

## Суб'єктний склад адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: окремі невирішені питання

### *Subjective structure of administrative and legal mechanism for implementing the concept of the welfare state: some unanswered questions*

Н.В. Галіцина

#### Ключові слова:

*адміністративно-правовий механізм, концепція соціальної держави, суб'єкти, публічна адміністрація.*

#### Key words:

*administrative and legal framework, concept of the social state, subjects, public administration.*

На сьогодні впровадження та реалізація концепції соціальної держави в Україні супроводжується такими тенденціями: розвиток соціально-правових відносин, європеїзація юридичної (насамперед адміністративно-правової) доктрини в соціальній сфері й адаптація національного соціального права до європейських стандартів. Усі зазначені процеси зумовлюють необхідність переосмислення основних правових інститутів, понять і категорій, відмову від застарілої радянської ідеології та термінології, зміну підходів до нормативно-правового забезпечення соціально-правових відносин і вдосконалення останнього згідно з кращою європейською практикою. У такому контексті видається актуальним дослідження адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави й передусім його основних елементів – суб'єктного складу. Їх вивченню різною мірою приділялась увага у працях Ж.М. Богословської, Л.М. Князькової, О.І. Кульчицької, П.Д. Пилипенка та інших учених, проте певні аспекти окресленої сфери залишились поза увагою або ж і досі викликають дискусії серед науковців.

З огляду на це метою статті є вирішення окремих питань розуміння суб'єктного складу адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави. Для її досягнення потрібно виконати низку завдань: обґрунтувати доцільність застосування категорії «публічна адміністрація» для позначення й характеристики суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави; сформулювати поняття публічної адміністрації в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави; ознайомитись із системою суб'єктів, безпосередньо задіяних у реалізації соціальної функції держави, запропонувати авторський підхід до їх класифікації.

Рухаючись в обраному напрямі, передусім відзначимо, що більшість науковців сходиться в тому, що суб'єкти, які беруть участь у забезпеченні адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави, – це зазвичай структуровані об'єднання, визначені в Конституції та законах України, діяльність яких у межах режиму законності спрямована на утвердження й забезпечення реалізації пенсійного забезпечення, виплати соціальних допомог і надання соціальних послуг людині, громадянину<sup>1</sup>. З огляду на множинність сфер, у яких реалізується компетенція таких суб'єктів, має місце й розгалужений характер системи органів, що її втілюють на практиці. Проте в Україні досі немає одностайної позиції щодо сутності узагальненого для них поняття. Не занурюючись у детальний аналіз згаданих підходів в аспекті наведення всіх термінологічних відмінностей, зазначимо, що сформований у науці адміністративного права Франції науковий термін «публічна адміністрація» прийнятий і вживається в більшості країн світу<sup>2</sup>.

При цьому наукові позиції щодо тлумачення поняття «публічна адміністрація» можна згрупувати за змістово-функціональним критерієм на такі два основні блоки:

<sup>1</sup> Богословська Ж.М. Система державних органів, що забезпечують конституційне право громадян України на соціальний захист / Ж.М. Богословська // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 123.

<sup>2</sup> Административное право зарубежных стран : [учебник] / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – С. 28.

1) інституційно-функціональний підхід, на підставі якого акцент робиться на змістовому вияві повноважень публічної адміністрації: є сукупністю різних організацій, що виконують публічні функції, до яких належать органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, передусім їхні виконавчі органи<sup>3</sup>; організація та діяльність органів і установ, які підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади<sup>4</sup>;

2) телеологічно-функціональний підхід у сенсі еволюції позицій щодо тлумачення поняття «публічна адміністрація»: термін «публічна адміністрація» є симбіозом змісту термінів «державне управління» й «місцеве самоврядування», множиною органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підпорядкованих публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону й реалізацію інших публічно-управлінських функцій, що можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям, і будь-які інші суб'єкти, які здійснюють функції публічного управління, своєю діяльністю забезпечують права й свободи людини та громадянина<sup>5</sup>.

У ракурсі викладеного ми вважаємо, що інституційно-функціональний підхід має право на існування, оскільки розкриває юридичний зміст категорії «публічна адміністрація», але не охоплює всі наявні напрями діяльності суб'єктів, які беруть участь у реалізації принципу соціальної держави, і не висвітлює антропоцентричні засади функціонування публічної адміністрації, а також її мету – «служіння суспільству». Більш прийнятним для нас видається телеологічно-функціональний підхід, бо в ньому на належному рівні визначено сутність публічної адміністрації. З іншого боку, відповідний підхід не повною мірою втілює сучасні європейські традиції щодо призначення публічної адміністрації, особливостей її функціонування в публічному секторі й критерії для досягнення балансу між конкуруючими публічним і приватним інтересами в механізмі адміністративно-правового забезпечення.

Так, європейська парадигма призначення публічної адміністрації спирається на активну роль останньої, що досягається через установлення для публічної адміністрації обов'язку виконувати свої зобов'язання перед громадянським суспільством. До таких зобов'язань входять негативні зобов'язання утримуватися від неправомірного втручання в гарантовані Європейською конвенцією права та свободи, а також позитивні зобов'язання, які забезпечують негативні навіть тоді, коли вони прямо не передбачені в її тексті<sup>6</sup> (справи «Маркс проти Бельгії», «Янг, Джеймс та Вебстер проти Сполученого Королівства»). У практиці Європейського суду з прав людини, зокрема в окремій думці, яку висловив суддя Мартенс у справі «Гал проти Швейцарії», позитивні зобов'язання розглядаються як такі, що «вимагають ... вживання заходів»<sup>7</sup>. Ми підтримуємо позицію, що основною характеристикою позитивних зобов'язань публічної адміністрації є те, що вони вимагають запровадити й застосовувати необхідні засоби для гарантування прав людини, а точніше, ужити прийнятні (розумні) та належні заходи (для забезпечення й захисту основоположних прав у кожному конкретному випадку)<sup>8</sup>. Обсяг і межі реалізації такої компетенції публічної адміністрації за європейськими підходами залежать від критеріїв доброї волі, сумлінності, добросовісності й розумності, у тому числі у сфері гарантування принципу соціальної держави.

Ведучи мову про європейський вимір публічної адміністрації, варто звернути увагу на особливості функціонування суб'єктів у публічному європейському секторі. Зокрема, у ст. 3 Постанови Ради ЄС від 13 грудня 1993 р. № 3603/93 ("Council Regulation (EC) specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104 b (1) of the Treaty") міститься детальне визначення публічного сектора як інституції або органів Співтовариства, центральних урядів, регіональних, місцевих або інших органів публічної влади, інших органів, діяль-

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – С. 80.

<sup>4</sup> Административное право зарубежных стран : [учебник] / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – С. 32.

<sup>5</sup> Міхровська М.С. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М.С. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 88. – С. 90–95.

<sup>6</sup> Case of Marckx v. Belgium : Judgment of the European Court of Human Rights of June 13, 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57534>.

Case of Young, James and Webster v. the United Kingdom : Judgment of the European Court of Human Rights of August 13, 1981 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57608>.

<sup>7</sup> Христова Г.О. Доктрина позитивних зобов'язань держави щодо прав людини: основні етапи формування / Г.О. Христова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 24.

<sup>8</sup> Akandji-Kombe J.-F. Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights / J.-F. Akandji-Kombe. – Strasbourg : Council of Europe: Human rights handbooks, 2007. – С. 6–7.

ність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів<sup>9</sup>. По суті, європейський публічний сектор є правовою рамкою для реалізації компетенції публічної адміністрації. Це зумовлено невичерпним переліком органів, згаданих у ст. 3 Постанови Ради ЄС від 13 грудня 1993 р. № 3603/93, і наведеними вище сутнісними рисами публічної адміністрації. Що ж до останньої, то в ст. 102 (1) (колишня ст. 104a) і ст. 103 (колишня ст. 104b) Договору про заснування Європейського Співтовариства, яким не раз підкреслюється роль публічної адміністрації<sup>10</sup>, до неї включаються такі суб'єкти, як уряди, регіональні, місцеві та інші органи публічної влади, інші структури публічного права, державні підприємства держав-членів<sup>11</sup>. У поданій дефініції для нас особливо важливим формулюванням є «інші структури публічного права», яке напряму дозволяє включати до публічної адміністрації не лише владні органи, зокрема публічні підприємства, суб'єктів делегованих повноважень. Підтвердженням тому є ч. 1 ст. 8 згаданої вище Постанови Ради ЄС від 13 грудня 1993 р. № 3603/93, де в межах публічного сектора згадуються публічні підприємства, до яких входять будь-які підприємства, на які державні чи інші регіональні або місцеві органи влади можуть безпосередньо або опосередковано здійснювати домінуючий вплив, виходячи зі структури власності, способу функціонування чи правових норм, що застосовуються<sup>12</sup>. У цьому форматі взаємовідносин ключовими аспектами є середовище функціонування (публічний сектор), нормативно встановлені основи взаємодії держави в особі уповноважених органів і публічних підприємств. Це дає змогу вести мову про включення до публічної адміністрації тих суб'єктів господарювання, які підпадають під критерії, установлені Постановою Ради ЄС від 13 грудня 1993 р. № 3603/93, і виконують публічні функції.

Зважаючи на викладене, наголосимо, що широкий підхід розуміння публічної адміністрації характерний для європейських країн. У цьому аспекті варто звернути увагу на низку прецедентних рішень Європейського суду справедливості. Наприклад, у рішеннях Європейського суду справедливості від 06.10.1981 у справі № 246/80 "C. Broekmeulen v. Huisarts Registratie Commissie"<sup>13</sup> і від 12.07.1990 у справі № C-188/89 "A. Foster and others v. British Gas pic."<sup>14</sup> ідеться не лише про публічну адміністрацію у вузькому значенні слова (органи державної влади та місцевого самоврядування), а також про тих суб'єктів (у тому числі державні підприємства або інші, які контролюються органами публічної адміністрації), що не зараховані до неї (публічної адміністрації) організаційно, але виконують делеговані нею функції<sup>15</sup>. Аналогічно в рішенні Європейського суду справедливості від 20.09.1998 у справі № 31/87 "Gebroeders Beentjes BV contre Etat des Pays-Bas"<sup>16</sup> згадується орган, який із формального погляду не є частиною адміністративного апарату, але визнається суб'єктом, наділеним державними повноваженнями, за умови, що його структура й завдання визначаються в законі (причому ці завдання зараховані до сфери функціонування держави), правління призначається регіональними органами влади, а засади схвалюються органом, визначеним главою держави<sup>17</sup>. Із цього випливає, що в разі дотримання наведених умов до публічної адміністрації включаються утворення, які за своєю правовою природою не є органами влади, а виконують делеговані повноваження.

Ведучи мову про питання призначення та суб'єктного складу публічної адміністрації за європейськими підходами, не можна не звернути увагу на те, що складові цієї категорії з урахуванням специфіки їхнього правового статусу й функціональних обов'язків мають як публічний, так і приватний інтерес. Для узгодження цих інтересів Європейський суд з прав людини сформулював правило, на підставі якого «на-

<sup>9</sup> Council Regulation (EC) № 3603/93 of December 13, 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31993R3603>.

<sup>10</sup> Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / [Н.А. Гнидюк, А.В. Новак-Фар, Я.С. Гонцяк, І.І. Родюк]. – К. : Міленіум, 2003. – С. 28.

<sup>11</sup> Договір про заснування Європейського Співтовариства // Європейський Союз. Консолідовані договори [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/06\\_consult\\_uk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/06_consult_uk.pdf).

<sup>12</sup> Council Regulation (EC) № 3603/93 of December 13, 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31993R3603>.

<sup>13</sup> C. Broekmeulen v Huisarts Registratie Commissie : Judgment of the Court of October 6, 1981 (case № 246/80) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0246>.

<sup>14</sup> A. Foster and others v British Gas pic. : Judgment of the Court of July 12, 1990 (case № C-188/89) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0188>.

<sup>15</sup> Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / [Н.А. Гнидюк, А.В. Новак-Фар, Я.С. Гонцяк, І.І. Родюк]. – К. : Міленіум, 2003. – С. 29–30.

<sup>16</sup> Gebroeders Beentjes BV contre Etat des Pays-Bas : Judgment of the Court of September 20, 1988 (affaire 31/87) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Jurisprudence/CJCE-31-87-beentjes-bv-pays-bas.htm>.

<sup>17</sup> Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / [Н.А. Гнидюк, А.В. Новак-Фар, Я.С. Гонцяк, І.І. Родюк]. – К. : Міленіум, 2003. – С. 29.

лежить урахувати справедливий баланс, який має бути встановлений між інтересами всього суспільства й інтересами окремої людини»<sup>18</sup>. У справі «Бусуйок проти Молдови» визнано допустимим застосування різних пріоритетів у захисті окремих категорій осіб<sup>19</sup>. Відповідно, публічна адміністрація повинна спиратися на досягнення справедливого балансу між наявними конкуруючими інтересами (інтересами окремої людини та суспільства загалом)<sup>20</sup> (справи «Кіган проти Ірландії», «Соренсен і Расмуссен проти Данії», «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства» тощо).

Звідси на підставі аналізу формалізованих і неформалізованих джерел права Європейського Співтовариства можна стверджувати, що за європейською практикою публічна адміністрація охоплює суб'єктів публічного права, до яких входять всі види органів, інституцій, установ, організацій публічного права, зокрема держава та її органи, органи місцевого самоврядування, незалежні публічні підприємства й суб'єкти делегованих повноважень, які реалізують компетенцію офіційних органів (під час такої діяльності). При цьому, діючи в публічному секторі, публічна адміністрація зобов'язана створювати у своїй діяльності баланс між конкуруючими публічним і приватним інтересами в механізмі правового забезпечення.

З огляду на це стає очевидним, що публічною адміністрацією в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави є органи влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень, інші структури публічного права, що з метою реалізації публічного інтересу та досягнення балансу з між ним і приватними інтересами інститутів громадянського суспільства й бізнесу здійснюють функції публічного управління в галузях соціального захисту; забезпечення прав на достатній життєвий рівень, у тому числі право на мінімальний розмір заробітної плати; на медичну та соціальну допомогу; на користування послугами соціальних служб; на справедливі, безпечні й здорові умови праці; на охорону материнства (насамперед ідеться про таке право працюючих жінок); на отримання соціального житла. У цьому сенсі базисом є суспільні відносини з реалізації соціальної функції, які постають як підґрунтя для практичного втілення конкретних функцій публічної адміністрації.

Принагідно доречним буде звернути увагу на ієрархічне становище суб'єктів публічної адміністрації. Зауважимо, що в такому контексті найбільш поширеною є позиція, згідно з якою публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування<sup>21</sup>. У такому розрізі на рівні доктрини простежується інституційний підхід, тобто надається перелік різного рівня узгодженості й системності щодо зарахування до публічної адміністрації таких конститутивних елементів:

- 1) органи державної влади<sup>22</sup>:
  - Верховна Рада України<sup>23</sup> як єдиний орган законодавчої влади;
  - органи виконавчої влади<sup>24</sup>;
  - органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, а також Національна школа суддів України; Вища кваліфікаційна комісія суддів України; органи суддівського самоврядування; Державна судова адміністрація України; Вища рада юстиції України<sup>25</sup>;

<sup>18</sup> Case of Rees v. the United Kingdom : Judgment of the European Court of Human Rights of October 17, 1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57564>.

<sup>19</sup> Справа «Бусуйок проти Молдови» : Рішення Європейського суду з прав людини від 21 грудня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice39](http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice39).

<sup>20</sup> Case of Keegan v. Ireland : Judgment of the European Court of Human Rights of May 26, 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57881>.

Case of Sørensen and Rasmussen v. Denmark : Judgment of the European Court of Human Rights of November 28, 1984 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Rasmussen%20v%20Denmark%20\\_access%20to%20court\\_.pdf](http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Rasmussen%20v%20Denmark%20_access%20to%20court_.pdf).

Справа «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства» : Рішення Європейського суду з прав людини від 08 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980\\_105](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_105).

<sup>21</sup> Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – С. 168–169.

<sup>22</sup> Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 127.

<sup>23</sup> Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 127.

<sup>24</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 104.

<sup>25</sup> Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 129.



- Президент України<sup>26</sup>;
  - органи державної влади, які не входять до системи виконавчої влади (національні комісії регулювання природних монополій, Служба безпеки України)<sup>27</sup>;
  - суб'єкти публічних повноважень із особливим статусом (Національний банк України)<sup>28</sup>;
  - органи, які беруть участь в адміністративних правовідносинах (наприклад, Центральна виборча комісія України<sup>29</sup>, Рахункова палата України<sup>30</sup>);
  - Уповноважений Верховної Ради України з прав людини<sup>31</sup>;
  - Рада національної безпеки і оборони України<sup>32</sup>;
  - Представник Президента України в Автономній Республіці Крим<sup>33</sup>;
  - органи прокуратури<sup>34</sup>;
  - органи, які беруть участь в адміністративних правовідносинах переважно через свої апарати (наприклад, Апарат і комітети Верховної Ради України)<sup>35</sup>;
- 2) органи місцевого самоврядування<sup>36</sup>;
  - 3) органи влади Автономної Республіки Крим<sup>37</sup>;
  - 4) дипломатичні представництва й консульські установи України, постійні представництва України при міжнародних організаціях<sup>38</sup>, місії (ОБСЄ)<sup>39</sup>;
  - 5) юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади<sup>40</sup>; установи (заклади) публічного права<sup>41</sup>; фонди публічного права<sup>42</sup>;
  - 6) інші суб'єкти під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства,

<sup>26</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 104. Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 127.

<sup>27</sup> Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 129.

<sup>28</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 129.

<sup>29</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 104.

<sup>30</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 127.

Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 104.

<sup>31</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 127.

<sup>32</sup> Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 128.

<sup>33</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 128.

<sup>34</sup> Угровецький П.О. Адміністративні акти органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / П.О. Угровецький ; Державний наук.-дослідний ін-т МВС. – К., 2011. – С. 8–9.

Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 128.

<sup>35</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 104.

<sup>36</sup> Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 104.

Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 127.

<sup>37</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 127.

<sup>38</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 129.

<sup>39</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 136.

<sup>40</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 130.

<sup>41</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 161.

<sup>42</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 165.

- зокрема виконання делегованих повноважень<sup>43</sup>;
- 7) суб'єкти публічних (невладних) повноважень, на яких у випадках, передбачених законом, покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків<sup>44</sup>;
- 8) їхні посадові та службові особи<sup>45</sup>.

На наше переконання, такий перелік є дуже розлогим, деталізованим, але потрібно зважати на те, він сформований на основі комплексного опрацювання всіх наявних загальних доктринальних підходів. Ми схильні вважати, що з позицій легального критерію, закріпленого в ч. 1 ст. 2; ч. 1 ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства України, публічною адміністрацією у вузькому розумінні є органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, інші суб'єкти під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема виконання делегованих повноважень<sup>46</sup>. Водночас можливість оскарження в порядку адміністративного судочинства діянь інших суб'єктів, які входять до перехованого вище переліку органів публічної адміністрації, надає можливість за напівлегальним критерієм (через опосередковане правове закріплення) вести мову про їх очевидну належність саме до такої системи суб'єктів. При цьому всі суб'єкти, які не входять до складу органів державної влади, а також парламент, органи судової влади, Національна школа суддів України; Вища кваліфікаційна комісія суддів України; органи суддівського самоврядування; Державна судова адміністрація України; Вища рада юстиції України не є постійними учасниками відносин із реалізації адміністративно-правових механізмів у публічному секторі, тому в межах установленої законом інклюзивності до конкретних адміністративно-правових відносин можна вести мову про набуття ними рис публічної адміністрації.

В аспекті висловлених міркувань ми схилиємося до думки, що термін «публічна адміністрація» потрібно застосовувати й для характеристики суб'єктів, безпосередньо задіяних у реалізації соціальної функції. Разом із тим з огляду на їх деталізований перелік доцільно створити та запропонувати чітке й вичерпне групування суб'єктів адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави, яке може бути використано в законопроектній діяльності (зокрема під час розробки проекту Соціального кодексу) і на практиці з метою вирішення проблеми нечіткості правового статусу цих інституцій, більш досконалого розмежування їхньої компетенції.

В окреслених цілях пропонуємо здійснити класифікацію суб'єктів, що беруть участь у забезпеченні адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави, за функціональним критерієм, а саме: 1) програмне забезпечення соціального розвитку (парламент); 2) формування та реалізація соціальної політики (органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; органи влади Автономної Республіки Крим; фонди публічного права; суб'єкти делегованих повноважень); 3) гарантування додержання конституційного права на соціальний захист (президент); 4) захист порушених, невизнаних, оспорюваних соціальних прав, свобод чи інтересів (суди); 5) сприяння в узгодженні публічного й приватного інтересів під час реалізації соціальної функції (суб'єкти приватного сектора, представлені інститутами громадянського суспільства та бізнесом).

Отже, адміністративно-правовий механізм реалізації концепції соціальної держави забезпечується в нашій державі за участі розгалуженої системи державних і недержавних суб'єктів, які різняться за своїм функціональним призначенням. З метою оптимізації нормативно-правового забезпечення їхньої діяльності в соціальній сфері, на нашу думку, є необхідним застосування узагальненої для їх позначення категорії «публічна адміністрація» (суб'єкт публічної адміністрації). Такий крок сприятиме, зокрема, упровадженню загальних принципів, засад діяльності всіх суб'єктів, задіяних у реалізації соціальної функції з урахуванням відповідного європейського досвіду (наприклад, принципів належного урядування, принципів і вимог щодо адміністративних процедур тощо). Окрім того, нормативне закріплення цієї категорії дасть змогу також адаптувати термінологічний ряд національних нормативно-правових актів до європейських стандартів.

<sup>43</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014.. – С. 127.

<sup>44</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 134.

<sup>45</sup> Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – С. 127.

<sup>46</sup> Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV (зі змінами й доповненнями станом на 01 вересня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

## Анотація

Статтю присвячено вирішенню окремих питань розуміння суб'єктного складу адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави. Обґрунтовано доцільність застосування категорії «публічна адміністрація» для позначення й характеристики суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави. Сформульовано поняття публічної адміністрації в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави. Розглянуто систему суб'єктів, безпосередньо задіяних у реалізації соціальної функції держави, і зараховано до них органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, дипломатичні представництва й консульські установи України, постійні представництва України при міжнародних організаціях, юридичних осіб публічного права, які не мають статусу органа публічної влади, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема виконання делегованих повноважень, суб'єктів публічних (невладних) повноважень, на яких у випадках, передбачених законом, покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків, їхніх посадових і службових осіб. З огляду на розгалуженість системи зазначених суб'єктів запропоновано авторський підхід до їх класифікації за функціональним критерієм з метою його застосування в законотворчій діяльності й на практиці.

## Summary

The article is devoted to solving specific problems of understanding the subject composition of administrative and legal mechanism for implementing the concept of the social state. It is proved the usefulness of the category of "public administration" and to refer to the characteristics of the subjects, which are involved in providing administrative and legal mechanism for implementing the concept of the social state. Formulated the concept of public administration within the administrative and legal mechanism for implementing the concept of the social state. Considered subjects of the system, directly involved in the implementation of the social functions of the state, and defined them public authorities, local authorities, the authorities of the Autonomous Republic of Crimea, diplomatic missions and consular offices of Ukraine, Permanent Mission of Ukraine to international organizations and legal entities of public law, which do not have public authority status, the institution of public law, foundations under public law, and other subjects in the exercise of the power management functions on the basis of legislation, in particular in the execution of delegated authority, the subjects of the public (powerless) powers, which in the cases stipulated by law, it should execution of some social and public duties, their officials and officers. Given the extensive system of these subjects, the author's approach to their classification on functional criteria for its use in the legislative activity and in practice.

## Використана література:

1. Богословська Ж.М. Система державних органів, що забезпечують конституційне право громадян України на соціальний захист / Ж.М. Богословська // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 122–128.
2. Административное право зарубежных стран : [учебник] / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М. : Спартак, 2003. – 464 с.
3. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
4. Міхровська М.С. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії / М.С. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 88. – С. 90–95.
5. Case of Marckx v. Belgium : Judgment of the European Court of Human Rights of June 13, 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57534>.
6. Case of Young, James and Webster v. the United Kingdom : Judgment of the European Court of Human Rights of August 13, 1981 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57608>.
7. Христова Г.О. Доктрина позитивних зобов'язань держави щодо прав людини: основні етапи формування / Г.О. Христова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 16–32.

8. Akandji-Kombe J.-F. Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights / J.-F. Akandji-Kombe. – Strasbourg : Council of Europe: Human rights handbooks, 2007. – 68 p.
9. Council Regulation (EC) № 3603/93 of December 13, 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31993R3603>.
10. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / [Н.А. Гнидюк, А.В. Новак-Фар, Я.С. Гонцяк, І.І. Родюк]. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.
11. Договір про заснування Європейського Співтовариства // Європейський Союз. Консолідовані договори [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/06\\_consult\\_uk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/06_consult_uk.pdf).
12. C. Broekmeulen v Huisarts Registratie Commissie : Judgment of the Court of October 6, 1981 (case № 246/80) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0246>.
13. A. Foster and others v British Gas pic. : Judgment of the Court of July 12, 1990 (case № C-188/89) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0188>.
14. Gebroeders Beentjes BV contre Etat des Pays-Bas : Judgment of the Court of September 20, 1988 (affaire 31/87) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Jurisprudence/CJCE-31-87-beenjes-bv-pays-bas.htm>.
15. Case of Rees v. the United Kingdom : Judgment of the European Court of Human Rights of October 17, 1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57564>.
16. Справа «Бусуйок проти Молдови» : Рішення Європейського суду з прав людини від 21 грудня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice39](http://www.mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice39).
17. Case of Keegan v. Ireland : Judgment of the European Court of Human Rights of May 26, 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57881>.
18. Case of Sørensen and Rasmussen v. Denmark : Judgment of the European Court of Human Rights of November 28, 1984 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Rasmussen%20v%20Denmark%20\\_access%20to%20court\\_.pdf](http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Rasmussen%20v%20Denmark%20_access%20to%20court_.pdf).
19. Справа «Хаттон та інші проти Сполученого Королівства» : Рішення Європейського суду з прав людини від 08 липня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980\\_105](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_105).
20. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
21. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
22. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
23. Угровецький П.О. Адміністративні акти органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / П.О. Угровецький ; Державний наук.-дослідний ін-т МВС. – К., 2011. – 19 с.
24. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV (зі змінами й доповненнями станом на 01 вересня 2015 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

**Н.В. Галіцина,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*директор Бердянського інституту державного та муніципального управління*

*Класичного приватного університету*