



УДК 342.92

СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В УКРАИНЕ

Елена СЕМЕНИЙ,

аспирант кафедры административного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Аннотация

В статье приводится обзор категории «субъекты публичной администрации». Автор отмечает, что понятие «субъект публичной администрации» не закреплено на законодательном уровне. Автор обращает внимание, что в современной юридической литературе и науке административного права единого перечня субъектов, осуществляющих административные функции, не определено. Автор проводит анализ уже существующих подходов классификации субъектов публичной администрации. В статье описывается современная система субъектов публичной администрации в Украине путем классификации их в зависимости от круга лиц. Предложены изменения и дополнения к действующему законодательству Украины.

Ключевые слова: субъекты публичной администрации, субъекты властных полномочий, система субъектов публичной администрации.

CONTEMPORARY SYSTEM OF THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Elena SEMENIY,

Postgraduate Student of the Department of Administrative Law of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

Summary

The article gives an overview of category of „the subjects of public administration“. The author notes that the concept of „the subjects of public administration“ is not fixed at the legislative level. The author focuses on the fact that in the modern legal literature and the science of administrative law there is no single list of the subjects exercising administrative functions. The author analyzes existing approaches to the classification of the subjects of public administration. The article identifies a contemporary system of the subjects of public administration in Ukraine by classifying them according to the circle of persons. Amendments to legislation of Ukraine that is in force have been proposed.

Key words: subjects of public administration, subjects of the authoritative powers, system of the subjects of public administration.

Постановка проблемы. В современной юридической литературе и науке административного права единого перечня субъектов, осуществляющих административные функции, не определено, однако с практической точки это нецелесообразно, поскольку потребовало бы значительной активности для обновления такого перечня. Данное обстоятельство не является недостатком, и определение и отнесение того или иного субъекта к органам публичной администрации возможно за счет их систематизации путем проведения классификации. В частности, субъектов публичной администрации классифицируют: в зависимости от организационной структуры; в зависимости от круга субъектов; по продолжительности выполнения полномочий; по территориальной компетенции; по иерархии, степени подчинения; по способу принятия решений; по содержанию функций; по сфере действия (по направлению деятельности) и другие.

Вместе с тем, в соответствии с положениями статей 2 и 48 КАС Украины, перечень субъектов публичной администрации, то есть лиц, уполномоченных на осуществление управленческой деятельности, распределено на: органы государственной власти, органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления, их должностные и служебные лица, другие субъекты при осуществлении властных управленческих функций.

Актуальность темы исследования. Неопределенность в КАС Украины единой полной классификации субъектов публично-властных полномочий является существенным пробелом действующего законодательства. При этом перечень субъектов властных полномочий, определенный в дефиниции в п. 7 ч. 1 ст.3 КАС Украины, является довольно значительным и неопределенным, что затрудняет доступность граждан к правосудию для защиты своих прав, свобод и интересов.

Актуальным вопросом на сегодняшний день является необходимость замены в КАС Украины понятия «субъект властных полномочий» на «субъект публичной администрации» и определения более-менее полного и единого перечня путем указания всех субъектов, уполномоченных осуществлять управленческие функции. К тому же, положения, содержащиеся в других законодательных актах, не должны противоречить основному кодифицированному закону.

Целью статьи является анализ, всестороннее и комплексное изучение законодательной базы и научных направлений для установления современной системы субъектов публичной администрации в Украине путем классификации их в зависимости от круга лиц.

Изложение основного материала. основополагающим критерием деления субъектов публичной администрации является их распределение за кругом субъектов. Из анализа научных



точек зрения наблюдаем, что основным разделением является разграничение субъектов публичной власти на государственные и негосударственные, на которые возлагается выполнение некоторых общественно-государственных обязанностей [1, с. 59, 60]. Среди них к государственным субъектам публичной власти относят органы государственной власти, их должностных или служебных лиц, а к негосударственным относят субъектов, на которых возложено выполнение общественно-государственных обязанностей в установленных законодательством случаях.

Еще одну классификацию предложила профессор Т.А. Коломоец [2, с. 80, 81, 103, 104], распределив органы публичной администрации на органы исполнительной власти, как их основную составляющую, и другие органы, наделенные властными полномочиями, которые являются активными участниками административных правоотношений.

Иную позицию, которая заслуживает внимания, выразил И.В. Патерило [3, с. 38], который субъекты публичной администрации классифицировал в следующую систему: основные субъекты, имеющие статус субъекта публичной администрации при любых условиях; субъекты, выполняющие функции публичной администрации в определенных законодательством случаях. Такое деление обоснованно кругом полномочий и инструментов субъектов, использующих их в своей деятельности.

В то же время, в противовес указанным классификациям, А.М. Школик [4, с. 43] отмечает, что к органам публичной администрации следует относить только органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Другие субъекты права только могут быть уполномочены на выполнение функций публичного характера постоянно или временно.

Исследуя вопрос классификации субъектов публичной администрации, учитывая существующие научные позиции и действующее законодательство, наиболее целесообразной классификацией специально уполномоченных субъектов является их разделение на две категории: индивидуальные субъекты публичной администрации и

коллективные субъекты публичной администрации.

К индивидуальным субъектам публичной администрации справедливо отнести субъектов, которые индивидуально проявляют свою волю в публично-правовых отношениях, в частности:

1) должностные, служебные лица органов публичной власти. Непосредственными исполнителями положений законодательства при осуществлении управленческой деятельности являются должностные и служебные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления – физические лица, уполномоченные от имени субъектов публичной администрации и в пределах существующей компетенции осуществлять организационно-распорядительные и консультационно-совещательные функции, дискреционные полномочия, по результатам чего совершают соответствующие действия, выполняют задания, принимают определенные решения. К таким лицам, в частности, относятся аппарат, в который входят министры, председатели, руководители, их заместители, группа советников или специалистов, сельский, поселковый, городской председатель, староста и иные, другие должностные лица и государственные служащие;

2) Президент Украины, в случаях реализации управленческих полномочий;

3) Уполномоченный Верховного Совета по делам человека при осуществлении публичных полномочий;

4) физические лица, уполномоченные на осуществление общественно-государственных, управленческих функций. Такими лицами являются: командиры (начальники) воинских частей, соединений, учреждений или военно-учебных заведений; руководители высших учебных заведений; начальники учреждений исполнения наказаний, учреждений или следственных изоляторов, учреждения социальной реабилитации; главные врачи, их заместители, дежурные врачи госпиталей, санаториев и другого стационарного учреждения здравоохранения и тому подобное; оппоненты при представлении отзыва на диссертацию, эксперты экспертной комиссии диссертационного совета и тому подобное;

5) представители самоуправляемых профессий, предоставляющих публичные услуги: нотариусы, аудиторы, третейские судьи, государственные исполнители, таможенные брокеры, эксперты оценочной деятельности, арбитражные управляющие (распорядитель имущества, управляющий санацией, ликвидатор), назначенные в рамках дела о банкротстве в установленном законодательством порядке и тому подобное.

Признаком коллективных субъектов публичной администрации является тот факт, что в публично-правовых отношениях происходит единство воли группы лиц. Таких коллективных субъектов следует классифицировать на:

1) субъекты публичных полномочий (органы публичной власти, такие как органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственные органы, которые не относятся к органам исполнительной власти и имеют особый статус, юридические лица публичного права без статуса органов публичной власти) и субъектов частного права (лица, которым делегировано осуществление отдельных общественно-государственных, управленческих полномочий (государственные, коммунальные предприятия, объединения граждан, коммерческие организации));

2) субъекты, наделенные статусом юридического лица (государственные, коммунальные предприятия, орган государственной власти, орган местного самоуправления, организации, учреждения, предоставляющие публичные услуги и т.д.), и субъекты без такого статуса (структурное подразделение, департамент, управление, отдел, сектор, группа, на которых возлагается выполнение некоторых общественно-государственных обязанностей).

Во-первых, безусловно, основной составляющей первой категории (субъекты публичных полномочий) являются органы публичной власти, такие как органы исполнительной власти, которые являются частью государственного аппарата и наделены властными полномочиями.

Справедливо заметить, что в большинстве случаев субъектный состав органов публичной власти не вызывает разногласий и противоречий,



поскольку более или менее определен на законодательном уровне. К органам публичной власти относят:

Кабинет Министров Украины – высший орган в системе органов исполнительной власти, деятельность которого регулируется, в частности, специальным Законом Украины «О Кабинете Министров Украины» и Регламентом Кабинета Министров Украины;

Центральные органы исполнительной власти: министерства (например, Министерство юстиции Украины, Министерство финансов Украины, Министерство иностранных дел Украины и т.д.), службы (например, Государственная служба занятости, Государственная служба интеллектуальной собственности и т.п.), агентства (например, Государственное агентство земельных ресурсов Украины, государственное агентство автомобильных дорог Украины и т.д.), инспекции (например, Государственная инспекция по контролю за ценами, Государственная инспекция по труду, Государственная экологическая инспекция и т.д.), центральные органы исполнительной власти со специальным статусом (например, Антимонопольный комитет Украины, Фонд государственного имущества Украины и т.д.), органы исполнительной власти, координируемые в своей деятельности через членов Кабинета Министров Украины (например, Государственная авиационная служба Украины координируется Министром инфраструктуры и т.д.).

Деятельность органов указанной категории регулируется, в частности, Законом Украины «О центральных органах исполнительной власти» и Указом Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти». В то же время более подробно деятельность указанных органов урегулирована специальными законами, положениями, постановлениями, приказами и тому подобное.

Центральные органы исполнительной власти могут образовывать свои территориальные органы в Автономной Республике Крым, областях, в Киеве и Севастополе, районах, районах в городах, городах областного, республиканского значения и как межрегиональные территориальные органы. Однако такие территориальные органы

центральных органов исполнительной власти подчиняются местным государственным администрациям, хотя структурно к ним не относятся.

Местные органы исполнительной власти – местные государственные администрации, областные, районные местные государственные администрации, местные государственные администрации городов Киева и Севастополя. Главы государственных администраций и руководители управлений, отделов и других структурных подразделений в пределах своих полномочий принимают распоряжения и приказы соответственно.

Указанные органы в своей деятельности руководствуются специальным Законом Украины «О местных государственных администрациях» и в пределах своих полномочий выполняют следующие основные задачи: обеспечение законности и правопорядка, соблюдение прав и свобод граждан; выполнение государственных и региональных программ социально-экономического и культурного развития, выполнение соответствующих бюджетов; взаимодействие с органами местного самоуправления.

К системе местных органов исполнительной власти можно отнести субъекты со специфическим правовым статусом, а именно автономные органы власти Автономной Республики Крым: Верховный Совет Автономной Республики Крым, Совет министров Автономной Республики Крым, министерства, республиканские комитеты, другие органы исполнительной власти Автономной Республики Крым и органы исполнительной власти со специальным статусом Автономной Республики Крым. Указанные органы осуществляют свои полномочия только в пределах автономии в соответствии со специальным законодательством, таким как Конституция Автономной Республики Крым, Закон Украины «О Верховном Совете Автономной Республики Крым» и Закон Украины «О Совете министров Автономной Республики Крым». Указанные органы, которые находятся на территории Автономной Республики Крым, хотя фактически не осуществляют свою деятельность с марта-апреля 2014 в связи с ее временной оккупацией, однако с учетом положений Закона Украины «Об обеспечении прав

и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины» такая территория продолжает оставаться неотъемлемой частью территории Украины. Таким образом, учитывая статью 9 указанного закона, законодательные нормы Украины относительно деятельности органов, расположенных на территории Автономной Республики Крым, их правового статуса, статуса должностных и служебных лиц продолжают свое действие.

Во-вторых, к составу органов публичной власти следует отнести органы местного самоуправления, к системе которых относятся: территориальная община; сельский, поселковый, городской, районный в городе совет; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы, которые представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов; органы самоорганизации населения. Местное самоуправление в Украине является формой выражения прав граждан Украины в решении вопросов местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Органы местного самоуправления выполняют собственные и делегированные им полномочия, распространяющиеся на: управление коммунальными предприятиями, организациями и учреждениями, а также их имуществом; установление местных налогов и сборов; контроль за исполнением местного бюджета; решение других вопросов местного значения.

Деятельность указанных органов проводится на местном уровне и осуществляется в соответствии с положениями специального законодательства, в частности Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления», Закона Украины «Об органах самоорганизации населения» и др. Кроме того, определяющее место в регулировании местного самоуправления также принадлежит Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года, которая ратифицирована Украиной в 1997 году.

В-третьих, к субъектам публичных полномочий следует отнести также группу субъектов, которые не являются носителями властных полномочий, однако им делегированы осуществления некоторых общественно-государствен-



ных полномочий. То есть само осуществление управленческих функций конкретными субъектами и позволяют утверждать, что этот орган также может быть отнесен к составляющим публичной администрации. Окончательного единого перечня этих лиц до сих пор не определено ни законодательством, ни учеными-административистами. Однако к данной категории безусловно относятся:

– Верховный Совет Украины, Аппарат и комитеты Верховного Совета Украины;

– Совет национальной безопасности и обороны Украины;

– Генеральная прокуратура Украины, территориальные органы прокуратуры;

– Высшая квалификационная комиссия судей Украины, Государственная судебная администрация Украины;

– Государственные органы, не относящиеся к органам исполнительной власти и имеют особый статус (Счетная палата Украины, Национальный банк Украины, Центральная избирательная комиссия Украины, избирательные комиссии, комиссии по референдуму, Высший совет юстиции Украины, Национальные комиссии, осуществляющие государственное регулирование в сферах естественных монополий, энергетики и коммунальных услуг, связи и информации, ценных бумаг и фондового рынка, рынков финансовых услуг и иные).

В-четвертых, к субъектам публичных полномочий также относятся юридические лица публичного права, не относящиеся к органам публичной власти (среди которых предприятия, учреждения, организации, фонды, в том числе государственные и коммунальные) [5, с. 127, 174, 175, 177, 178], которые созданы для обеспечения определенных прав человека, реализации общественных интересов, выполнения конкретных задач государства. Такими субъектами являются: образовательно-воспитательные учреждения, высшие учебные заведения, научные, научно-исследовательские учреждения, образовательно-художественные заведения, экспертно-технические центры, архивные учреждения, лечебно-профилактические учреждения, учреждения исполнения наказаний, военные части; фонды публичного права (в частности, Фонд социально-

го страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний Украины; Фонд общеобязательного государственного социального страхования Украины на случай безработицы; Фонд гарантирования вкладов физических лиц и их уполномоченные лица и т.п.), Украинское государственное предприятие почтовой связи «Укрпочта»; Государственное предприятие «Классификационное общество Регистр судоходства Украины» и его региональные представительства; Государственное учреждение «Национальный научно-исследовательский институт промышленной безопасности и охраны труда», Бюджетное учреждение «Центр комплексной безопасности предприятий угольной промышленности», Национальная акционерная компания «Нафтогаз Украины» и другие.

О коллективных субъектах частного права следует отметить, что такие субъекты осуществляют публичное управление исключительно по решению органов государственной власти или местного самоуправления в пределах делегированных им отдельных общественно-государственных, управленческих полномочий как на платной, так и на безвозмездной основе. Приобретения таких полномочий не меняет их статус и организационно-правовую форму. При необходимости обжалования правомерности или законности осуществления таких делегированных полномочий оно происходит по правилам и в порядке административного судопроизводства. Такими лицами могут быть, в частности: объединения граждан (политические партии, общественные организации; органы самоорганизации населения, среди которых – домовые, уличные, квартальные комитеты, комитеты районов в городах, сельские, поселковые комитеты, которым делегированы отдельные функции для эффективного решения вопросов на местном уровне), средства массовой информации, информационные агентства, редакции журналов предприятия, учреждения частного права (в частности, те, что уполномочены на выдачу документов разрешительного характера); коммерческие организации и тому подобное.

Ко второй категории коллективных субъектов публичной администрации относим субъектов с разделением их

на тех, которые обладают правосубъектностью и статусом самостоятельных субъектов права (ими являются юридические лица), и организационно неформированных субъектов, то есть без статуса юридического лица (в частности, структурные подразделения государственных и коммунальных предприятий, учреждений, организаций, соответствующие управления, отделы, избирательные комиссии, инициативная группа референдума, ученый совет высшего учебного заведения, ректорат, деканаты, приемная комиссия и т.д.).

Выводы. По результатам проведенного анализа и исследования следует подытожить, что отсутствие единой классификации субъектов публичной администрации является значительным пробелом современности, который требует разрешения. В то же время действительно не стоит забывать о том, что в процессе развития демократии указанная классификация может меняться, дополняться, что также требует своевременного внимания законодательных органов. Поэтому для облегчения административному суду установления в административном производстве круга субъектов, на которых возложено осуществление административных полномочий, верным шагом будет определение и закрепление на законодательном уровне критериев, которые облегчат определение и отнесение тех или иных лиц, при исполнении ими властных полномочий и общественно-государственных обязанностей, к субъектам публичной администрации.

Список использованной литературы:

1. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
3. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації : адміністративно-правове дослідження : монографія / І.В. Патерило. – Харків : Діса плюс, 2014. – 414 с.



4. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

5. Загальне адміністративне право : підручник/[Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Семеній Елена Николаевна – аспірант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Semeniy Elena Nikolayevna – Postgraduate Student of the Department of Administrative Law of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

lsemeniy@gmail.com

УДК 343.815

ФОРМИРОВАНИЕ МОДЕЛИ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ ДЛЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПНОСТИ СРЕДИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Владимир СТАДНИК,

аспірант кафедри уголовно-правових дисциплін
ЧВУЗ «Львівський університет бізнеса і права»

Аннотация

Статья посвящена анализу теоретических положений и практических аспектов реформирования исполнения наказания в виде лишения свободы на определенный срок в отношении несовершеннолетних. В ней доведено, что правильным и эффективным направлением реформирования есть моделирование пенитенциарной системы для несовершеннолетних, которое учитывает возрастные, психолого-педагогические особенности несовершеннолетних, их социально-правовой статус как субъектов пенитенциарного процесса и особенности социального управления в сфере пенитенциарной деятельности.

Ключевые слова: несовершеннолетний осужденный к лишению свободы, воспитательная колония, пенитенциарная система для несовершеннолетних, модель, пенитенциарный.

FORMATION OF THE MODEL OF THE PENITENTIARY SYSTEM FOR MINORS AS THE DIRECTION OF CRIME PREVENTION AMONG JUVENILE

Vladimir STADNIK,

Postgraduate Student of the Department of Criminal and Legal Disciplines of the Private Higher Educational Institution „Lviv University of Business and Law“

Summary

The article is devoted to the analysis of theoretical statements and practical aspects regarding the reforming of the execution of sentences system of imprisonment for minors. It is proved that the correct and effective direction for that reform is the modeling of the penitentiary system for minors, which takes into account the age, psychological and pedagogical characteristics of minors, their socio-legal status as subjects of the penitentiary process as well as the features of social management in the sphere of penitentiary activity.

Key words: minor sentenced to imprisonment, educational colony, and penitentiary system for minors, model, penitentiary.

Постановка проблемы. Оуществляя ту или иную деятельность, каждый человек предполагает ее результаты, то есть представляет конечный продукт своей работы. Но не всегда сделанное совпадает с представлениями о желаемом результате, и деятельность человека по совершенствованию социальной жизни, в том числе стремления к изменению в лучшую сторону исполнения уголовных наказаний, не составляет исключения.

Так исторически сложилось, что весомой мерой борьбы с противоправ-

ным поведением несовершеннолетних есть их привлечение к уголовной ответственности с последующим применением наказания в виде лишения свободы, которое в существующем виде не удовлетворяет объективные потребности ребенка, общества и государства в целом, и в полной мере не решает проблемы общественно-опасного поведения детей. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в области применения к правонарушителям исправительных мер воздействия, не связанных с лишением свободы, последнее остается необходи-