

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.565

І. А. АРТЕМЕНКО,*кандидат юридичних наук,**докторант**Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглянуто основні підходи щодо визначення поняття «правосуб'єктність» у теорії права та адміністративному праві. Відповідно до специфіки діяльності органів виконавчої влади, автором сформульовано поняття та визначено зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади.

Одним із найбільш актуальних та обговорюваних у науці адміністративного процесуального права є питання правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень, окреме місце серед яких посідають органи виконавчої влади. З практичної точки зору, необхідність всебічного аналізу адміністративно-процесуальної правосуб'єктності полягає в тому, що дана категорія належить до провідних категорій юридичної науки і посідає визначне місце у її понятійному апараті, виступає своєрідним інструментом наукового аналізу функціонування адміністративних процесуальних правовідносин.

Потрібно визнати, що категорія «правосуб'єктність» має загально-правове значення та використовується практично в усіх галузях права. Про це свідчить те, що вказане поняття має широке змістовне навантаження. Воно визначає коло осіб, які можуть визнаватися суб'єктами права; гарантує набуття та захист необхідних для визнання певного правового статусу комплексу прав; відображає «правову долю» суб'єкта тощо.

Через таку багатогранність терміна «правосуб'єктність» він часто ставав об'єктом наукових досліджень. Проте основні пошуки з даної теми проводилися переважно в загальнотеоретичній, цивільно-правовій та цивільно-процесуальній площинах. Загальні питання адміністративно-процесуальної правосуб'єктності ставали предметом наукових досліджень таких провідних адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Т. О. Гуржій, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Р. С. Мельник. Єдиним монографічним дослідженням, що

присвячено змісту, структурі та особливостям реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, є дисертаційне дослідження І. І. Діткевич «Адміністративна процесуальна правосуб'єктність» [1]. Разом із тим у межах останнього автор присвятила увагу виключно питанням здійснення адміністративно-процесуальної правосуб'єктності в адміністративному судочинстві та в розрізі усіх учасників адміністративного процесу. Тому оскільки вітчизняна концепція судового адміністративного процесуального права лише формується, відповідно його основоположні категорії, у тому числі й адміністративно-процесуальна правосуб'єктність органів виконавчої влади, залишаються малодослідженими.

Отже, **мета** даного дослідження полягає у визначенні змісту та поняття адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади.

У межах загальної проблеми визначення правового статусу учасників адміністративного процесу постає необхідність висвітлити у цілому правову природу категорії «правосуб'єктність», оскільки в юридичній літературі – і у сучасній вітчизняній, і в тій, яку нами успадковано від радянської правової науки, існує безліч різних дефініцій зазначеного поняття.

У наукових роботах радянського часу вченими в більшості випадків ототожнюються поняття «правоздатність», «дієздатність», «правосуб'єктність». Наприклад, А. В. Венедіктов указує на відсутність підстав для розмежування правоздатності та дієздатності, характеризує правоздатність (дієздатність) як здатність мати права

та обов'язки, здатність бути самостійним носієм, суб'єктом цих прав та обов'язків [2, с. 86].

Схожою є позиція С. Н. Братуся, який під правосуб'єктністю розуміє право бути суб'єктом прав та обов'язків. У свою чергу, правоздатність та правосуб'єктність учений розглядає як рівнозначні поняття. Правоздатність, як зазначає автор, – це лише загальне вираження всіляких проявів суб'єктивних прав, загальна побудова, без якої неможливі конкретні повноваження. Суттєва риса правоздатності – зв'язок прав та обов'язків. Окрім правоздатності, автор розрізняє загальну та спеціальну дієздатність. Остання зазвичай, підкреслює учений, виникає одночасно із виникненням спеціальної правоздатності [3, с. 84].

Іншу точку зору висловлює С. Ф. Кечек'ян, який розрізняє правоздатність як загальну, абстрактну можливість отримання прав, загальну здатність бути суб'єктами права; та спеціальну (конкретну) правоздатність як здатність володіти даного роду правами. Дієздатність, на його думку, є не чим іншим, як видом спеціальної правоздатності, здатністю мати права на здійснення дій, які викликають юридичні наслідки [4, с. 85].

Варто відмітити науковий підхід відомого теоретика права М. Г. Александрова, який у своїй науковій праці «Трудові правовідносини» вважав за доцільне виокремлювати правоздатність та дієздатність як самостійні категорії, хоча і вказував, що це перш за все категорії цивілістики. Поняття правоздатності, яким оперує переважно цивілістична наука, на думку М. Г. Александрова, може відповідати поняттю правового статусу, що виражає ставлення індивіда до держави. У цивілістичній науці правоздатність має суто «пасивну» властивість – здатність бути носієм прав та обов'язків, незалежно від здатності своїми діями набувати права та обов'язки і здійснювати їх. Дієздатність, навпаки, має «активну» властивість, передбачає здатність до здійснення вольових актів, які мають юридичне значення, а також до діяльності здійснення прав та обов'язків [5, с. 164–156]. Пізніше такий підхід простежується і в роботах інших учених [6, с. 107–115].

Слушною варто визнати тезу С. С. Алексєєва, який називає правосуб'єктність первинною ланкою юридичних норм, де визначається загальне юридичне становище суб'єкта – суб'єкти мають те чи інше відношення одне до одного. Він також визначає правосуб'єктність як категорію, що має абстрактний характер і є потенційною можливістю особи бути учасником правових відносин [7, с. 140].

У наукових роботах, підготовлених ученими сьогодення, здійснюється розмежування понять правоздатності, дієздатності та правосуб'єктності [1, с. 14]. В свою чергу серед сучасних представників теорії права варто відмітити позиції наступних вчених.

Теоретиками права А. М. Колодієм та В. В. Копейчиковим правосуб'єктність розглядається як здатність особи мати права і обов'язки та реалізовувати їх у встановленому порядку. У державних та громадських організаціях, на їх думку, правосуб'єктність знаходить своє вираження у компетенції їх органів, тобто в сукупності їхніх прав та обов'язків, що надаються їм для виконання відповідних функцій [8, с. 141–142].

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко правосуб'єктність називають однією з обов'язкових юридичних передумов правовідносин, можливість чи здатність особи бути суб'єктом права з усіма відповідними наслідками. Не розрізняючи правосуб'єктність фізичних осіб і юридичних осіб, структуру правосуб'єктності учені розглядають як: 1) правоздатність; 2) дієздатність; 3) деліктоздатність як здатність відповідати за цивільні правопорушення; 4) осудність як умова притягнення до кримінальної відповідальності [9, с. 444–445].

Виходячи з викладеного, до основних точок зору щодо визначення сутності та поняття правосуб'єктності, що існують у загальній теорії права, можемо віднести: а) здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; б) категорію, що дозволяє встановити можливість певної особи бути суб'єктом права, діяти як суб'єкт права; в) самостійну правову категорію, що існує поряд із правами та обов'язками; г) юридичну передумову правовідносин, можливість чи здатність особи бути суб'єктом права з усіма відповідними наслідками.

При цьому, узагальнюючи зазначені визначення, можемо зробити висновок, що переважна більшість науковців розглядає правосуб'єктність як правове явище, що являє собою юридичну передумову правовідносин, а також здатність особи бути суб'єктом права.

Генезис наукових досліджень С. С. Алексєєва спонукав до виділення та характеристики загальної, галузевої та спеціальної правосуб'єктності. Загальна правосуб'єктність характеризує здатність особи в межах певної політичної та правової системи бути суб'єктом права. Галузева правосуб'єктність – це здатність особи бути учасником правовідносин у

межах певної галузі права. Спеціальна правосуб'єктність визначає здатність особи бути учасником лише певного кола правовідносин у межах даної галузі права [10, с. 383–386].

Як наслідок, існування адміністративної правосуб'єктності як галузевої інтерпретації останньої не викликає в адміністративістів жодних сумнівів, проте вони по-різному її трактують. Наприклад, В. К. Колпаков указує, що потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формує адміністративно-правовий статус суб'єкта і є складовими адміністративної правосуб'єктності [11, с. 97].

Поняття адміністративної правосуб'єктності, на думку В. Б. Авер'янова, містить два елементи: 1) здатність мати суб'єктивні права і обов'язки – адміністративна правоздатність; 2) здатність реалізовувати надані права і обов'язки – адміністративна дієздатність [12, с. 186]. М. В. Костів також чітко зазначає, що до складу адміністративної правосуб'єктності входять права й обов'язки [13, с. 54–55].

Як бачимо, до складу адміністративної правосуб'єктності як єдності правоздатності та дієздатності (на чому наполягають переважна більшість учених), входять також права й обов'язки. Останнім лише притаманна різна форма, що суттєво не впливає на позиції науковців щодо сутності категорії «правосуб'єктність».

Виходячи з мети, поставленої нами в даному дослідженні, зупинимось на адміністративній правосуб'єктності конкретних суб'єктів адміністративного права – правосуб'єктності органів виконавчої влади.

Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю значне коло учасників суспільних зв'язків, про що свідчить велика кількість управлінських відносин у суспільстві, а система суб'єктів адміністративного права складніша, ніж системи суб'єктів будь-якої іншої галузі права.

Важливе місце у системі суб'єктів адміністративного права посідають органи виконавчої влади, які є різновидом органів держави. Традиційно вважається, що виникнення, зокрема, адміністративної правосуб'єктності органу виконавчої влади пов'язується із його державною реєстрацією або ж із прийняттям уповноваженим органом управління акта, відповідно до якого такий суб'єкт утворюється.

Згідно із сукупністю ознак, на підставі яких ми можемо відокремити органи виконавчої влади від тих організаційних структур держави, у яких створюються матеріальні, соціальні й культурні цінності в аспекті, ознак адміністративної правосуб'єктності орган виконавчої влади є персоніфікованим суб'єктом адміністративного права і носієм виконавчої влади, має чітко визначену нормативно-правовим шляхом компетенцію щодо відповідної групи суспільних відносин, в ході реалізації яких приймає владні (юридично обов'язкові) рішення і здійснює інші юридично значущі дії [14, с. 117]. У цьому контексті органи виконавчої влади необхідно визнати органами адміністративної юрисдикції, які наділені повноваженнями щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення (наприклад органи внутрішніх справ згідно зі ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення [15]), та органами, що наділені повноваженнями (завданнями) в межах управлінського процесу (наприклад щодо розгляду звернень громадян).

Разом із тим органи виконавчої влади наразі віднесено до однієї із обов'язкових сторін переданого на вирішення суду публічно-правового спору, що впливає з поняття адміністративної справи та органів публічної влади згідно зі ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [16]).

Більше того, саме в КАС України вперше визначено поняття адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, що знаходить свій прояв у сукупності правоздатності та дієздатності. Так, здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за 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) (ч. 1 ст. 48 КАС України).

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) (ч. 3 ст. 48 КАС України).

Адміністративною процесуальною правоздатністю наділена кожна – фізична чи юридична – особа. Це правило впливає із конституційного положення про те, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом (ч. 1 ст. 55 Конституції України), тобто всі особи повинні мати змогу звертатися за необхідністю до суду за захистом своїх порушених прав, свобод та інтересів. Відповідно до ч. 2 ст. 6 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суд, тим самим адміністративне процесуальне законодавство не допускає обмеження адміністративної процесуальної правоздатності.

Разом із тим, як слушно зазначається в юридичній літературі, звернення за судовим захистом передбачає, що особа, яка за ним звертається, здатна мати право, що оспорується [17, с. 90–91]. Тому спеціальна адміністративна процесуальна правоздатність (щодо захисту окремих прав, свобод та інтересів) виникає одночасно із правоздатністю в матеріальному праві.

Як уже зазначалося, однією зі складових правосуб'єктності учасників адміністративного судового процесу є адміністративна процесуальна дієздатність, тобто здатність особисто здійснювати адміністративні процесуальні права та виконувати свої обов'язки в адміністративному суді.

Що стосується органів виконавчої влади, то в судовому адміністративному процесі вони завжди наділені одночасно адміністративною процесуальною правоздатністю та дієздатністю, що впливає зі статей 48, 49, 51, 54, 59–61, 185, 191–194, 211, 216–219, 236, 246, 251 КАС України.

Зважаючи на викладене, зауважимо, що адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю наділені усі без винятку учасники адміністративного процесу, які беруть участь у справі, проте в кожного суб'єкта адміністративна процесуальна правосуб'єктність суворо визначена.

До адміністративно-процесуальної правосуб'єктності в судовому процесі варто зараховувати не лише можливість виступати як учасники відповідних правовідносин, але й інші права та обов'язки, надані чинним законодавством. Необхідно також відмітити, що елементи змісту правосуб'єктності стосовно конкретної адміністративно-процесуальної правосуб'єктності мають спеціальний, а не загальний характер.

Що стосується адміністративної процесуальної дієздатності, то вона в структурі правосуб'єктності виступає як спосіб особи своїми діями набувати адміністративні процесуальні права і здійснювати адміністративні процесуа-

льні обов'язки. Функціональний зв'язок двох названих категорій у структурі адміністративно-процесуальної правосуб'єктності полягає в тому, що адміністративна процесуальна дієздатність є засобом здійснення адміністративної процесуальної правоздатності [1, с. 33].

Якщо розглядати конкретні адміністративно-процесуальні суб'єктивні права та обов'язки, то їх місце у складі адміністративно-процесуальної правосуб'єктності визначається тим, що вони не є виробленими правоздатністю та дієздатністю, а належать суб'єкту права та покладаються на нього відповідно до законодавчих приписів.

Конкретні адміністративні процесуальні суб'єктивні права та обов'язки – це права та обов'язки, набуті на основі адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності. Галузева правосуб'єктність повинна розглядатися як передумова виникнення адміністративних процесуальних правовідносин. Конкретна правосуб'єктність повинна розглядатися як характеристика правового статусу учасника адміністративного процесу. Галузева та конкретна правосуб'єктність нерозривно пов'язані одна з одною, оскільки особа за допомогою галузевої правосуб'єктності стає учасником адміністративних процесуальних правовідносин і, отримуючи такий статус, посідає в процесі конкретне процесуальне становище (конкретна адміністративна процесуальна правосуб'єктність) серед інших осіб, які беруть участь у справі [1, с. 34].

Прояв адміністративно-процесуальної правосуб'єктності сторін у адміністративній справі, якими виступають органи виконавчої влади, є конкретизацією правового статусу суб'єктів спірних адміністративно-правових відносин, оскільки вони стають конкретними учасниками адміністративного судового процесу, посідають визначене процесуально-правове становище в ньому.

Таким чином, адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів виконавчої влади являє собою специфічну властивість, що визначає їх можливість бути носіями прав та обов'язків, вступати в адміністративні процесуальні правовідносини як орган адміністративної юрисдикції, учасника управлінського та судового адміністративного процесу.

Вважаємо, що зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності обумовлюється тим, що дана категорія характеризує властивості суб'єкта права. Такі властивості суб'єкта права отримує з огляду на галузеве правове регулювання, що дозволяє говорити про галузевий

зміст правосуб'єктності. Отже, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність як властивість суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин припускає загальні передумови правоволодіння, а також правоволодіння в системі усіх правових інститутів даної галузі права і має, відповідно, структурно-складний зміст.

Елементами системи адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади виступають: адміністративна процесуа-

льна правоздатність, адміністративна процесуальна дієздатність і конкретні адміністративно-процесуальні права та обов'язки. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність, таким чином, закріплює правове становище органів виконавчої влади у сфері адміністративного процесу в його широкому розумінні. Структурно-складний її зміст виявляється в тому, що всі її елементи становлять органічну єдність та функціональний зв'язок.

Список використаної літератури

1. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Діткевич Інна Ігорівна. – К., 2011. – 230 с.
2. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность : [учеб. пособие] / А. В. Венедиктов. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1948. – 840 с.
3. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права : [учебник] / С. Н. Братусь. – М. : Госюриздат, 1950. – 367 с.
4. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе : [учеб. пособие] / С. Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 187 с.
5. Александров Н. Г. Трудовое правоотношение : [монография] / Н. Г. Александров. – М. : Тип. МИД СССР, 1948. – 336 с.
6. Красавчиков О. А. Советское гражданское право : [учеб. для юрид. ин-тов и фак.] / О. А. Красавчиков. – М. : Высш. шк., 1968. – 519 с.
7. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 360 с.
8. Колодій А. М. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков. – К. : Юрінформ, 1995. – 320 с.
9. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
10. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Велби ; Проспект, 2008. – 576 с.
11. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – [2-е вид., доповн.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2 / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
13. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Костів Михайло Васильович. – К., 2005. – 202 с.
14. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
16. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
17. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / отв. ред. М. С. Шакарян. – М. : Велби ; Проспект, 2003. – 752 с.

Надійшла до редколегії 17.12.2012

АРТЕМЕНКО И. А. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУАЛЬНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Рассмотрены основные подходы к определению понятия «правосубъектность» в теории права и административном праве. Согласно специфики деятельности органов исполнительной власти, сформулировано понятие и определено содержание административно-процесуальной правосубъектности органов исполнительной власти.

ARTEMENKO I. THE CONCEPT AND CONTENT ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGAL PERSONALITY OF EXECUTIVE POWER BODIES

The main approaches to the definition of the notion «personality» in the theory of law and administrative law are reviewed. According to the specifics of the activity of executive power bodies the concept of administrative procedure legal personality is formulated and its content is defined.