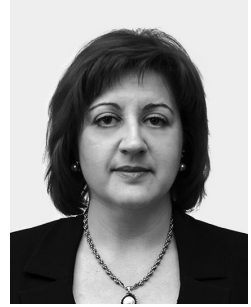


Ольга ЗУБРИЦЬКА

заступник начальника
відділу роботи з персоналом
Національної академії
прокуратури України,
юрист 2 класу



УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОЗДАТНІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ІНДИВІДУАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Основоположні засади Конституції України щодо побудови державного апарату та правового статусу громадян є підґрунтям адміністративного законодавства, норми якого охоплюють суспільні відносини, що виникають у сфері функціонування публічної адміністрації та її посадовців. Як свідчить практика, значну частину таких відносин становлять адміністративно-правові відносини за участю громадян. Кожного дня з органами виконавчої влади та їх посадовцями контактують мільйони громадян. У зв'язку з цим публічна адміністрація є однією зі сфер державно-публічної діяльності, де права, свободи й обов'язки громадян розглядаються найчастіше.

Незважаючи на велику кількість досліджень у сфері адміністративного та публічного права, дискусія щодо елементів адміністративної правосуб'єктності триває. Оскільки немає єдиного підходу до тлумачення правосуб'єктності, її елементів і взаємозв'язків, постала проблема вироблення сучасної концепції правового статусу учасників відносин, де однією зі сторін є суб'єкт із владними повноваженнями.

Зазначене питання у своїх працях досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калужний, Л.В. Коваль, М.Ф. Орзіх, О.І. Остапенко, В.П. Петков, В.О. Селіванов.

Метою статті є висвітлення елементів правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права, при цьому основну увагу приділимо правоздатності.

Коректність та обумовленість дефініції «правосуб'єктність» у межах адміністративно-правової традиції забезпечується низкою чинників, серед яких:

- фактор потенційної нерівності суб'єктів адміністративних правовідносин (вертикальні правовідносини);
- фактор чіткого поділу на індивідуальних і колективних учасників правовідносин [1];
- фактор наявності розпорядчих та організаційно-виконавчих функцій (пов'язаність із управлінською і виконавчою владою);
- фактор обов'язковості участі в окремих видах адміністративних правовідносин.

Вивчаючи адміністративну правосуб'єктність як галузеву категорію, Т.О. Мацелик зазначає, що онтологічно – це здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. Тобто специфіка категорії правосуб'єктності як певної юридичної форми полягає в тому, що вона фіксує межі правової здатності особи. З огляду на це правосуб'єктність в одному з її аспектів учений розуміє як взаємозв'язок особи і суспільства стосовно майбутніх її відносин з усіма третіми

особами – суб'єктами адміністративного права [2, 92].

У радянський період О.В. Мицкевич, аналізуючи вчення про адміністративну правосуб'єктність [3], орієнтувався на таку специфікацію правосуб'єктності:

- правосуб'єктність розглядається винятково як сукупність елементів правоздатності та дієздатності, які виникають одночасно;
- правосуб'єктність індивідів містить також права і обов'язки, а юридичних осіб – компетенцію.

Найбільш актуальним, на нашу думку, є визначення адміністративної правосуб'єктності, подане С.М. Алфьоровим, С.В. Ващенко, М.М. Долгополовою у посібнику «Адміністративне право», – це потенційна здатність суб'єкта мати права та обов'язки (адміністративна правоздатність) у сфері державного управління і їх реалізовувати у вказаній сфері (адміністративна дієздатність) [4, 27]. Погоджуючись із наведеною дефініцією, визначимо основні ознаки вказаного терміна.

По-перше, з-поміж умов, за яких суб'єкт адміністративного права може стати суб'єктом адміністративно-правових відносин, виділимо: наявність адміністративно-правових норм, що передбачають права та обов'язки суб'єкта; наявність підстав для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, а також елементів адміністративної правосуб'єктності.

По-друге, права, обов'язки та відповідальність діють одночасно і доповнюють одне одного. Неможлива ситуація, за якої особа, володіючи певними правами, не матиме обов'язку щодо виконання суміжних (взаємозамінних) прав. Наявність обов'язку обумовлена невідоротністю відповідальності за порушення імперативних приписів.

По-третє, адміністративна правосуб'єктність вимірюється часом, характером та обсягом залежно від учасників, сфери (ролі) участі в конкретному інституті публічного права.

По-четверте, адміністративні правовідносини здійснюються у різних сферах державного управління, що мають свою специфікацію. Тому можемо говорити про види та/або моделі адміністративної пра-

восуб'єктності. А.В. Пасічник обґрунтував ідею видової класифікації правосуб'єктності, зазначивши, що адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права поділяється на загальну (характерну для всіх без винятку юридичних осіб приватного права) та додаткову, яка, у свою чергу, ділиться на: правосуб'єктність громадських об'єднань, фондів бірж, товарних бірж, саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку, кредитних спілок, благодійних організацій, релігійних організацій, професійних спілок та їхніх об'єднань, торгово-промислових палат, об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, приватних пенсійних фондів і підприємницьких товариств (підприємницьку). Її можна назвати додатковою цільовою адміністративною правосуб'єктністю [5]. Слід наголосити, що додаткові елементи правосуб'єктності не утворюють самостійного модельного складу. Навпаки, вони розширюють межі основної правосуб'єктності до рівня, необхідного для задоволення публічного інтересу. Отже, правосуб'єктність – це абстрагована та визначальна особливість конкретного учасника тих чи інших правовідносин, а її обов'язковими складовими елементами є правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Співвідношення правосуб'єктності та правового статусу необхідно розуміти як конкретне у загальному, а саме – правосуб'єктність є комплексом прав, обов'язків і відповідальності конкретного учасника правовідносин. Тільки за наявності правосуб'єктності суб'єкт права стає учасником правовідносин. Окрім цього, правосуб'єктність пов'язує учасника із конкретною галуззю правовідносин.

Структура адміністративної правосуб'єктності визначається не тільки її елементами, а й характером взаємозв'язку між ними. Залежно від конкретного інституту розрізняють і види адміністративної правосуб'єктності.

Однією із найважливіших ознак правосуб'єктності як правового феномену є неможливість самостійного її існування в правовому полі. Зв'язок правосуб'єктності із суб'єктом адміністративних правовідносин надає йому ознак учасника таких правовідносин.

Адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів у сфері управління – це можливість брати участь в управлінських правовідносинах фізичних осіб.

Фізичну особу як суб'єкта адміністративного (публічного) права визначають у кращих традиціях конституціоналізму. На нашу думку, участь фізичних осіб в управлінських правовідносинах детермінується необхідністю:

- реалізації прав, свобод та інтересів у сфері державного управління задля нормативного функціонування в правовому суспільстві;
- захисту основоположних конституційних прав індивідуальних суб'єктів у разі протиправного втручання чи їх порушення представниками суб'єктів владних повноважень. Питання захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин завжди було актуальним у процесі формування ідеї демократії та відповідної правової ідеології. І з появою нових соціальних інститутів потреба змістового тлумачення прав, свобод та інтересів людини і громадянина не втрачає актуальності. І.В. Скірський вважає, що теоретичною проблемою залишається невизначеність змісту термінології «державно-правової відповідальності», «конституційної відповідальності», «відповідальності державних органів та їх посадових осіб», «публічно-правової відповідальності». М.М. Гнатовський, К.С. Красовський, О.О. Власенкова переконані, що держава не є особливим суб'єктом, який може бути звільнений від юридичної відповідальності перед особою. За канонами класичної демократії держава самообмежується для забезпечення рівності у відносинах та гарантії прав і свобод людини [6];
- втілення основоположного демократичного принципу конституційного права на владу в межах прямої або делегованої участі.

Німецька адміністративно-правова доктрина визначає, що найважливішим системоутворюючим завданням публічного права є унормування основних (публічно-правових) відносин між громадянами й органами публічної адміністрації. Таким

чином, передбачений в Основному Законі України статус людини як суб'єкта, який є обов'язковою нормою для всіх органів публічної влади, також визначено у ст. 1 Хартії основоположних прав Європейського Союзу. Конституційна гарантія захисту гідності людини стала найвищим позитивним правом для відносин між державою та людиною: держава (в особі у тому числі державних органів) існує не задля себе самої, її створено, щоб була можливість жити гідно й упевнено [7, 14].

Не менш важливою в концепції публічного адміністрування є проблема співвідношення компетенційності публічних органів та правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів.

Для адміністративного права характерними є такі категорії індивідуальних учасників адміністративних правовідносин: громадяни, іноземці, особи без громадянства, особи, які наділені спеціальним адміністративним статусом (серед яких державні службовці).

Як у класичній адміністративній, так і теоретико-правовій доктрині наявні два основні структурні елементи правосуб'єктності: правоздатність і дієздатність [4, 26–27; 8; 9]. Деякі автори додатково виділяють деліктоздатність. Взаємозв'язок елементів правосуб'єктності утворює модель правосуб'єктності.

Правоздатність у загальному розумінні в теорії права є здатністю (можливістю) особи мати права та обов'язки.

На думку М.В. Кравчук, правоздатність – це здатність мати права і обов'язки, що належать до різноманітних галузей права. У вузькому розумінні правоздатність – це здатність особи бути суб'єктом прав і обов'язків лише у сфері цивільного права, що кореспондується зі статтями 25 і 26 Цивільного кодексу України. Її обсяг обмежується з дня народження до моменту смерті [10].

Т.О. Мацелик щодо індивідів як суб'єктів адміністративних правовідносин зазначає, що можливість брати участь у таких відносинах є проявом ще не сформованої волі персоналізованого суб'єкта, яка виражає визначений інтерес, набула обов'язковості та має об'єктивуватися назовні. Способом вираження волі є волевиявлення [2, 93].

Спільною ознакою адміністративної правоздатності індивідуальних і колективних учасників адміністративних правовідносин є їх потенційна можливість брати участь у таких правовідносинах. У цьому, власне, і полягає основний момент співвідношення «правосуб'єктності» та «правового статусу». Погоджуємося із твердженням С.Г. Стеценко, що адміністративна правосуб'єктність – це «право на право», а адміністративно-правовий статус – це реально існуючі права та обов'язки [11].

Правоздатність як здатність брати участь в адміністративних правовідносинах є ймовірною здатністю особи бути учасником відносин у сфері управління, що виключає категорії «воля» та «особисте бажання», а існує поза психологічним суб'єктивним станом і залежить від зовнішніх об'єктивних характеристик та середовища існування.

З огляду на вказане вище постає важливе для з'ясування сутності адміністративної правосуб'єктності індивідуальних учасників запитання: які особи не можуть бути потенційними учасниками адміністративних правовідносин?

Стосовно потенційної можливості бути суб'єктом народовладдя суддя Конституційного Суду України В.М. Шаповал щодо Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до ст. 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) зазначив, що у статті 38 Конституції України закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, що загалом відображає відповідні положення міжнародних актів з прав людини. Зокрема, в Загальній декларації прав людини закріплено: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників». У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права вказано, що кожен громадянин має право «... брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва вільно обраних представників» [12].

Тож вважаємо, що відповідно до вказаних вище нормативних актів у міжнародних документах не варто зазначати, що людина, яка не є громадянином держави (чи підданим), не може потенційно ним бути. Згідно з ч. 3 ст. 6 Закону України «Про громадянство» підставою для набуття громадянства є прийняття до громадянства. Зважаючи на допустимий обсяг правоздатності, навіть малолітня дитина є потенційним суб'єктом управлінських правовідносин в Україні й поза її межами. Тож у межах вітчизняної правової системи не може бути фізичної особи, позбавленої адміністративної правоздатності.

Одним із видів адміністративної правоздатності є адміністративна процесуальна правоздатність, зміст якої є позитивно дефініюваним. Відповідно до ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства України правоздатність – це здатність мати процесуальні права та обов'язки громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами) у відносинах як стороною адміністративного судового процесу [13].

Однією із особливостей адміністративної дієздатності, на відміну від інших, є збільшення обов'язків із настанням вікового цензу. Обсяг конкретних суб'єктивних прав, поява обов'язків, зміна тих чи інших прав пов'язані з часом, умовами життя. Так, досягнення різного віку стає правовою підставою для реалізації нових юридичних прав: народження обумовлює право на ім'я шляхом його реєстрації в органах Реєстрації актів громадянського стану, медичне обслуговування, пересування тощо. Виборче право і право вступати на державну службу пов'язане з досягненням віку повної дієздатності. Згодом громадянин одержує право на пенсію. Всі дієздатні громадяни відповідно до Конституції України зобов'язані нести військову службу, сплачувати податки, охороняти навколишнє природне середовище [14, 35].

Отже, адміністративна правоздатність має такі ознаки:

- немає позитивного правового регулювання та безпосереднього визначення категорії в законодавстві;
- може бути потенційно притаманною будь-якій людині;
- обумовлена нормами адміністративного права та характером адміністративних правовідносин (організаційно-виконавчими та розпорядчими);
- не залежить від волі чи іншого психологічного стану суб'єкта;
- виникає з моменту народження та припиняється в момент смерті;

- є передумовою для виникнення адміністративної дієздатності;
- співвідноситься із правовим статусом суб'єкта як право на можливість використання правового статусу.

Таким чином, дослідивши сутність правоздатності, доходимо висновку, що адміністративна правоздатність особи (індивіда) в адміністративному праві – це невід'ємна потенційна можливість фізичних осіб мати належні їм права та обов'язки як владних або невідладних суб'єктів адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. *Сонюк О.В.* Особливості участі невідладних суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства / О.В. Сонюк // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 149–152.
2. *Мацелик Т.О.* Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права / Т.О. Мацелик // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Вип. 597. – С. 90–94.
3. *Мицкевич А.В.* Суб'єкты советского права / А.В. Мицкевич. – М., 1962 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=525>
4. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
5. *Пасічник А.В.* Види адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб приватного права / А.В. Пасічник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/1_8_2013/08_02_02.pdf
6. Дослідження практики Європейського суду з прав людини для визначення Національних стандартів компенсації порушення державою прав людини. Інформаційно-аналітичний звіт / М. Гнатівський, А. Федорова, К. Красовський, О. Власенкова. – К.: Атіка, 2011. – 184 с.
7. *Шмідт-Ассманн Е.* Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн; [пер. з нім.: Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероб. і доповн.]. – К.: К.І.С., 2009. – 552 с.
8. *Лебедев К.К.* Понятие о содержании хозяйственной правосубъектности / К.К. Лебедев // Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1985. – С. 19–33.
9. *Берлач А.І.* Фінансове право України: навч. посіб. для вищ. навч. закл. / А.І. Берлач. – К.: Університет «Україна», 2008. – 328 с.
10. *Кравчук М.В.* Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч. посіб. / М.В. Кравчук. – [3-тє вид., змін. й доповн.]. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247 с.
11. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/adminpravo/493-stetsenko.html>
12. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 98 Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – С. 104.
13. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.
14. *Бояринцева М.А.* Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.А. Бояринцева. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2005. – 213 с.

**АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОЗДАТНІСТЬ
ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ
ІНДИВІДУАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

У статті досліджено сутність правоздатності як елементу адміністративно-правового статусу особи. Проаналізовано теоретичні поняття змісту правоздатності, місце і роль держави в адміністративно-правових відносинах та її вплив на реалізацію особою її прав, свобод та на виконання покладених на неї обов'язків.

Ключові слова: правоздатність; адміністративно-правовий статус; суб'єкт адміністративного права; адміністративні права і обов'язки; адміністративна правосуб'єктність; адміністративно-правові відносини.

Ольга ЗУБРИЦКАЯ

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОСПОСОБНОСТЬ
КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ
ИНДИВИДУАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

В статье исследуется сущность правоспособности как элемента административно-правового статуса личности. Проанализированы теоретические понятия содержания правоспособности, место и роль государства в административно-правовых отношениях и его влияние на реализацию личностью принадлежащих ей прав, свобод и на выполнение возложенных на неё обязанностей.

Ключевые слова: правоспособность; административно-правовой статус; субъект административного права; административные права и обязанности; административная правосубъектность; административно-правовые отношения.

Olga ZUBRITSKA

**ADMINISTRATIVE CAPACITY AS THE ELEMENT
OF LEGAL PERSONALITY
OF INDIVIDUAL SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW**

In the article researched administrative-law ability of person. The theoretical concepts of maintenance of administrative-law ability are analysed, also analyzed place and part of State into administrative-law relations and has influence on realize by person own rights, freedoms and acting.

Keywords: administrative-law ability; subject of administrative law; administrative rights and duties; administrative lawsubject; administrative-law relations.

