

Сукманова О. В.,

кандидат юридичних наук,

докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розкрито особливості суб'єкта публічного адміністрування охорони права власності в Україні як особи, яка виступає учасником адміністративно-правових відносин та наділена владними повноваженнями, в межах яких здійснює публічне адміністрування (проводить виконавчо-розпорядчу діяльність та надає адміністративні послуги) в галузі охорони права власності, є самостійним суб'єктом відповідальності, має власні завдання та функції, що спрямовані на захист права власності як суспільного блага. Визначено поняття та зміст системи суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні.

Ключові слова: виконавчо-розпорядча діяльність, владні повноваження, охорона права власності, публічне адміністрування, система суб'єктів, суб'єкт публічного адміністрування.

Постановка проблеми. Публічна влада в Україні здійснюється широким колом уповноважених на те суб'єктів, які задіяні в реалізації Конституції та законів України з метою захисту як приватних, так і публічних інтересів. Поряд з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, задіяними в реалізації публічного управління, захисті прав та охоронюваних законом інтересів громадян, повноправними учасниками адміністративно-правових відносин можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи приватного та публічного права [10, с. 43].

Таким чином, зміна суспільних відносин, усебічні посягання на право власності як на суспільне благо, потреба в новому правовому регулюванні права власності зумовлює актуальність дослідження суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні.

Огляд останніх досліджень. Суб'єкт права як предмет дослідження викликав значний інтерес зі сторони науковців, таких як: В. Авер'янов, С. Алексеев, В. Галуцько, І. Гриценко, П. Діхтєвський, О. Єщук, Т. Карабін, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, Ю. Пундор, А. Пухтецька, Я. Сандул, Р. Свистович, С. Стеценко, Ю. Фролов, М. Хаустова та ін.

Однак проблематика, пов'язана з правом власності, є багатогранною, причому кожна з проблем може бути предметом окремого фундаментального дослідження, що зумовлює актуальність дослідження суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок із цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства з'ясувати поняття та систему суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Із метою визначення суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні необхідно розкрити загальне поняття «суб'єкт права»,

розкрити зміст категорії «суб'єкт публічного адміністрування охорони права власності», розкрити її особливості, а також визначити систему суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності.

Суб'єкт (лат. *subjectum* те, що лежить внизу, перебуває в основі) з точки зору філософії – поняття, яке означає носія діяльності, що пізнає світ навколо себе та впливає на нього; людина або група осіб, культура, суспільство або людство в цілому, на відміну від того, що вивчається або змінюється внаслідок дій. Суб'єкт – це особа, організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство загалом, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, теоретичне й духовно-практичне освоєння об'єктивної реальності; носій означених якостей, що уможливають виконання ним суспільно значущих функцій [17, с. 613]. Тлумачний словник визначає поняття «суб'єкт» у декількох значеннях: як істоту, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; особу, групу осіб, організацію і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті; особу або організацію як носія певних прав і обов'язків; людину як носія певних фізичних і психічних якостей; людину як об'єкт дослідження; предмет судження [16, с. 814].

Досить цікавою є позиція Ю. Пундора, який вважає, що формування суб'єкта права тісно пов'язане з еволюцією права, в цілому їх можна розглядати як дві сторони одного явища. Сукупність уявлень про суб'єкт права, що згодом стала теоретичним підґрунтям цієї категорії, є одним із елементів предмета теорії держави і права та, відповідно, історії держави і права. У результаті довготривалого розвитку та формування особистості (людини) як суб'єкта права на сьогодні закон визнає кожную фізичну особу суб'єктом права. Також і кожна юридична особа, за якою закон визнає правосуб'єктність відповідного виду в тих чи інших сферах правовідносин, наділена статусом суб'єкта права. Більше того, існують утворення, не наділені законом статусом особи, але визнані ним правосуб'єктами (український народ, українська держава, територіальна громада) [7, с. 30].

Професор С. Алексеев вважає, що суб'єкту права притаманні дві головні ознаки. По-перше, це особа – учасник суспільних відносин, яка за своїми властивостями фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Вона повинна володіти: а) зовнішньою відокремленістю; б) персоніфікованістю; в) здатністю виробляти, виражати та виконувати персоніфіковану волю. По-друге, це особа, яка дійсно здатна брати участь у правовідносинах, набула властивостей суб'єкта права через юридичні норми [2, с. 69].

Хаустова М. визначає, що поняття «суб'єкт права» є загальним і первинним, а поняття «суб'єкт правовідносин» – конкрет-

ним і вторинним. Суб'єкт правовідносин науковець трактує як індивідуально визначений суб'єкт права, який реалізував свою правосуб'єктність у частині реалізації конкретних прав і свобод у конкретних правовідносинах, але не будь-який суб'єкт права є суб'єктом того чи іншого конкретного правовідношення [3, с. 38].

Теоретики права трактують, що суб'єкти (учасники) правовідносин – індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність. Щоб стати суб'єктом (учасником) правовідносин, потрібно бути суб'єктом права, тобто мати правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність) [5, с. 43].

Таким чином, суб'єкт права – це особа, яка через вольові дії здатна брати участь у правовідносинах та через наявність правосуб'єктності є носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків.

Щодо науки адміністративного права, то В. Авер'янов під суб'єктами адміністративного права розуміє учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [11, с. 189].

Із позиції Ю. Фролова, в найзагальнішому розумінні суб'єкт адміністративного права може бути визначений як особа, яка є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного права, та яка має потенційну здатність бути учасником адміністративно-правових відносин [4, с. 557]. У свою чергу, О. Котельникова під суб'єктом адміністративного права визнає власника прав і обов'язків, якими він наділений із метою реалізації повноважень, покладених на нього адміністративним правом [14, с. 49].

Ю. Старилон зазначає, що суб'єкти адміністративного права – це реальні учасники адміністративно-правових відносин, які, володіючи адміністративно-правовим статусом, беруть участь в організації публічного управління (державного і муніципального), в самій управлінській діяльності, а також у процесі управління (адміністративних процедурах) [12, с. 418].

Я. Сандул під суб'єктом адміністративного права розуміє носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, покладені обов'язки виконувати та самостійно виступати суб'єктом відповідальності [13, с. 103].

І. Грищенко та Р. Мельник переконані, що суб'єктами адміністративно-правових відносин є конкретні учасники (сторони) цих відносин, наділені законодавчо (нормативно) закріпленими правами й обов'язками, які вони здійснюють у сфері публічного управління з огляду на підстави й завдання участі в адміністративно-правових відносинах, організаційну структуру, а також залежно від обсягу та змісту повноважень [9, с. 130].

Із точки зору В. Галуцька, 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 [1, с. 75].

У свою чергу, О. Єшук розкриває юридичну природу компетенції суб'єктів адміністративно-правових відносин охоро-

рони, звертаючи свій погляд до феномену суб'єкта публічної адміністрації, доводить, що саме його адміністративні обов'язки і права є основою юридичного змісту адміністративно-правових відносин охорони. Суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним стосовно невіддільних осіб, права, свободи та законні інтереси яких порушено, або з великою вірогідністю можуть бути порушені. У цьому разі суб'єкт публічної адміністрації діяти владно не може, однак стосовно суб'єктів адміністративного права, незалежно від їх юридичної природи (приватноправових чи публічно-правових, які порушили права, свободи чи законні інтереси інших осіб), є імперативно владним. В останньому випадку він має право вимагати припинити протиправну поведінку, відшкодувати завдані збитки та притягнути їх до адміністративної відповідальності. Саме своєрідним положенням суб'єкта публічної адміністрації – як зобов'язального щодо одного суб'єкта права та імперативно владного до іншого суб'єкта права – і характеризується специфіка адміністративно-правових відносин охорони [15, с. 23].

Таким чином, суб'єкт публічного адміністрування – це особа, яка наділена владними повноваженнями, в межах яких здійснює публічне адміністрування (проводить виконавчо-розпорядчу діяльність та надає адміністративні послуги) в певній галузі, може самостійно бути суб'єктом відповідальності та, відповідно, виступає учасником адміністративно-правових відносин.

Відносно системи суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні тлумачний словник розкриває поняття «система» як порядок, зумовлений правильним, плановим розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; форму організації, будову чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.); сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; сукупність принципів, які є основою певного вчення; сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; будову, структуру, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин [16, с. 203].

На наш погляд, система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні – це цілісна, взаємозалежна, ієрархічно побудована сукупність суб'єктів, які відповідно до призначення та в межах повноважень здійснюють публічне адміністрування охорони права власності з метою реалізації власних завдань і функцій у площині охорони права власності.

Щодо змісту системи суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні, то позиція Т. Карабін ґрунтується на тому, що організаційно публічну адміністрацію формують суб'єкти, якими є: 1) органи виконавчої влади, 2) органи місцевого самоврядування, 3) державні органи влади, які не належать до жодної з гілок влади (національні комісії регулювання природних монополій, Національний банк України, Служба безпеки України). Однак сьогоденні реалії є такими, що повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, а й органами, які не належать до перелічених. Тому якщо мова йде про організаційний аспект, то варто використовувати поняття «публічна адміністрація», однак якщо йдеться про здійснення повноважень публічної адміністрації іншими суб'єктами, то доцільніше робити акцент на адмініструванні, а не змінювати статичну організаційну структуру права [8, с. 169].

Професор В. Колпаков зазначає, що для адміністративного права характерна наявність значної кількості суб'єктів із різними повноваженнями, структурою та правовими властивостями. Цим зумовлене й існування кількох варіантів їх класифікації. Суб'єктів адміністративного права, як зазначає вчений, можна поділити залежно від належності до державних структур (державні організації та їх представники і недержавні організації та їх представники) на суб'єктів колективних та індивідуальних; фізичних і юридичних осіб тощо. В остаточному варіанті класифікації так званих «основних носіїв суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління взагалі та виконавчої влади зокрема» вчений-адміністративіст юридичних осіб приватного права не виділяє взагалі, виокремлюючи лише: 1) Президента України; 2) органи державної виконавчої влади; 3) державних службовців як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивізуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності [6, с. 42].

Суб'єкти публічного адміністрування (публічна адміністрація) з позиції В. Галуцького, П. Діхтєвського та О. Кузьменко 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 з позиції вищевказаних вчених 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 [1, с. 73].

Висновки. Таким чином, систему суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні складають: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) інші суб'єкти, які мають делеговані повноваження щодо публічного адміністрування охорони права власності (підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, громадські організації, міжнародні організації тощо).

Усе вищевикладене дає підстави зробити такі висновки відносно суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні:

1) суб'єкт права – це особа, яка через вольові дії здатна брати участь у правовідносинах та через наявність правосуб'єктності є носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків;

2) суб'єкт публічного адміністрування – це особа, яка наділена владними повноваженнями, в межах яких здійснює публічне адміністрування (проводить виконавчо-розпорядчу діяльність та надає адміністративні послуги) в певній галузі, може самостійно бути суб'єктом відповідальності та виступає учасником адміністративно-правових відносин;

3) система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні – це цілісна, взаємозалежна, ієрархічно побудована сукупність суб'єктів, які відповідно до призначення та в межах повноважень здійснюють публічне адміністрування охорони права власності з метою реалізації власних завдань і функцій у площині охорони права власності;

4) систему суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні складають: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) інші суб'єкти, які мають делеговані повноваження щодо публічного адміністрування охорони права власності (підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, громадські організації, міжнародні організації тощо).

Отже, суб'єкт публічного адміністрування охорони права власності в Україні – це особа, яка виступає учасником адміністративно-правових відносин та наділена владними повноваженнями, в межах яких здійснює публічне адміністрування (проводить виконавчо-розпорядчу діяльність та надає адміністративні послуги) в галузі охорони права власності, є самостійним суб'єктом відповідальності, має власні завдання та функції, що спрямовані на захист права власності як суспільного блага.

Література:

1. Галуцький В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛ-ДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Алексеев С.С. Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху. Москва: «Норма», 1998. 409 с.
3. Хаустова М. Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства. Вісник Академії правових наук України. 2009. № 3. С. 29–38.
4. Фролов Ю.М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2012. № 25. С. 549–557.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 544 с.
7. Пундор Ю.О. Історичний аспект формування категорії «суб'єкт права». Правничий вісник Університету «КРОК». 2011. Вип. 10. С. 24–30.
8. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 3. С. 164–169.
9. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
10. Свистович Р.С. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки. 2017. № 3. С. 39–43.
11. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрид. думка, 2005. Т. 1: Загальна частина. 2005. 624 с.
12. Старилів Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва: Норма, 2002. 728 с.
13. Сандул Я.М. До визначення категорії «суб'єкт адміністративного права». Наше право. 2014. № 7. С. 99–103.
14. Котельникова Е.А. Административное право. Ростов н/Д: Феникс, 2002. 352 с.
15. Єшук О.М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: автореф. дис ... докт. юрид. наук. Київ: Університет «Україна», 2017. 41 с.
16. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970–1980.
17. Шинкарук В.І., Озадовська Л.В., Поліщук Н.П. Філософський енциклопедичний словник. Київ: Абрис, 2002. 742 с.

Сукманова Е. В. Понятие и система субъектов публичного администрирования охраны права собственности в Украине

Аннотация. В статье раскрыты особенности субъекта публичного администрирования охраны права собственности в Украине как лица, выступающего участником административно-правовых отношений и наделенного властными полномочиями, в рамках которых он осуществляет публичное администрирование (осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность и предоставляет административные услуги) в области правоохраны собственности, является самостоятельным субъектом ответственности, имеет собственные задачи и функции, направленные на защиту права собственности как общественного блага. Определено понятие и содержание системы субъектов публичного администрирования охраны права собственности в Украине.

Ключевые слова: исполнительно-распорядительная деятельность, властные полномочия, охрана права собственности, публичное администрирование, система субъектов, субъект публичного администрирования.

Sukmanova O. Concept and system of subjects of public administration of property rights protection in Ukraine

Summary. The article reveals the peculiarities of the subject of public administration of the protection of property rights in Ukraine as a person acting as a participant in administrative and legal relations and is empowered by the authorities, within which they carry out public administration (conducts executive and administrative activities and renders administrative services) in the field of the protection of law property, is an independent subject of responsibility, has its own tasks and functions aimed at protecting property rights as a public good. The concept and content of the system of subjects of public administration of protection of property rights in Ukraine are defined.

Key words: executive and administrative activity, powers, protection of property rights, public administration, system of subjects, subject of public administration.