

УДК 342.9

## СПЕЦИФІКА ВИДІВ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Колесніков Д.В., к. ю. н.,  
старший викладач кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права  
*Класичний приватний університет*

У статті визначено види суб'єктів державного управління. Охарактеризовано специфіку суб'єктів державного управління. З'ясовано роль і значення кожного з них.

**Ключові слова:** суб'єкти державного управління, державна служба, державні службовці, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство.

В статье определены виды субъектов государственного управления. Охарактеризована специфика субъектов государственного управления. Выяснена роль и значение каждого из них.

**Ключевые слова:** субъекты государственного управления, государственная служба, государственные служащие, административно-правовое регулирование, административное законодательство.

Koliesnikov D.V. SPECIFICITY OF TYPES OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

In the article the types of subjects of state administration are defined. The specifics of the subjects of state administration are characterized. The role and significance of each of them is revealed.

**Key words:** subjects of state administration, public service, civil servants, administrative and legal regulation, administrative legislation.

**Актуальність проблематики.** Система державного управління, як і будь-яка інша система, являє собою цілісний комплекс структурних елементів, центральне місце серед яких посідають її суб'єкти. Дослідження питання щодо класифікації суб'єктів у системі державного управління є важливим з огляду на те, що коло таких учасників досить широке, отже, розроблення вдалих критеріїв щодо їх розподілу за групами дозволить детально дослідити їх види, структуру, особливості, місце в системі та характер встановлених зв'язків між елементами.

Необхідність здійснення систематизації та класифікації суб'єктів у системі державного управління також зумовлена розпорошеністю в чинному законодавстві відповідних прав, обов'язків і повноважень між різноманітними державними структурами. Класифікація суб'єктів у системі державного управління дозволить визначити ступінь її ефективності, наявність слабких місць і зайвих елементів.

**Стан дослідження.** У наукових працях з адміністративного права вивченню суб'єктів державного управління приділено багато уваги, проте комплексних досліджень суб'єктів державного управління як елементів системи у вітчизняній правовій теорії не вистачає. Серед дослідників, які так чи інакше приділяли увагу цьому питанню, зазначимо таких, як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.Б. Дзюндзюк, О.Г. Злобіна, О.Г. Лиска, В.Я. Малиновський, Н.М. Мельтюхова, Г.В. Михайленко, Г.С. Одинцова, П.М. Петровський, С.Л. Рубінштейн, В.І. Селіванов, В.І. Слободчиков, С.Г. Стеценко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова. Цими науковцями порушено питання визначення суб'єктів та їхніх особливостей, проте не запропоновано чітких критеріїв класифікації суб'єктів у системі державного управління. Отже, необхідність здійснення такого аналізу зумовлює актуальність вивчення даного питання.

**Мета статті** – визначити специфіку видів суб'єктів державного управління.

Ю.А. Тихомиров вважає, що головною особливістю суб'єктів управління є забезпечення реалізації інтересів певної соціальної спільноти – народу, якоїсь верстви суспільства, нації, професії тощо, згідно з ієрархією інтересів, що відображає структурованість суспільства, закріплена в Конституції й інших правових актах [1, с. 8–9]. З даною думкою варто погодитися, проте ми дещо уточнимо зазначене, адже під час здійснення характеристики суб'єктів у системі державного управління такою соціальною спільнотою буде передусім суспільство, отже, немає потреби детально розписувати даний момент.

Цікавою є позиція С.М. Попова, який запропонував повноцінну класифікацію ознак суб'єктів управління. Так, за версією науковця, ознаками суб'єктів управління є такі: 1) забезпечення суб'єктом управління вираження інтересів певної соціальної спільноти – народу, верств, нації; 2) притаманність кожному суб'єкту управління певних функцій; 3) суб'єктам державного управління властиві риси суб'єктів будь-якої соціальної системи; 4) суб'єкти управління схожі між собою і водночас різняться за ступенем і формами організованості (специфіка державних органів); 5) загальносистемна ознака, що полягає у взаємодії суб'єкта в межах системи державного управління з відповідними об'єктами, іншими суб'єктами цієї системи й іншими елементами [2, с. 168]. Пропонуємо проаналізувати даний перелік за кожним пунктом.

За першою ознакою, як ми зазначили, суб'єктами державного управління виражаються передусім інтереси українського народу та нашої держави. Отже, із цього погляду даний момент, справді, є важливою особливістю, притаманною саме суб'єктам системи державного управління. Друга особливість також є беззаперечною, адже кожен із суб'єктів створюється для виконання конкретних завдань, тому кожного з них характеризують притаманні лише йому функції. Із третьою ознакою ми також погоджуємося: структура



будь-яких систем загалом схожа, тому суб'єкти як їхній центральний елемент по суті відіграють тотожні ролі в будь-яких механізмах.

Четверта ознака – схожість та відмінність суб'єктів управління. По-перше, суб'єкти системи державного управління схожі між собою, адже вони також в єдності формують підсистему учасників. Проте чіткий розподіл повноважень між кожним із них зумовлює появу специфічних особливостей, тобто характерних лише для них. Тому в даному контексті суб'єкти системи державного управління матимуть відмінності.

Нарешті, п'ята ознака, запропонована автором, – загальносистемна. Вважаємо, що дана особливість впливає вже із самого визначення суб'єкта системи державного управління, а отже, також, безумовно, має бути в цій класифікації.

В.Я. Малиновський, окрім уже згаданих нами ознак, пропонує такі: 1) функціональна ознака – полягає в притаманності кожному суб'єкту системи державного управління особливих функцій; 2) системна організованість суб'єктів; 3) єдність принципів їх утворення, побудови та діяльності; 4) структурна єдність; 5) наявність інших ієрархічних зв'язків і відносин; 6) ухвалення суворо зумовлених управлінських рішень, узгодження їх між собою [3, с. 162].

З даною позицією варто погодитися, проте, на нашу думку, у ній також є декілька нюансів. По-перше, вважаємо доцільним об'єднати третю та четверту ознаки в одну, оскільки єдності принципів утворення, побудови та діяльності суб'єктів для зручності можна замінити одним словосполученням. По-друге, наявність між суб'єктами ієрархічних зв'язків та відносин і є системною організованістю, адже саме в межах системи державного управління і відбувається взаємодія її суб'єктів як між собою, так і з іншими елементами системи.

Отже, вважаємо за потрібне навести єдиний перелік ознак суб'єктів державного управління, а саме:

1) наявність у суб'єктів компетенції та владних повноважень;

2) відповідальність суб'єктів за свої діяння (дії чи бездіяльність), як за вчинені, так і за ймовірні;

3) забезпечення реалізації суб'єктом державного управління інтересів визначеної соціальної спільноти – народу, верстви, нації, професії тощо;

4) притаманність кожному суб'єкту управління відповідних функцій;

5) особливі та специфічні форми організованості для кожного із суб'єктів у системі державного управління;

6) взаємодія суб'єкта в межах системи державного управління з іншими суб'єктами, об'єктами цієї системи й її іншими елементами;

7) структурна єдність суб'єктів;

8) ухвалення суворо зумовлених управлінських рішень і узгодження їх між собою;

9) динамічність діяльності суб'єктів системи державного управління;

10) виконавчо-розпорядчий характер діяльності суб'єктів системи державного управління;

11) здійснення діяльності суб'єктами на основі правових норм;

12) координація та субординація суб'єктів у системі державного управління.

Більшість із виділених нами ознак проаналізовано в межах характеристики позицій дослідників суб'єктів системи державного управління. Тому зупинимося на поясненні останніх трьох.

По-перше, нами виділена така ознака, як динамічність суб'єктів. Оскільки сама система державного управління є динамічною, її суб'єкти як центральні елементи повинні перебувати в постійному русі, бути достатньо активними, щоб ухвалювати управлінські рішення та повною мірою впливати на об'єкт системи державного управління. Безперервність цього процесу і є передумовою функціонування системи. Отже, можна констатувати, що динамічність є ознакою суб'єкта системи державного управління та виявляється в його здатності безпосередньо та безперервно забезпечувати рух усього механізму.

По-друге, нами запропоновано таку ознаку, як виконавчо-розпорядчий характер діяльності суб'єктів системи державного управління.

Суб'єкти системи державного управління передусім наділяються повноваженнями на виконання законодавчих актів, що ухвалюються парламентом чи главою держави. Проте водночас виконавчі функції неможливі за відсутності розпорядчих дій із боку суб'єктів. Такими діями можуть бути: ухвалення управлінських рішень, організація їх виконання та контроль за цим процесом. Тому в даному контексті самих лише виконавчих функцій суб'єктів недостатньо, суб'єкти мають набути право здійснювати розпорядчу діяльність та виступати від імені держави. Отже, вважаємо, що в нас є всі підстави виокремити виконавчо-розпорядчий характер діяльності суб'єктів у системі державного управління як важливу ознаку даної правової категорії

Третьою ознакою, запропонованою нами, є здійснення діяльності суб'єктами на основі правових норм. Будь-яка діяльність учасників даного механізму має здійснюватися на основі чинного законодавства, насамперед норм Конституції України, а також на основі інших законів та підзаконних нормативно-правових актів. Таким чином відбувається формування правової бази діяльності кожного окремого суб'єкта, визначаються конкретні межі його компетенції та засоби виконання поставлених завдань.

І нарешті, остання запропонована нами ознака – наявність координації та субординації суб'єктів системи державного управління.

Координація – це узгодженість у діях і взаємозв'язках між суб'єктами [4, с. 572]. Зважаючи на те, що суб'єкти системи державного управління формують підсистему в її складі, важливим є спрямування діяльності кожного з них в єдине русло. За відсутності координації між суб'єктами система не буде функціонувати.

Субординація – це система підпорядкування суб'єктів нижчого чину суб'єктам вищого [4, с. 1409]. Таку ознаку можна пояснити на прикладі запропонованої нами виконавчо-розпорядчої ознаки. У системі державного управління задіяні як органи, що ухвалюють

управлінські рішення, відповідають за організацію їх виконання, контроль за цим процесом, так і органи, що безпосередньо виконують ці функції. Отже, у межах підсистеми суб'єктів державного управління між ними повинні існувати стійкі зв'язки, за яких перша група учасників є керуючою, а інша – керівною. Саме для їх гармонічного співіснування і потрібна субординація.

Отже, визначившись із питанням ознак суб'єктів державного управління, перейдемо безпосередньо до їх класифікації.

Класифікацією в широкому розумінні є система розподілу певних предметів, понять чи явищ на групи, відповідно до спільних ознак чи властивостей [4, с. 544]. Тобто в процесі дослідження даного питання нам необхідно не лише визначити, які саме особи є суб'єктами системи державного управління, охарактеризувати їх, передусім треба виділити критерії, що дозволять найвдаліше їх згрупувати. Тому в контексті теми нашого дослідження актуальним є аналіз того, яким саме чином класифікують суб'єктів вітчизняні науковці.

Насамперед зауважимо, що класифікації суб'єктів системи державного управління в традиційному розумінні у вітчизняній правовій теорії небагато. Більшість дослідників даного питання концентруються на переліку суб'єктів, залишаючи поза увагою їх систематизацію. У результаті аналізу розглядуваних позицій можна зазначити їхню відносну схожість, тобто щодо даного питання є чіткі критерії, якими і керуються дослідники.

В.Я. Малиновський виділяє дві групи суб'єктів державного управління, а саме:

1. Органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації).

2. Керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, наділені державно-владними повноваженнями) [3, с. 161].

У широкому розумінні вважаємо дану класифікацію досконалою. З одного боку, поняття «органи виконавчої влади» є обширним та охоплює величезний масив органів і їхніх структурних елементів, які встановленим законом порядком наділені виконавчо-розпорядчими функціями.

Що стосується другої виділеної групи, то дане питання є спірним, адже не всі дослідники виділяють посадових осіб органів виконавчої влади в самостійну групу суб'єктів. Навіть більше, у правовій теорії є думки, які заперечують виділення керівного складу органів виконавчої влади як суб'єкта системи державного управління взагалі. Ми категорично із цим не погоджуємося, у даному контексті підтримуємо В.Я. Малиновського, який роз'яснює, що політичні діячі, посадові і службові особи органів виконавчої влади наділяються владними повноваженнями, що свідчить про те, що їх об'єктивно не можна видалити з переліку суб'єктів державного управління [3, с. 160].

У результаті проведеного аналізу посадових осіб органів виконавчої влади крізь призму вже виділених нами ознак суб'єктів у системі

державного управління констатуємо, що вони відповідають більшості з них.

Зазначимо, що в керівників та керівного складу органів виконавчої влади наявні такі ознаки: 1) компетенція та владні повноваження; 2) за їхні діяння (дію чи бездіяльність) для таких суб'єктів передбачені різні види відповідальності, як-от адміністративна, кримінальна, дисциплінарна й інші; 3) наявність у кожного представника даного виду суб'єктів притаманних лише йому функцій; 4) взаємодія як з іншими посадовими особами в межах конкретного органу виконавчої влади, так і з іншими органами, діючи від імені суб'єкта, інтереси якого він представляє; 6) ухвалення управлінських рішень та узгодження їх між собою; 7) можливість виконання як виконавчих, так і розпорядчих функцій; 8) виконання діяльності в порядку суворого дотримання правових норм; 9) кординація та субординація як в межах конкретного органу, так і з посадовими особами інших органів виконавчої влади.

Отже, можемо констатувати, що керівників і керівний склад органів виконавчої влади варто виділити в окрему самостійну групу суб'єктів у системі державного управління.

Схожа позиція у вченого-адміністративіста Ю.П. Битяка. Хоч дослідник і не пропонує класифікації суб'єктів системи державного управління в прямому розумінні даного поняття, проте автор зазначає, що систему суб'єктів державного управління варто розглядати ширше, аніж аналогічний механізм стосовно виконавчої влади. На думку вченого, до суб'єктів системи державного управління належать такі:

1. Суб'єкти, представлені органами виконавчої влади.

2. Суб'єкти, що не є органами виконавчої влади, проте беруть активну участь у державному управлінні (адміністрація державних підприємств і установ, керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, органи міністерств і відомств на місцях тощо) [5, с. 19].

Зазначимо, що дана позиція є практично тотожною запропонованій В.Я. Малиновським, але все ж наявні деякі нюанси. Відмінність полягає саме в критеріях поділу на групи. Якщо перший дослідник здійснив класифікацію за принципом «орган – посадова особа», то Ю.П. Битяк пропонує групування «орган виконавчої влади – неорган виконавчої влади». Хоча сам зміст кожної із груп є тотожним, проте даний момент усе ж може спричинити суперечності. Наприклад, чи є виконавчі органи на місцях органами виконавчої влади. На думку Ю.П. Битяка, ні, проте, інтегруючи даний суб'єкт у класифікацію В.Я. Малиновського, ми віднесемо його до першої групи органів виконавчої влади. Тому вважаємо першу позицію правильною.

Менш доцільною є класифікація, запропонована Г.С. Одинцовою, В.Б. Дзюндзюком і Н.М. Мельтюховою. Дослідники серед суб'єктів системи державного управління виділяють такі групи, за умови, якщо вони виробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення



ня стосовно реалізації керуючого впливу на об'єкти управління:

- 1) органи влади;
- 2) установи;
- 3) підрозділи апарату;
- 4) посадові особи [6, с. 48].

З даної класифікації незрозуміло, які саме органи й установи належать до досліджуваних, за якими критеріями варто відносити суб'єктів до кожної із груп. З іншого боку, позитивним є виділення посадових осіб та структурних підрозділів органів в окремі групи.

Слушною ми вважаємо позицію С.Г. Стеценка. Науковець під час дослідження державного управління загалом розглядає його в широкому та у вузькому розумінні. У широкому розумінні державне управління, на думку автора, являє собою сукупність усіх видів діяльності держави, які реалізуються у вигляді функціонування органів трьох гілок влади та спрямовуються на регулювання суспільних відносин. У вузькому розумінні – як виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади [5, с. 50]. Класифікація суб'єктів даної системи, з погляду вченого, напряду залежить саме від широти розуміння державного управління. Так, у широкому розумінні виділено:

- 1) органи виконавчої влади – через здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямованої на втілення в життя приписів, норм, законів;
- 2) органи законодавчої та судової влади – через законотворчу діяльність і здійснення правосуддя;
- 3) інші державні органи, які не належать до певних гілок влади, – прокуратуру, Центральну виборчу комісію, Національний банк тощо;
- 4) недержавні органи (органи місцевого самоврядування, громадські організації) – під час реалізації ними делегованих державою повноважень [7, с. 49].

У вузькому розумінні виділяються:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) окремі суб'єкти: Президент, прокуратура, недержавні органи під час делегованих повноважень тощо, кожен у своїй частині [7, с. 50].

Аналіз даної позиції розпочнемо із широкого розуміння. Першим спірним моментом є виділення органів законодавчої та судової влади суб'єктів державного управління. Окрім С.Г. Стеценка, до прихильників цієї теорії також можна віднести В.І. Борденюка [8, с. 154], проте, як ми вже переконалися, більшість науковців не відносять дані органи до досліджуваної системи. У результаті аналізу даних суб'єктів кризь призму виділених нами ознак зауважимо, що деякі з них суперечать сутності законодавчої і судової гілок влади. Наприклад, у таких органах відсутні компетенція, владні повноваження та функції у сфері державного управління, їх взаємодія з органами виконавчої влади в галузі державного управління є малоймовірною, діяльність таких органів не має виконавчо-розпорядчого характеру; також важко уявити їхню координацію та субординацію з іншими суб'єктами системи державного управління. Тому, на нашу думку, серед органів-представників

трьох гілок влади, закріплених у ст. 6 Конституції України, лише органи виконавчої влади можуть вважатися повноцінними суб'єктами системи державного управління.

Проаналізувавши запропоновану систему суб'єктів державного управління у вузькому розумінні, зазначимо, що, на нашу думку вона не є актуальною, адже частково дублює попередню. Окрім того, предметом нашого дослідження є система державного управління загалом, у загальнотеоретичному значенні. Тому широке розуміння є актуальнішим та доцільнішим для нашого дослідження.

На підставі зробленого аналізу наявних у правовій теорії позицій вважаємо за доцільне сформулювати власне бачення даного питання. Вважаємо, що під час здійснення класифікації суб'єктів системи державного управління варто звернути увагу на такі моменти й особливості:

- 1) основу даної класифікації становитимуть органи виконавчої влади;
- 2) органи інших гілок влади (законодавча та судова) не є суб'єктами системи державного управління з урахуванням їхніх завдань, функцій та компетенції;
- 3) посадові особи органів виконавчої влади є суб'єктами системи державного управління, їх варто виділити в окрему групу;
- 4) окрім органів виконавчої влади, суб'єктами системи державного управління також можуть бути інші державні та недержавні органи, якщо відповідні функції їм делеговано державою.

Тому, на нашу думку, класифікація суб'єктів державного управління має виражатися так: органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади, інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування); інші державні та недержавні органи (структурні підрозділи органів виконавчої влади, громадські організації, недержавні органи, якщо їм делеговано відповідні повноваження); керівники й керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. Москва, 1972. 228 с.
2. Попов С.М. Наукова парадигма суб'єкт-суб'єктного управління в умовах сучасного континууму. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2010. Вип. 43. С. 166–175.
3. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. 2 вид., доп. та перероб. Київ, 2003. 576 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і готов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь, 2003. 1440 с.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ, 2007. 544 с.
6. Теорія та історія державного управління : навчальний посібник / Г.С. Одинцова та ін. Київ, 2008. 288 с.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ, 2007. 624 с.
8. Борденюк В.І. Судова влада як складова механізму держави та державного управління. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 5. С. 151–163.