

нального використання, відтворення й охорони природних ресурсів; 2) реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; 3) додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду за екологічною та радіаційною безпекою під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів.

Держекоінспекція України відповідно до покладених завдань в сфері охорони лісових ресурсів здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями

та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів.

Висновки. Таким чином, вважаємо, що система суб'єктів адміністративно-правової охорони лісових ресурсів – це сукупність державних та недержавних організаційно-структурних утворень, які виконують владно-розпорядчі та організаційні функції та на законних підставах здійснюють свою діяльність в сфері лісового господарства з метою забезпечення задоволення публічних інтересів щодо раціонального використання, відновлення, охорони та захисту лісових ресурсів.

Водночас публічне адміністрування в сфері адміністративно-правової охорони лісових ресурсів пропонуємо розглядати як цілеспрямовану організуючу діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що реалізується за допомогою специфічних, притаманних лише їй, організаційно-правових методів, які держава застосовує у сфері адміністративно-правової охорони лісових ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/2011/print1399212573962738>.
2. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Затв. Указом Президента України від 23 квітня 2011 року № 500/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13486.html>.
3. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : Затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 458/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=110632&cat_id=79022.
4. Положення про Державне агентство екологічних інвестицій України : Затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 455/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/455/2011>.
5. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України : Затв. Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 445 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/445/2011>.
6. Положення про Державну екологічну інспекцію України : затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.

УДК 342.9

СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

SUBJECTS OF GOVERNMENT (ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECT)

Орлова В.О.,

*кандидат юридичних наук,
викладач кафедри соціології, філософії та права
Одеської національної академії харчових технологій*

В статті аналізуються сучасні підходи до визначення суб'єктів державного управління. Зазначається взаємозв'язок визначення суб'єктів державного управління з уточненням предмету адміністративно-правового регулювання та кола суб'єктів адміністративного права. Аргументується необхідність зарахування до суб'єктів державного управління адміністрації державних підприємств та установ.

Ключові слова: державне управління, суб'єкти державного управління, адміністрації державних підприємств, органи виконавчої влади, органи публічної адміністрації.

В статье анализируются современные подходы к определению субъектов государственного управления. Отмечается взаимосвязь определения субъектов государственного управления с уточнением предмета административно-правового регулирования и круга субъектов административного права. Аргументируется необходимость отнесения к субъектам государственного управления администраций государственных предприятий и учреждений.

Ключевые слова: государственное управление, субъекты государственного управления, администрации государственных предприятий, органы исполнительной власти, органы публичной администрации.

The article analyzes the current approaches to the definition of public administration entities. Noted the relationship determining the subjects of public administration, specifying the object of administrative regulation and administrative law range of subjects. Underlines the necessity of reference to the subjects of government administration of state enterprises and institutions.

Key words: government, government entities, the administration of public enterprises, the executive authorities, public administration.

Постановка проблеми. Сьогодні відбувається переосмислення багатьох положень науки адміністративного права, серед яких особливе місце посідають питання щодо предмету адміністративно-правового регулювання, внутрішньої системи адміністративного права та суб'єктів адміністративного права. Довгий час вирішення всіх цих питань здійснювалося на основі однієї «системоутворюючої» категорії «державне управління». Зі зміною ролі держави у відносинах, які виникають між органами публічної адміністрації та пересічними громадянами, виникла нагальна необхідність перегляду, по-перше, «системоутворюючих» категорій адміністративного права, по-друге, категорії «державне управління», яка, вважаємо, не втратила свого значення в науці адміністративного права, а лише потребує свого уточнення. Потребує уточнення і перелік суб'єктів державного управління, адже від вирішення цього питання залежить визначення кола суб'єктів адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання суб'єктів державного управління розглядалися в працях радянських та сучасних вчених, серед яких слід виділити праці В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченко, Д.П. Калаянова, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Ю.М. Старилова та ін. Але і сьогодні існує ціла низка не вирішених в цій сфері проблем.

Метою написання статті є висвітлення представлених в юридичній літературі підходів щодо визначення суб'єктів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Визначимося зі змістом поняття «суб'єкт державного управління» і проведемо порівняльну характеристику цього поняття з іншими близькими за змістом поняттями (наприклад, «органи виконавчої влади», «органи публічної адміністрації» і ін.).

Наприклад, О.П. Альохін і А.О. Кармолицький до суб'єктів державного управління відносять дві групи органів: а) органи виконавчої влади; б) інші виконавчі державні органи. За своєю юридичною природою державне управління – спочатку виконавча діяльність – і не може бути будь-якої іншої. Однак загальне уявлення про державне управління базується, на думку вчених, на двох особливостях: 1) виконання законів та інших нормативно-правих актів; 2) розпорядництво, яке підпорядковане також цілі виконання нормативно-правових актів, тому що процес виконання законів неминуче передбачає використання різних способів юридичної владної діяльності, у тому числі прямого розпорядництва [1, с. 5].

О.П. Альохін і А.О. Кармолицький до суб'єктів державного управління відносять виключно державні органи, тобто спеціально створені органи для реалізації державно-владних повноважень в передбачених

законом випадках. Адміністрація державних підприємств та установ державно-владних повноважень не реалізує, а тому випадає з системи суб'єктів державного управління. Цьому заперечують автори навчального посібника «Основи держави і права» за загальною редакцією В.В. Комарова. Вони підкреслюють, що державне управління здійснюють й інші органи, які законодавством не віднесені до органів виконавчої влади: управління і відділи міністерств, державних комітетів, центральних органів зі спеціальним статусом на місцях, адміністрації державних підприємств, організацій, установ тощо [2].

Взагалі у працях адміністративістів, коли мова йде про внутрішньо-організаційну діяльність адміністрацій державних підприємств та установ, можна зустріти певні протиріччя. Наприклад, автори навчального посібника «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» зазначають, що до предмету адміністративного права слід віднести, в тому числі, і відносини, що виникають у межах внутрішньої організації та діяльності адміністрацій державних підприємств, установ та організацій [3, с. 124]. Але потім, коли дають визначення «державного управління», обмежуються двома його властивостями: а) владно-організуюча діяльність, яка здійснюється через нормотворчий і розпорядчий вплив на відповідні суспільні відносини і б) внутрішньо-організаційна діяльність апарату усіх державних органів щодо покладених на них завдань, функцій і повноважень [3, с. 127]. Виходить, що автори навчального посібника адміністрацію державного підприємства визнають державним органом. Якщо ні, то відсутня в підручнику аргументація стосовно того, чому внутрішньо-організаційна діяльність адміністрацій державних підприємств і установ входить до структури предмету адміністративного права? На жаль, саме цей аспект, який тісно пов'язаний з темою нашого дослідження, майже не розкривається і не аргументується в науковій літературі.

Втішим залишається лише те, що багато вчених без наведення ґрунтовних аргументів відносять до предмету адміністративного права суспільні відносини, які виникають у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, [4, с. 10; 5, с. 2-3; 6, с. 71]. Наприклад, С.Г. Стеценко стосовно цього питання зазначає, що внутрішньо-організаційна діяльність апаратів усіх державних органів та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій являє собою суспільні відносини, що виникають усередині цих органів (наприклад, Секретаріату Президента України, Верховного Суду України, Генеральної прокуратури, адміністрації державного підприємства та ін.) під час

розподілу повноважень між керівником, його заступниками, структурними підрозділами, внесення змін до штатного розпису, забезпечення службової діяльності працівників, проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування тощо. Вказана діяльність забезпечує стабільний стан, оптимальне функціонування органів держави і підприємств, установ і організацій, що їй належать [7, с. 19-20].

Деякі науковці спробували вирішити цю проблему не через аналіз понять «державне управління» та «суб'єкти державного управління», а через особливості правового регулювання діяльності державних підприємств і установ.

Наприклад, Е.В. Талапіна, розмірковуючи над проблемою визначення правової природи інституту надання державних послуг державними установами, звертає увагу на наступне. Статус державних установ, зазначає вчений, досі недостатньо врегульований, цивільно-правова сторона обмежується кількома статтями Цивільного кодексу України (ст. 81 і 82 ЦК), що відсилають до неіснуючого закону про юридичних осіб публічного права. Самі державні органи – це установи, але при наданні державних послуг йдеться про справжнісінькі підвідомчі цим органам установи – лікарні, школи і ін. Адже саме в них громадяни безпосередньо реалізують свої конституційні права на медичну допомогу та освіту. Очевидно, що цей факт повинен накладати свій відбиток на природу зв'язку держави та державної установи, відобразитись не тільки на їх цивільно-правовому, а й на адміністративно-правовому статусі. Між тим, продовжує Е.В.Талапіна, інститут управління державною власністю вимагає уваги саме з боку адміністративістів. Навіть незважаючи на повальну приватизацію, у власності держави залишаються підприємства та установи, якими необхідно управляти, і цей інститут управління є адміністративно-правовим. На думку вченої, неможливо вирішувати завдання в публічних інтересах, залишаючись лише в рамках цивілістичних конструкцій права власності. Та й далеко не всі об'єкти і блага, що належать державі, можна віднести до майна із звичайним цивільно-правовим режимом оборотоздатності. Державну власність не можна звинувачувати в неефективності. Вона і не повинна бути ефективною і виконувати функцію отримання прибутку. Прибутковість в цьому випадку – факультативна ознака. Державна власність використовується в публічних інтересах, для забезпечення державних функцій, які здебільшого знаходяться за межами категорій прибутку [8, с. 71-80].

Втім, наприклад, Ю.М. Козлов, характеризуючи проблеми уточнення предмета адміністративно-правового регулювання, зазначає: «Що стосується адміністративно-правового регулювання внутрішньої діяльності державних підприємств та установ, то втручання в їх діяльність заборонено. Однак це не виключає владного вирішення ряду принципових питань їх організації та діяльності (створення, затвердження статутів, призначення керівників, реорганізація, контроль тощо). Внутрішнє життя підприємств,

віднесених до числа казенних, регламентована нормами адміністративного права» [9, с. 50].

Так, виникає цікава картина – звертається увага на необхідність адміністративно-правового регулювання як правового статусу державних підприємств і організацій, так і їх внутрішньо-організаційної діяльності, але відсутня аргументація стосовно того, на якій підставі внутрішньо-організаційні відносини державних підприємств і установ повинні включатись в структуру предмета адміністративного права.

Комбінований підхід у вирішенні цього питання спробував використати Д.М. Бахрах. З одного боку, він підкреслює, що у визначенні предмету адміністративного права слід використовувати одне уточнення: «Воно регулює всі управлінські відносини, окрім тих, що регламентовані іншими галузями права», з іншого, під час визначення предмета адміністративного права взяв за основу таке поняття, як «державна адміністрація». Тому відповідаючи на питання: «хто здійснює виконавчу владу?», він виділив наступних суб'єктів: по-перше, це органи виконавчої влади та низка підпорядкованих їм організацій (військові частини, спецстанови, вузи та ін.), які здійснюють владну діяльність; по-друге, керівники державних органів, які здійснюють внутрішньо-організаційну діяльність; по-третє, суди, які розглядають справи про адміністративні правопорушення (на думку Д.М. Бахраха суди в даному випадку реалізують адміністративну владу, тобто приймають адміністративні акти, а не акти правосуддя); по-четверте, громадські організації за дорученням держави.

Тому Д.М. Бахрах до предмету адміністративного права відносить також і суспільні відносини внутрішньо-організаційного характеру, діяльність яких регулюється адміністративним правом, наприклад, у військових частинах, спецстановах, вузах та ін. [5, с. 2-3].

Підхід, запропонований Д.М. Бахрахом, доволі складний у площині практичної реалізації. Наприклад, теза про те, що «адміністративне право регулює всі управлінські відносини, окрім тих, що регламентовані іншими галузями права», потребує вяснення питання: які галузі права можна виділити сьогодні в системі права України? Запевнюємо, що це одне з найбільш проблемних питань теорії держави та права. Виходить, що спочатку слід доказати, що корпоративне право існує, уточнити предмет його регулювання, а вже потім стверджувати, які суспільні відносини відносяться до сфери адміністративно-правового регулювання. Такий шлях, на нашу думку, малоефективний та безперспективний у вирішенні питання уточнення предмета адміністративного права та визначення суб'єктів державного управління.

Своє вирішення термінологічної неузгодженість, яка суттєво впливає на розуміння предмету адміністративного права та визначення суб'єктів державного управління, пропонують автори «Курсу адміністративного права України» під редакцією В.В. Коваленка. Науковці запропонували в якості чинника, який є системоутворюючим для адміністративного права, взяти поняття «публічна адміністрація».

Публічна адміністрація розглядається у двох вимірах: функціональному та організаційно-структурному. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади (тобто влади народу, державної влади, місцевого самоврядування) [94, с. 22-23].

Стосовно використаних термінів «державна адміністрація» та «публічна адміністрація» хочемо зазначити наступне: по-перше, термін «адміністрація» широко використовується в чинному національному законодавстві для закріплення статусу органів державної виконавчої влади на місцях [10] (тобто має вже певне змістовне наповнення) і, по-друге, вважаємо, що поняття «державне управління» не втратило своєї методологічної властивості під час визначення предмета адміністративного права та суб'єктів державного управління.

В цьому сенсі найбільш повну картину щодо суб'єктів державного управління дають автори академічного курсу «Адміністративне право України» під редакцією В.Б. Авер'янова, які зазначили, що державне управління може реалізовуватись як у сфері діяльності органів державної виконавчої влади, так і поза межами діяльності органів виконавчої влади, наприклад, всередині державних підприємств, установ, організацій в ході керівництва роботою персоналу їх адміністрації [6, с. 62].

На ситуацію, що склалася з термінологією в адміністративному праві при визначенні предмету адміністративно-правового регулювання та суб'єктів державного управління, звертають увагу О.П. Альохін і А.О. Кармолицький. Вони зазначають, що в нормативних правових актах, а також у літературі різними термінами часто позначаються або тотожні, або суміжні поняття, які частково збігаються. Наприклад, розповсюдженими є наступні варіанти: а) державне управління використовується як більш широке понят-

тя, аніж функціонування виконавчої влади. У цьому випадку суб'єктами державного управління виступають всі державні органи, що здійснюють виконавчу діяльність, включаючи органи, які формально не відносяться до органів виконавчої влади; б) здійснення виконавчої влади та державне управління тотожні широкому розумінню державного управління; в) функціонування виконавчої влади та державне управління здійснюються виключно органами виконавчої влади. Іноді зазначені поняття підмінюються словосполученням «державна адміністрація». Поширеним є також визначення «адміністрація» конкретних органів виконавчої влади та інших державних органів, органів державних підприємств, установ і організацій [1, с. 4].

Наприкінці 90-х років розпочалися дискусії про співвідношення понять «державне управління» та «виконавча влада». Зокрема, це питання обговорювалося більшістю авторів, що характеризують предмет адміністративного права. Деякі автори вважали, що в нових реаліях не може існувати державне управління, цей термін поступово зникне [11, с. 22], інші вважали, що замість поняття «державне управління» з'явилася нова категорія – «виконавча влада» [12, с. 3], треті, посилаючись на законодавство, вказували, що державне управління збереглося і як явище, і як правовий термін [13]. У ряді досліджень зазначалося, що право на життя мають обидві ці державно-правові категорії, в інших роботах вчені заміняли його поняттям «діяльність виконавчої влади» або «діяльність державної адміністрації» [14, с. 3; 15, с. 193].

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступний висновок. Державне управління – це, по-перше, владна діяльність системуютьуючого характеру, яка пов'язана з процесом формування управлінських структур, визначенням основ їх взаємодії і механізму управлінської вертикалі реалізації виконавчої влади, по-друге, владна діяльність внутрішньо-апаратного характеру. Саме тому до суб'єктів державного управління слід відносити не тільки органи державної виконавчої влади, а й адміністрації державних підприємств, організацій, установ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алехин А.П. Административное право России : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М. : Зерцало, 2006. – 712 с.
2. Основи держави і права : навч. посібник / За ред. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002. – 258 с.
3. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навчальний посібник / За заг. редакцією Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
6. Адміністративне право. Академічний курс : підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний ; гол. ред. колег. В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
8. Талапина Э.В. Новые институты административного права / Э.В. Талапина // «Административная реформа: проблемы развития и совершенствования» : труды Института государства и права РАН. – 2006. – № 2. – С. 71–80.
9. Козлов Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 2005. – 554 с.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 4. – ст. 23.
11. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления / В.С. Рыжов // Государство и право. – 1999. – № 2. – С. 22.
12. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: ученик / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Зерцало-М, 2001. – 592 с.
13. Атаев А.А. Управленческая деятельность. Практика и резервы организации / А.А. Атаев. – М. : Экономика, 1988. – 252 с.
14. Бахрах Д.Н. Формы и методы деятельности государственной администрации / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – 232 с.
15. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъект. / Ю.Н. Стариков. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – 728 с.