

ДО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА»

САНДУЛ Яна Миколаївна - Національний університет «Одеська юридична академія», аспірант кафедри адміністративного і фінансового права

УДК 342.9(477)

В статті здійснено огляд виражених в науці позицій щодо визначення категорії «суб'єкт адміністративного права». Проаналізовані дискусійні критерії, надано пропозиції щодо уточнення та усунення розбіжностей в визначенні поняття «суб'єкт адміністративного права», класифікації суб'єктів з використанням сучасних наукових досліджень.

Ключові слова: суб'єкт адміністративного права; суб'єкт адміністративних правовідносин; класифікація суб'єктів адміністративного права.

Постановка проблеми

Незважаючи на те, що категорії «суб'єкт», «суб'єкт права» є одними з ключових у всій юридичній науці та в науці адміністративного права, зокрема, тривають наукові пошуки щодо уточнення змісту вказаних понять, їх класифікації, відмежування від суміжних. Науковий інтерес до вказаної проблематики пов'язаний також із тим, що стрімкий розвиток суспільних відносин в адміністративно-управлінській сфері призводить до трансформації системи адміністративного права та його базових категорій. Важливість та масштабність таких процесів обумовила підготовку дослідження питання, присвяченого комплексній характеристиці предмета й об'єкта адміністративного права України «в умовах системного реформування». Водночас, відсутність відповідного всебічного дослідження, присвяченого характеристиці саме суб'єктів адміністративного права,

лише фрагментарне розкриття відповідної теми в окремих наукових статтях підкреслює актуальність та необхідність опрацювання сучасного наукового матеріалу з метою його систематизації та надання пропозицій до визначення відповідної категорії.

Ступінь дослідження

Слід відмітити, що дане питання розглядалось у працях видатних вчених, зокрема, В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Б.М. Лазарєва, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Т.О. Мацелика, А.В. Пасічника, Ю.М. Старилова, Ю.О. Тихомирова та ін. У наукових працях радянського та пострадянського періоду викладено та обґрунтовано різні позиції щодо категоріювання та класифікації суб'єктів адміністративного права. У зв'язку з цим завданням статті є надання пропозицій щодо уточнення та подолання суперечностей у визначенні поняття «суб'єкт адміністративного права», класифікації суб'єктів із використанням сучасних наукових доробок.

Виклад основного матеріалу дослідження

Розпочинаючи аналіз категорії «суб'єкт адміністративного права», неможливо не відмітити, що вітчизняними вченими протягом декількох останніх років вже були здійснені спроби систематизувати та проаналізувати існуючі підходи до окресленого питання. Зокрема, М.Ю. Віхляєв, В.А. Миколенко,

Ю.М. Фролов опублікували декілька наукових праць з цього приводу, висновки яких використовуються у даному дослідженні.

В.Б. Авер'янов під суб'єктами адміністративного права розуміє учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [1; с. 189]. Така позиція, в цілому, підтримується І. П. Голосніченком, М.Ф. Стахурським, Н. І. Золотарьовою із незначним уточненням, а саме: суб'єктами адміністративного права є учасники саме правовідносин, а не суспільних відносин [2; с. 12].

Ю.М. Стариллов зазначає, що суб'єкти адміністративного права – це реальні учасники адміністративно-правових відносин, які, володіючи адміністративно-правовим статусом, беруть участь в організації публічного управління (державного і муніципального), у самій управлінській діяльності, а також у процесі управління (адміністративних процедурах) [3; с. 418]. Натомість, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова вказують, що в адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати [4; с. 64]. О.А. Котельникова під суб'єктом адміністративного права визнає власника прав і обов'язків, якими він наділений з метою реалізації повноважень, покладених на нього адміністративним правом [5; с. 49].

Запропоновані протягом останніх років визначення даної категорії також відрізняються: одні дослідники пропонують під суб'єктами адміністративного права розуміти осіб (фізичних осіб, колективних осіб, структурні підрозділи колективних осіб) [6; с. 56], які є суб'єктами адміністративних правовідносин, що становлять предмет адміністративного права; інші – осіб, які є носіями прав і обов'язків, встановлених адміністративним правом та мають здатність вступати в адміністративні правовідносини [7; с. 158].

Підсумовуючи сформульовані у науковій літературі поняття «суб'єкти адміністративного права» М.Ю. Віхляєв робить висновок щодо існування трьох дискусійних критеріїв у визначенні цього поняття. Визнаючи дану

пропозицію прогресивною та цікавою з наукової точки зору, можливо, слід детально розглянути кожний із виявлених критеріїв [6; с. 53]. Так, дискусійним критерієм для визначення суб'єктів адміністративного права є участь в адміністративних правовідносинах, а саме: 1) відповідно до першої «групи» визначень суб'єкти адміністративного права є учасниками адміністративних правовідносин, подібна участь розглядається як їхня обов'язкова ознака; 2) в інших визначеннях йдеться не про участь, а лише про здатність суб'єктів адміністративного права вступати в адміністративно-правові відносини.

При цьому М.Ю. Віхляєв вважає, що за своїм змістом суб'єкти адміністративного права та суб'єкти адміністративних правовідносин збігаються, та зазначені два поняття доцільно розглядати як синоніми, оскільки суб'єкта адміністративного права неможливо належним чином розглядати без адміністративних правовідносин, які він своїми діями чи бездіяльністю породжує. Обґрунтовуючи тезу про первинність правовідносин по відношенню до права, дослідник вважає, що суб'єктами адміністративного права є суб'єкти адміністративних правовідносин, що формують предмет адміністративного права. Слід відмітити, що, на думку цього автора, від учасників адміністративно-правових відносин слід відрізняти як суб'єктів адміністративного права, так і суб'єктів адміністративно-правових відносин, які отримують статус учасників правовідносин з моменту вступу до них [6; с. 54-56].

Такий висновок видається досить суперечливим. Як уявляється, можна навести досить вдалий вислів В.К. Колпакова, який зазначає, що суб'єкт адміністративного права є претендентом на участь в адміністративних правовідносинах; відповідна особа повинна мати необхідний обсяг правосуб'єктності. При цьому такий «претендент» набуває статусу суб'єкта тільки в тому випадку, коли держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм прав і обов'язків (певним обсягом правосуб'єктності), які реалізуються останнім у сфері державного управління [8; с. 190].

Про необхідність розмежування понять суб'єкт права та суб'єкт правовідносин свід-

чить й те, що участь у правовідносинах є лише однією із форм реалізації права, але не виключною формою. Крім того, участь суб'єкта адміністративного права в адміністративно-правових відносинах залежить від низки факторів, як суб'єктивних (зокрема, намір суб'єкта реалізувати свої права або виконати обов'язки шляхом вступу у правовідносини), так і об'єктивними (наявність необхідного обсягу правосуб'єктності для участі у тих або інших адміністративних правовідносинах).

Аналогічний висновок робить у своєму дисертаційному дослідженні й М.В. Костів, зазначаючи, що «необхідно розмежовувати поняття «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративних правовідносин». Суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. Суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний учасник правових зв'язків у сфері управління, тобто він обов'язково в них бере участь. Отже, правовими відносинами не вичерпуються можливості реалізації правосуб'єктності. Відтак, поняття «суб'єкт права» характеризує, так би мовити, статику реалізації права, а поняття «суб'єкт адміністративних правовідносин» – його динаміку» [9; с. 176].

Як уявляється, суб'єктів адміністративного права можна охарактеризувати саме як носіїв прав і обов'язків, встановлених адміністративним правом, таких, що мають здатність вступати в адміністративні правовідносини. У свою чергу, поняття «суб'єкт адміністративних правовідносин» є синонімічним до поняття «учасник» відповідних відносин.

Продовжуючи розглядати дискусійні критерії, необхідно відмітити, що одним із критерієм називають підставу «зарахування» суб'єктів права саме до суб'єктів галузі адміністративного права. Виходячи з різних визначень, можна нарахувати декілька таких підстав: 1) сфера діяльності (державне управління, публічне управління, реалізація функцій виконавчої влади, сфера регулювання галузі адміністративного права); 2) галузь або норми права, що закріплюють відповідні права та обов'язки (адміністративне право, адміністративно-правові норми); 3) наявність здатності вступати у відповідні правовідно-

сини (адміністративно-правові відносини); 4) наявність здатності реалізовувати права, виконувати обов'язки, нести юридичну відповідальність (наявність адміністративної правосуб'єктності) [6; с. 54].

Сам М.Ю. Віхляєв вважає, що для визначення суб'єктів адміністративного права критерієм зарахування суб'єктів права до суб'єктів адміністративного права є предмет адміністративного права (сфера правовідносин, у яких вони можуть брати участь). Вчений зазначає, що саме цей критерій слід вважати базовим порівняно з іншим критерієм, який часто використовують вчені-адміністративісти у своїх наукових працях, а саме – закріплення прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права нормами адміністративного права.

Здається, погодитися із запропонованою позицією можна лише частково, оскільки вказані підстави для віднесення особи до суб'єктів адміністративного права є взаємодоповнюючими, а не взаємовиключними. Так, недостатнім критерієм віднесення особи до суб'єктів адміністративного права є лише тільки сфера діяльності, як публічне управління. Публічне управління, наприклад, здійснюють й органи місцевого самоврядування (наприклад, виконавчі органи місцевих рад), виступаючи як суб'єкт конституційного (муніципального) права. У свою чергу, як суб'єкти адміністративного права такі органи діють, здійснююч делеговані державою повноваження, керуючись при цьому нормами адміністративного права. У свою чергу, невід'ємною ознакою суб'єкта адміністративного права є й правосуб'єктність, а також потенційна здатність вступати адміністративні правовідносини.

Таким чином, по-перше, суб'єктом адміністративного права є носій прав і обов'язків у сфері саме державного управління. По-друге, відповідні права та обов'язки мають бути передбачені нормами саме адміністративного права. По-третє, відповідні права суб'єкт має бути здатен реалізовувати, обов'язки виконувати та виступати самостійним суб'єктом відповідальності (мати необхідний обсяг правосуб'єктності).

Дискусійним критерієм також є визначення власне суб'єктів: 1) як осіб та органі-

зації; 2) як учасників суспільних відносин; 3) як носіїв прав та обов'язків; 4) як фізичних та юридичних осіб; 5) як правових осіб; 6) як осіб; 7) як власників прав та обов'язків; 8) як фізичних осіб та організації.

Як уявляється, дійсно актуальним та важливим є питання щодо переліку та загальної класифікації суб'єктів адміністративного права. Загальноприйнятним є те, що суб'єкти адміністративного права в загальному можна поділити на індивідуальні та колективні з подальшою класифікацією кожного із цих видів. Думається, що індивідуальним суб'єктом адміністративного права слід відносити таких суб'єктів, що уособлюється однією фізичною особою (людиною), яка, набуваючи статусу суб'єкта права, може виступати як громадянин, державний службовець тощо. При цьому, індивідуальних суб'єктів адміністративного права існує величезна кількість – це не тільки громадяни, особи без громадянства, іноземці та біженці, але й державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, політичні діячі тощо.

У спеціалізованих наукових працях, присвячених колективним суб'єктам адміністративного права, зазначається, що колективними суб'єктами слід розглядати відносно усталені об'єднання людей, що характеризуються певним ступенем єдності волі та цілей, а також внутрішньою організацією [10; с. 70]. Д. Бахрах доповнює атрибути колективних суб'єктів таким, як наділеність «правом виступати у відносинах з іншими суб'єктами як єдине ціле, персоніфіковано» [11; с. 66].

У межах даної категорії можна виділяти такі групи суб'єктів, як юридичні особи, органи державної влади і місцевого самоврядування та соціальні спільноти; згідно з іншою класифікацією виділяються такі групи: організації та їх структурні підрозділи; трудові та інші колективи та їх структурні підрозділи; складні організації [10; с. 71]. Однак, у будь-якому разі, всі зазначені суб'єкти охоплюються поняттям «колективні суб'єкти».

Думається, що безпосередньо у визначенні поняття «суб'єкт адміністративного права» недоцільним є перелічування всіх суб'єктів або всіх видів суб'єктів адміністративного права. Як уявляється, для категоріювання суб'єктів адміністративного права доцільно

використовувати термін «носій». При цьому, навіть такі розповсюджені формулювання, як «особа» або «власник прав та обов'язків», є не зовсім прийнятними: термін «особа» можна застосувати не до кожного колективного суб'єкта, а застосування приватно-правового поняття «власник» по відношенню до прав та обов'язків взагалі є дискусійним.

Повертаючись до теми класифікації суб'єктів адміністративного права, слід висловити думку, що в загальному вигляді суб'єкти можуть бути поділені на індивідуальні та колективні. У зв'язку з цим, критично оцінюється запропонована окремими дослідниками пропозиція щодо поділу суб'єктів на: 1) фізичних осіб; 2) колективних осіб (юридичні особи, колективні утворення без статусу юридичної особи); 3) структурні підрозділи колективних осіб. По-перше, у літературі зазначається, що як організації, так і їх структурні підрозділи та інші колективні утворення є за своєю суттю об'єднаннями людей, тобто колективними суб'єктами і, як такі, протистоять індивідуальним суб'єктам. По-друге, термін «фізичні особи» не є збірним поняттям для всіх індивідуальних осіб, оскільки, як уже зазначалось, індивідуальною особою як суб'єкта адміністративного права може виступати громадянин, державний службовець, одноособовий орган державної влади тощо.

У літературі, зокрема науково-методичного характеру, часто наводиться орієнтовний перелік суб'єктів адміністративного права, до якого, наприклад, включають, громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства та біженців, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, державних службовців тощо. Як уявляється, такі орієнтовні переліки можна використовувати саме у навчальній літературі для системного усвідомлення вказаної категорії.

Висновки

Підсумовуючи дослідження, слід зробити висновок, що під суб'єктом адміністративного права слід розуміти носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами,

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено огляд висловлених у науці позицій щодо визначення категорії «суб'єкт адміністративного права». Проаналізовано дискусійні критерії, надано пропозиції щодо уточнення та подолання суперечностей у визначенні поняття «суб'єкт адміністративного права», класифікації суб'єктів із використанням сучасних наукових доробок.

SUMMARY

In the article there is made a review of different positions that are expressed in the science on the question of defining the category "subject of administrative law". There are analyzed polemic criteria, and there are given proposals concerning clarifying and removing of controversies in the definition of a category "subject of administrative law", classification of subjects using modern scientific researches.

здатного надані права реалізовувати, покладені обов'язки виконувати та самостійно виступати суб'єктом відповідальності. Загалом, суб'єкти адміністративного права можуть бути поділені на індивідуальні – такі суб'єкти, що уособлюються однією фізичною особою, а також колективні – усталені об'єднання людей, що характеризуються певним ступенем єдності волі та цілей, внутрішньою організацією, правом виступати у відносинах з іншими суб'єктами як єдине ціле, персоніфіковано. За обсягом та характером правосуб'єктності індивідуальні та колективні суб'єкти суттєво відрізняються.

Окреслюючи напрями подальших досліджень, слід зазначити про необхідність продовження дослідження категорії «суб'єкт адміністративного права» із використанням загальнотеоретичних підходів та врахуванням сучасного стану розвитку адміністративного права, а також дослідження адміністративної правосуб'єктності індивідуальних та колективних осіб. Крім того, подальшого опрацювання потребують питання, пов'язані визначенням підстав класифікації та виокремленням видів суб'єктів адміністративного права.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т.; [ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2005. – Т. 1 : Загальна частина. – 2005. – 624 с.
2. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: навч. посібник /І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова ; за ред. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
3. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. – Т. 1 : История. На-

ука. Предмет. Нормы. Субъекты. – Ю.Н. Старилов. – М. : Норма, 2002. – 728 с.

4. Ківалов С.В. Державна служба в Україні : підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 368 с.

5. Котельникова Е.А. Административное право : учебник / Е.А. Котельникова, И.А. Семцова, М.Б. Смоленский. – Ростов н/Д : Феникс, 2002. – 352 с.

6. Віхляев М.Ю. Співвідношення понять «суб'єкти адміністративного права» та «суб'єкти адміністративних правовідносин» у контексті розгляду громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права / М.Ю. Віхляев // Право і суспільство. – 2012. – № 3. – С. 50-57

7. Миколенко В.А. Щодо визначення поняття та кола суб'єктів адміністративного права / В.А. Миколенко // Право і безпека. – Харківський національний університет внутрішніх справ). – 2011. – № 2. – С. 157–160.

8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. Думка, 2004. – 584 с.

9. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.В. Костів ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – 202 с.

10. Фролов Ю.М. Проблеми визначення та класифікації колективних суб'єктів адміністративного права / Ю.М. Фролов // Європейські перспективи. – № 4 (ч. 2) – 2012. – С. 67-72.

11. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М. : Норма, 2007. – 816 с.