality», as well as the category of «competence» accumulates both a static part (specific subjective rights and responsibilities) and a dynamic one, ie the realization of these rights and responsibilities. The scope of competence reflects the degree of independence of the authority, indicates its self-sufficiency in the exercise of power. It is established that in the countries of the European Union the system of executive bodies and features of interaction of its separate elements always depend on the form of the state. The main purpose of the executive branch is management, which covers executive and administrative activities. It is noted that the legislation of many European countries provides for the presence of mandatory, delegated and own powers of an optional nature of local authorities. The administrative legal personality of local self-government bodies is manifested in the process of exercising delegated powers.

**Key words:** public management, public management bodies, administrative legal personality, administrative legal personality of public management bodies.

**Постановка проблеми.** Формування ефективного та дієвого публічного управління є одним з найважливіших та найактуальніших завдань розбудови демократичної держави. Без проведення реформ у цій сфері неможливо вийти на новий рівень економічного, соціального, політичного й культурного розвитку країни, підвищити рівень та якість життя громадян. У цьому контексті істотно зростає значущість дослідження сутності адміністративної правосуб'єктності органів публічного управління. З огляду на євроінтеграційний вибір нашої держави на окрему увагу заслуговує питання адміністративної правосуб'єктності органів публічного управління в країнах Європейського Союзу.

Відомо, що ключовою ознакою суб'єкта публічного управління є діяльнісний принцип, тобто здійснення публічного управління. Отже, основними суб'єктами здійснення публічного управління є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, для яких публічне управління є основним видом діяльності [1, с. 74].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною основою дослідження стали праці українських та іноземних учених, таких як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Бортник, В. Галуцько, П. Діхтєвський, Т. Карабін, Ю. Ковбасюк, О. Кузьменко, П. Петренко, С. Стеценко.

**Мета статті** полягає в розгляді адміністративної правосуб'єктності органів публічного управління в країнах Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу.** Говорячи про адміністративну правосуб'єктність органів публічного управління, насамперед зазначаємо, що у правовій науці досі немає єдиного системного підходу до її розуміння. Водночас серед учених-адміністративістів переважає думка про те, що адміністративна правосуб'єктність передбачає два обов'язкові структурні елементи, а саме адміністративну правоздатність, тобто передбачену нормами адміністративного права здатність мати суб'єктивні права і виконувати обов'язки; адміністративну дієздатність, тобто

здатність самостійно, своїми усвідомленими діями реалізувати надані права й обов'язки [2, с. 32].

Поширеним є твердження, що в органах державної влади та органах місцевого самоврядування адміністративна правосуб'єктність виявляється у нормативно закріпленій за ними компетенції [3; 4], до складових частин якої найчастіше вчені зараховують повноваження, предмету відання, функції, завдання та цілі [2, с. 37]. Іноді до складників компетенції додають функції, відповідальність тощо [5, с. 80].

Цілком слушною є думка про те, що між правосуб'єктністю і компетенцією органу влади існує органічна єдність, адже категорія «правосуб'єктність», як і категорія «компетенція», акумулює в собі як статичну частину (конкретні суб'єктивні права та обов'язки), так і динамічну частину, тобто реалізацію цих прав та обов'язків. Обсяг компетенції відображає ступінь самостійності органу влади, свідчить про його самодостатність у здійсненні владної діяльності [2, с. 35–36].

Аналізуючи адміністративну правосуб'єктність органів виконавчої влади в країнах Європейського Союзу, маємо розуміти, що система органів виконавчої влади у європейських країнах та особливості взаємодії окремих її елементів завжди залежать від форми держави. Це зумовлює особливості їхньої структури та специфіку суб'єктного складу відповідної системи. Водночас учені зауважують, що є певні єдині організаційні характеристики, притаманні усім або більшості країн. Зокрема, на загальнодержавному рівні створюються уряд та інші центральні органи виконавчої влади, назви яких можуть бути неоднаковими у різних країнах. Назва уряду, тобто вищого органу в системі органів виконавчої влади, його організація, повноваження і порядок діяльності визначені конституцією і законодавством окремої країни. Офіційні найменування цього органу різні: Уряд (Німеччина, Чехія), Рада Міністрів (Бельгія, Італія), Кабінет Міністрів (Латвія), Державна рада (Швеція, Норвегія, Фінляндія) [6, с. 34–35; 7, с. 191; 8, с. 33]. Очолює уряд його глава, зокрема прем'єр-міністр, голова Ради Міністрів, канцлер [9, с. 59].

Практично всі автори, які пишуть про уряд, зазначають, що урядові органи виконавчої влади наділені значними повноваженнями, широкою компетенцією [7; 11]. Однак у більшості країн конституційні тексти не містять норм, які стосуються повноважень уряду, або вони сформульовані в найзагальнішій формі, що дає змогу лише приблизно окреслити коло повноважень уряду [11, с. 70].

Природно, крім конституції, є конституційні, організаційні та звичайні закони, які можуть докладніше визначати повноваження уряду, однак це не обов'язково. У нормативних актах зазначають переважно найзагальніші напрями діяльності уряду, а саме керівництво країною, з того кола питань, які не зараховані до відання парламенту або інших державних органів. Це найбільш універсальна і поширена формула компетенції уряду. Сучасні уряди мають повноваження у сфері управління економікою, соціальних проблем, у сфері управління культурою тощо. Уряд керує освітою, займається проблемами охорони здоров'я, питаннями сільського господарства, охороною громадського порядку. Уряди контролюють діяльність засобів масової інформації, а саме забезпечують, щоб не порушувалися найважливіші принципи моралі, релігійні почуття й права громадян. У розпорядженні уряду перебувають збройні сили, а міністр оборони завжди є членом уряду. Уряд керує всіма військовими справами, обороною країни, ухвалює рішення щодо мобілізації тощо [7, с. 204–207].

Основним призначенням органів виконавчої влади є управління, що охоплює виконавчу діяльність (виконання рішень, прийнятих органами законодавчої влади); розпорядчу діяльність (здійснення управління завдяки виданню підзаконних актів і виконанню організаційних дій) [8, с. 33].

До органів публічного управління з огляду на зміст виконуваних ними функцій та здійснюваних публічних повноважень належать органи місцевого самоврядування.

Компетенцію органів місцевого самоврядування можна поділити на такі групи повноважень:

1) у сфері фінансово-економічної діяльності: прийняття місцевого бюджету; участь в економічних і соціальних проєктах; збирання та акумуляція коштів із різних джерел;

2) у сфері охорони громадського порядку: діяльність поліцейських сил, які несуть патрульну та охоронну службу;

3) у сфері комунального обслуговування, благоустрою та охорони навколишнього середовища: розвиток транспорту, будівництво місцевих доріг, повноваження у сфері водопостачання, освітлення;

4) у соціальній сфері: допомога малозабезпеченим, престарілим, інвалідам, будівництво шкіл, їх ремонт [12, с. 35–36].

Законодавство низки європейських країн передбачає наявність обов'язкових, делегованих та власних повноважень факультативного характеру місцевих органів влади [13].

Як відомо, адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування проявляється в процесі реалізації делегованих повноважень [3]. Ці повноваження вища влада передає місцевим органам на підставі спеціальних законів із можливим укладенням додаткових угод (договорів). У зарубіжному законодавстві є приклади укладення договорів про передавання матеріальних і фінансових ресурсів для здійснення повноважень, переданих за законом. Як приклад можна навести Закон Французької Республіки «Про розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами й державою» від 7 січня 1983 р. № 83-8, який визначає порядок (зокрема, договірний) передавання зазначених повноважень [14, с. 30].

Зазначимо, що законодавство європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади), з одного боку, та місцевого самоврядування, з іншого боку. Також варто зазначити, що делегування повноважень у країнах ЄС відбувається, як правило, від державних адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), а не навпаки [15, с. 299].

Процедура делегування державних повноважень місцевим органам влади має чітку нормативно-правову регламентацію, що стосується фінансово-матеріального супроводу, контролю, відповідальності за порушення порядку реалізації переданих повноважень тощо [15; 16].

Для реалізації повноважень місцевих органів залучають кошти, які надходять із різних джерел, а саме від стягування місцевих податків (податок на землю, податок із власності, податок із прибутку компаній); із державного бюджету (субсидії з держбюджету можуть бути загальними (нецільові, виплачуються регулярно), цільовими (на конкретні цілі, наприклад, освіту, культуру), спеціальними (для окремих міст, муніципалітетів)); надходження за видавання дозволів на торгівлю, видовищні заходи, будівництво тощо, а також платежі за водокористування, вивезення та знищення сміття тощо; позики, які іноді місцеві органи також можуть брати [13, с. 36].

**Висновки.** Узагальнюючи, можемо стверджувати, що у країнах Європейського Союзу система органів виконавчої влади та особливості взаємодії окремих її елементів завжди залежать від форми держави. Основним призначенням органів виконавчої влади є управління, що охоплює виконавчу та розпорядчу діяльність. Йдеться як про виконання нормативних рішень законодавчого характеру, так і про реалізацію управлінських дій, зокрема прийняття нормативних актів підзаконного характеру та вжиття організаційно-правових заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетів публічного управління. Законодавство багатьох європейських країн передбачає наявність обов'язкових, делегованих та власних повноважень факультативного характеру місцевих органів

влади. Адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування проявляється в процесі реалізації делегованих повноважень. Процедура делегування державних повноважень місцевим органам влади у європейських

країнах має чітку нормативно-правову регламентацію, що стосується фінансово-матеріального супроводу, контролю, відповідальності за порушення порядку реалізації переданих повноважень тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : Олді-плюс, 2018. 446 с.
2. Карабін Т. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.
4. Бортник В. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Персонал, 2012. 222 с.
5. Нагаєв В. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.
6. Петренко П. Деякі особливості організації діяльності органів виконавчої влади вищого рівня у країнах-членах Європейського Союзу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2016. № 6. С. 34–38.
7. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навчальний посібник / В. Бесчастний, О. Філонов, В. Субботін. 2-ге вид., стер. Київ : Знання, 2008. 467 с.
8. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навчальний посібник / за заг. ред. Ю. Ковбасюка, М. Орлатого. Київ : НАДУ, 2015. 628 с.
9. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навчальний посібник / за наук. ред. Ю. Сурміна, А. Михненка ; авт. кол. : Ю. Сурмін, А. Михненко, Т. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2011. 388 с.
10. Дніпров О. Парадигма виконавчої влади в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Львів, 2019. 498 с.
11. Дахова І. Тенденції розвитку урядової компетенції на сучасному етапі державотворення. *Форум права*. 2010. № 3. С. 70–76.
12. Федоренко В., Чернеженко О. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
13. Новак А. Порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Україні та країнах-членах ЄС. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2014\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_6).
14. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 102. С. 28–35.
15. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 295–302.
16. Тулик І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 223 с.