

УДК 342.9

Л. Є. КИСІЛЬ,
кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ І СТРУКТУРУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ

У статті розглядається поняття адміністративної правосуб'єктності. Аналізуються наукові погляди щодо її сутності та структури. Автор приходить до висновку, що елементами адміністративної правосуб'єктності є право-, діє- та деліктоздатність. Звертається увага на існуючі класифікації суб'єктів адміністративного права. Найбільш доцільним вбачається поділ суб'єктів адміністративного права на індивідуальні та колективні.

Ключові слова: адміністративна правосуб'єктність, індивідуальні суб'єкти адміністративного права, колективні суб'єкти адміністративного права.

Кисель Л. Е. К вопросу о понятии и структуре административной правосубъектности

В статье рассматривается понятие административной правосубъектности. Анализируются научные взгляды в отношении ее сущности и структуры. Автор приходит к заключению, что элементами административной правосубъектности являются право-, дееспособность и деликтоспособность. Обращается внимание на существующие классификации субъектов административного права. Наиболее целесообразным представляется деление субъектов административного права на индивидуальные и коллективные.

Ключевые слова: административная правосубъектность, индивидуальные субъекты административного права, коллективные субъекты административного права.

Kysil L. E. On concept and structure of administrative legal personality

The subject of this article is the concept of administrative legal personality, including an analysis of scientific views regarding its nature and structure. The author concludes that the elements of administrative personality are legal capacity, ability and tortious liability and considers the most appropriate division of the subjects of administrative law at both individual and collective.

Key words: administrative personality, individual subjects of administrative law, collective subjects of administrative law.

Сучасне адміністративне право знаходиться на етапі ґрунтовного реформування. Безумовно, поза межами цього процесу не може залишатись й інститут суб'єктів адміністративного права. Адже адміністративні правовідносини, механізм адміністративно-правового регулювання, і навіть адміністративне право в цілому, існують виключно для їх суб'єктів. Відсутність останніх позбавляє сенсу вищевказані явища.¹

Однак, проведені нами наукові розвідки свідчать про те, що переважно адміністративно-правові дослідження стосуються статусу органів державної влади або фізичних осіб. Натомість, ще з радянського періоду науки адміністративного права, поняття адміністративної правосуб'єктності не отримало єдиного розуміння.

Як зазначається у науковій літературі, поняття «правосуб'єктність» характеризує такий елемент правовідносин, як суб'єкт. Причому, не стільки характеризує, скільки обумовлює його наявність взагалі. Не випадково, окремі науковці практично поєднували категорії «правосуб'єктність» та «суб'єкт права». Особливого значення поняття «правосуб'єктності» набуває виходячи із досить обґрунтованого виняткового ставлення з-поміж всіх елементів правовідносин саме до суб'єкта права, яке було вперше сформульоване ще І. Покровським, а пізніше конкретизоване, зокрема В.Б. Авер'яновим, С.І. Архиповим².

Загалом під адміністративною правосуб'єктністю розуміють здатність особи мати і здійснювати безпосередню або через свого представника надані їй суб'єктивні права і юридичні обов'язки. Насьогодні, як справедливо зазначає з цього приводу А.В. Пасічник³, можна виокремити наступні підходи до розкриття сутності адміністративної правосуб'єктності:

– правосуб'єктність складається з правоздатності та певних прав (А.П. Альохін, Н.М. Конін, Б.М. Лазарев, О.І. Харитонова та ін.)⁴. Таке розуміння правосуб'єктності обґрунтовується одночасністю визнання законодавством певної особи суб'єктом права та фактичного надання їй суб'єктивних прав. Оскільки останні виникають наслідок дії закону, їх отримання вже не обумовлюється правосуб'єктністю, а тому вони є не наслідком її реалізації, а її складовою частиною. Вбачається, що при такому підході правосуб'єктність отожднюється із правовим статусом суб'єкта;

– елементами адміністративної правосуб'єктності є адміністративні права та дієздатність⁵;

– адміністративна правосуб'єктність містить адміністративну правоздатність, адміністративну дієздатність та адміністративну деліктоздатність. Такий підхід поділяється переважною більшістю вчених-адміністративістів. Разом з тим, відсутня єдність поглядів щодо місця деліктоздатності у структурі правосуб'єктності. Одна група авторів вважає, що деліктоздатність є частиною дієздатності (Д.М. Бахрах, В.К. Колпаков та ін.)⁶, інша – надає деліктоздатності самостійного значення (М.В. Костів, Г.І. Петров та ін.)⁷

Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю значно більше коло суб'єктів, ніж у будь-якій іншій галузі права. Насамперед, суб'єктами адміністративного права є громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства. Їх правовий статус неоднаковий, і різниться залежно від статі, віку, стану здоров'я, громадянства. Так, наприклад, особливим адміністративним правовим статусом наділяються біженці згідно із Законом України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту». Суб'єктами адміністративного права також є органи держави, внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, структурні підрозділи підприємств, установ, організацій (наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні тощо), органи місцевого самоврядування.

З огляду на велику кількість суб'єктів адміністративного права і необхідність пошуку їх спільних рис і відмінностей, розглянемо основні їх класифікації.

Вперше питання про класифікацію суб'єктів адміністративного права у науковій літературі було розглянуто Ц.А. Ямпольською, яка виділяла такі їх категорії:

- 1) органи держави та їх агенти;
- 2) громадські організації та їх органи;
- 3) радянські громадяни.⁸

В учбовій літературі дана проблема вперше була піднята Г.І. Петровим, який зазначав, що суб'єктами адміністративного права є:

- 1) громадяни СРСР, особи без громадянства та іноземці;
- 2) органи державного управління та внутрішні частини їх апарату;
- 3) державні та громадські підприємства та установи, та внутрішні частини їх апарату;

- 4) органи громадських організацій, діяльність яких врегульована правом;
- 5) організації громадського сприяння державному управлінню;
- 6) службовці, які є носіями адміністративних обов'язків та прав.⁹

Як справедливо зазначив з цього приводу відомий російський вчений-адміністративіст Д.М. Бахрах, такий підхід до питання про суб'єкти адміністративного права значно збагатив теорію адміністративного права. Адже до Г.І. Петрова ні в науковій, ні в учбовій літературі не розглядалась адміністративна правосуб'єктність структурних підрозділів організацій, державних службовців. Мова йшла лише про адміністративну правосуб'єктність державних службовців як частину правоздатності організацій, похідну від неї.¹⁰ Ідеї, висловлені Г.І. Петровим, вперше реалізувались лише через чверть віку.¹¹

На сьогодні у науковій літературі існує чимало класифікацій суб'єктів адміністративного права. Найбільш поширеними з них, як зазначає Ю.В. Іщенко, є наступні: органи публічної адміністрації та їх представники, інші суб'єкти владних повноважень, недержавні організації та їх представники; суб'єкти колективні і індивідуальні.¹²

В.К. Колпаков пропонує розглядати три види суб'єктів адміністративного права:

- 1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства;
- 2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації в особі їх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій;
- 3) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але наділені нормами адміністративного права певними правами та обов'язками: структурні підрозділи державних та недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (наприклад, загальні збори громадян за місцем проживання).¹³

Н.В. Александрова та І.Б. Коліушко розрізняють таких суб'єктів адміністративного права:

- 1) наділених владними повноваженнями;
- 2) не наділених владними повноваженнями.¹⁴

С.Г. Стеценко поділяє суб'єктів адміністративного права на індивідуальні (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та колективні (державні та недержавні). При цьому автор до державних колективних суб'єктів адміністративного права відносить Президента України, органи виконавчої влади, інші державні органи та організації, а до недержавних колективних суб'єктів – органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, релігійні організації, інші недержавні органи та організації.¹⁵

Віддаючи належне запропонованим класифікаціям, вважаємо, що найбільш доцільним вбачається поділ суб'єктів адміністративного права на індивідуальні та колективні. Адже, як справедливо свого часу зазначав Д.М. Бахрах, поняттями «громадянин», «фізична особа» не охоплюється вся різноманітність індивідуальних суб'єктів. При цьому, громадянином зазвичай вважається індивід, який не перебуває у стабільних організаційних правовідносинах. Коли ж індивід набуває статусу державного службовця, учня, студента і т.п., сукупність прав і обов'язків, пов'язаних із даною соціальною роллю, терміном «громадянин» не охоплюється. З іншого боку, не є тотожними поняттями «організація» і «колективний суб'єкт адміністративного права». Адже «організація» тлумачиться як самостійний колектив, який вступає у правовідносини від свого імені. З огляду на це, до «організацій» не відносяться структурні підрозділи (як вже згадувалось, факультет, цех тощо) та такі специфічні суб'єкти, як виборчий округ, адміністративно-територіальна одиниця тощо. Власне, це означає, що колективний суб'єкт – значно ширше поняття, ніж організація.¹⁶

Також доволі дискусійним вбачається віднесення Президента України до колективних суб'єктів адміністративного права. З іншого боку, релігійні організації – це різновид об'єднань громадян, тож навряд чи доцільно виокремлювати релігійні організації як окремі недержавні суб'єкти адміністративного права.

Слід також додати, що на сьогодні на законодавчому рівні центральні органи виконавчої влади віднесені до юридичних осіб публічного права, категорія яких ще з радянського періоду науки адміністративного права традиційно заперечувалась. Перше питання, яке виникає з цього приводу – чому на законодавчому рівні юридичними особами публічного права визнані лише центральні органи виконавчої влади? Адже до системи органів виконавчої влади України, поряд з центральними органами виконавчої влади, входять також і Кабінет Міністрів України, і місцеві державні адміністрації.

По-друге, в чому полягає специфіка юридичних осіб публічного права? Якщо звернутись до цивільного законодавства, то згідно із ч. 2 ст. 81 ЦК України особливість юридичних осіб публічного права проявляється в тому, що вони створюються розпорядчими актами Президента, органів державної влади, органів влади АРК або органів місцевого самоврядування.

Аналіз так званих компетенційних законів («Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації») дає можливість зробити висновок про те, що створення органів виконавчої влади пов'язується з розпорядчими актами переважно Президента

України: Прем'єр-міністр призначається указом Президента за згодою Верховної Ради, інші члени Кабінету Міністрів – призначаються і звільняються указом Президента України; центральні органи виконавчої влади – створюються, реорганізуються і ліквідуються указом Президента України; голови місцевих державних адміністрацій – призначаються і звільняються указом Президента України, що не вписується в рамки цивільного законодавства.

Підсумовуючи викладене, зазначимо:

1. Серед індивідуальних суб'єктів адміністративного права пропонуємо визначити наступні категорії: а) суб'єктів епізодичних організаційних зв'язків – громадян України, іноземців та осіб без громадянства; б) суб'єктів, які перебувають у стабільних організаційних відносинах – державних службовців, учнів, студентів тощо;

2. Колективні суб'єкти адміністративного права можна класифікувати на: а) юридичні особи публічного права; б) юридичні особи приватного права; в) колективні утворення без статусу юридичної особи.

1. Пасічник А.В. Правові засади набуття і припинення адміністративної правосуб'єктності юридичними особами публічного права. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – К., 2012. – С. 1. **2. Авер'янов В.Б.** Реформування адміністративного права України в контексті євро інтеграційних вимог // Національна держава і право в умовах глобалізації: СБ наук. Статей. – К.: Інститут держави і права В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 40-44; *Архипов С.И.* Субъект права (теоретическое исследование). Дис. ... доктора юр. наук. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2005. – 522 с.; *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. Изд. 3-е, стереотип. – М.: Статус, 2001. – С. 120. **3. Пасічник А.В.** Правові засади набуття і припинення адміністративної правосуб'єктності юридичними особами приватного права. Дис.... канд. юр. наук. – К., 2012. – С. 16-18. **4. Алексин А.П.** Предприятие в системе отраслевого управления. Административно-правовые вопросы. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1977. – С.119.; *Кони Н.М.* Предприятие как субъект административного права // субъекты советского административного права. Межвуз. сб. научн. тр. – Свердловск, 1985; *Лазарев Б.М.* Компетенция органа управления. – М.: Юрий Квит, 1972. – С. 100; *Харитонов А.И.* Административно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа. – Дис. ... докт. юрид. наук. – Одеса, 2004. – С. 93. **5.** Адміністративне право України. Підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка. – К.: ЮрІнком Інтер, 2006. – С. 59. **6. Бахрах Д.Н.** Административное право: учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1999. – С. 31.; *Колпаков В.К.* Орган виконавчої влади як суб'єкт виконавчої влади // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 113. **7. Костів М.В.** Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах. Дис. ... канд. юрид. наук. – К.: Інститут держави і права В.М. Корецького НАН України, 2005. – С. 52; *Петров Г.И.* Административная правосубъектность граждан СССР // Правоведение. – № 1. – 1975. – С. 24. **8. Ямпольская Ц.А.** Субъекты советского административного права. Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 1958. – С. 10. **9. Петров Г.И.** Советское административное право. Часть общая. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. – С. 101-102. **10. Бахрах Д.Н.** Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 41-48. **11. Манохин В.М.** Государственный служащий как субъект административного права // Субъекты совет-

ского административного права. – М., 1985. – С. 37-47; *Жамбиева Е.М.* Структурное подразделение предприятия и учреждения как субъекты административного права // Там же. – С. 83-93 и т.д. **12.** Курс адміністративного права Україна. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – С. 33. **13.** Адміністративне право України. Академічний курс. Т. 1. Загальна частина. – К., 2007. – С. 183-185. **14.** *Александрова Н.В., Коліушко І.Б.* Адміністративне право: програма для факультету правничих наук. – К.: «ІКЦ Леста», 2007. – 16 с. **15.** *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України. Підручник для студентів юридичних вузів. – К.: Атіка, 2011. –С. 88-91. **16.** *Бахрах Д.Н.* Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права. – М., 1985. – С. 3-19.