

Ю.М. Фролов,

декан юридичного факультету Бердянського університету менеджменту і бізнесу, кандидат юридичних наук, доцент

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СУТНІСТЬ ТА ПІДСТАВИ КЛАСИФІКАЦІЇ

Здійснено аналіз сутності та змісту поняття «суб'єкт адміністративного права», надані пропозиції щодо удосконалення класифікації системи суб'єктів адміністративного права України.

Ключові слова: адміністративне право, суб'єкт адміністративного права, класифікація суб'єктів адміністративного права.

В умовах демократичних перетворень сучасного українського суспільства реформа правової системи та, зокрема, такої її складової, як адміністративне право, має надзвичайне значення, адже саме дана галузь права визначає основні принципи державного управління, регулює виконавчо-розпорядчу діяльність, врегульовує порядок управління окремими галузями господарства, культурою, наукою, освітою та ін. Необхідною умовою успішного реформування адміністративного права як фундаментальної галузі права української держави є оновлення теоретико-методологічної бази адміністративно-правової науки. До кола основних проблем, що на новому етапі розвитку сучасної науки і практики потребують свого розгляду та вирішення, належать питання визначення суб'єктів адміністративного права, аналіз їх сутності, особливостей, а також окреслення головних критеріїв для класифікації. Питання про суб'єкти адміністративного права є одним з найважливіших, оскільки мова йде про таких учасників адміністративно-правових відносин, які вирішують завдання і здійснюють функції виконавчої влади, які координують розпорядницькі та контрольно-наглядові повноваження в галузі державного управління і місцевого самоврядування, розглядають справи про адміністративні правопорушення, що вчинюються фізичними і юридичними особами в різних сферах суспільного життя та ін. [1, с.418].

Слід відзначити, що дане питання досліджувалося не одним поколінням науковців, серед яких можна виділити таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як В. Авер'янов, А. Васильєв, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С. Гончарук, С. Ківалов, Т. Коломоець, В. Колпаков, М. Костів, Ю. Стариков, С. Стеценко, О. Якуба та ін. Але, незважаючи на досить детальну розробленість даного питання, воно й досі залишається ще не остаточно «закритим» – у сучасній науковій літературі пропонуються різні варіанти визначень поняття суб'єкту адміністративного права», відсутній єдиний підхід до класифікації даних суб'єктів, що зумовлюється як складністю предмету регулювання самої галузі права в складних умовах її реформування та оновлення, так і, власне, значною кількістю самих суб'єктів з різ-

ними повноваженнями (проявами адміністративно-правових статусів), внутрішньою структурою і правовими характеристиками. С. Стеценко серед основних аспектів, що свідчать про наявність певних труднощів стосовно методологічного супроводження питання аналізу суб'єктів адміністративного права в сучасній адміністративно-правовій навчальній літературі та суттєво впливають на процес пошуку оптимальних та об'єктивних критеріїв для їх класифікації, виділяє, зокрема, відсутність відомостей щодо загальної характеристики суб'єктів адміністративного права; наявність великої кількості підходів до вибору критеріїв класифікації суб'єктів адміністративного права; надання переваги при розгляді зазначеної теми питанням аналізу норм адміністративного права, що закріплюють правовий статус суб'єктів [2, с.88].

Метою даної статті є визначення поняття суб'єкту адміністративного права та окреслення основних критеріїв для класифікації суб'єктів адміністративного права, що передбачає вирішення таких завдань: аналіз існуючих в сучасній правовій науці підходів до розгляду сутності та особливостей суб'єктів адміністративного права, виділення найбільш суттєвих ознак та властивостей окремих видів суб'єктів адміністративного права та їх змістова характеристика.

Чітке визначення поняття «суб'єкт адміністративного права», аналіз його сутності та особливостей, виділення можливих критеріїв для класифікації потребує, насамперед, розгляду зв'язку та співвідношення даного поняття із такими поняттями загальної теорії права, як «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». В загальній теорії права суб'єктом права визнається учасник суспільних відносин, який наділений правами і обов'язками та який має дві ключові ознаки: соціальну (участь у суспільних відносинах як відособленого, здатного виробляти й здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта) і юридичну (визнання правовими нормами його здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах) [3, с. 138-139]. Аналіз довідкової літератури дозволяє визначити суб'єкт права як необхідний елемент правовідносин, особу, що за законом володіє правосуб'єктністю – здатністю мати і здійснювати права і юридичні обов'язки [4, с. 573; 5, с. 260]. Отже, маємо відзначити, що наразі в юридичній науці існує тенденція до ототожнення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», у тому числі й при дослідженні галузевих суб'єктів права. Саме з цієї точки зору Д. Бахрах зазначає, що «суб'єктами адміністративного права потрібно визнати учасників управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами і обов'язками, здатністю вступати в адміністративні правовідносини» [6, с.124]. На думку вченого, правовідносини є головним каналом реалізації правових норм, і носій прав і обов'язків, зазвичай, стає суб'єктом правовідносин і в загальному колі одних та інших співпадає. Ю. Старілов також визначає суб'єкти адміністративного права як реальних учасників адміністративно-правових відносин, які, маючи відповідний адміністративно-правовий статус, беруть участь в організації публічного управління (державного і муніципального),

у самій управлінській діяльності, а також у процесі управління (адміністративних процедурах) [1, с. 419]. Проте, незважаючи на відсутність у сучасній правовій науці чіткого відокремлення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», більш слушною уявляється думка про те, що поняття «суб'єкт правовідносин» слід вважати більш вузьким, ніж поняття «суб'єкт права», адже, як зауважує М. Костів, у тих або інших конкретних випадках носій прав і обов'язків може й не бути учасником реальних правовідносин [7, с. 26-27], тоді як суб'єкт адміністративних правовідносин, навпроти, завжди є фактичним учасником правовідносин, беручи в них реальну участь. Варто погодитися з думкою таких вчених, як В. Авер'янов та В. Колпаков, які стверджують, що суб'єкт адміністративного права визначається саме потенційною здатністю вступати в адміністративні правовідносини [8, с.189; 9, с.74]. Отже, у найзагальнішому розумінні суб'єкт адміністративного права може бути визначений як особа, яка є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного права, та яка має потенційну здатність бути учасником адміністративно-правових відносин.

Потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність) та можливість реалізовувати надані права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність) є необхідними складовими елементами адміністративної правосуб'єктності як головної ознаки суб'єкту адміністративного права [9, с.74; 1, с. 420]. Важливо також зазначити, що суб'єкт адміністративного права характеризується і такою важливою ознакою, як зовнішня відокремленість, що передбачає самостійність у реалізації своїх прав та обов'язків у сфері державного управління [6, с.124-125]. Суб'єкт адміністративного права являє собою єдину особу, яка здатна відповідно до своїх прав і обов'язків виробляти, формулювати та здійснювати свої цілі як учасник конкретних управлінських відносин. Т. Мацелик відзначає, що суб'єкту адміністративного права як самостійній правовій особі, здатній вступати в адміністративно-правові відносини, властиві власні інтереси, цілі та воля, які й становлять основу правосуб'єктності взагалі та адміністративної правосуб'єктності зокрема [10, с.160]. Отже суб'єкт адміністративного права може бути визначений як самостійна особа, яка володіє адміністративною правосуб'єктністю, тобто є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, та має потенційну здатність реалізовувати власну волю в адміністративно-правових відносинах.

Адміністративне право України характеризується великою кількістю суб'єктів, які мають різні повноваження та свої специфічні особливості. Групування суб'єктів адміністративного права може здійснюватися за різними критеріями, але, як справедливо відзначає О. Дугенець, проблема сьогодні полягає не у пошуку нових критеріїв для її проведення, а більшою мірою у відборі тих підстав, що мають реальне практичне значення [11, с.15]. Адже підходів до класифікації існує досить багато, проте залишаєть-

ся актуальним питання про їх змістовність та можливості використання. Сьогодні необхідно виділяти такі класифікаційні критерії, які б дозволили уникнути утворення занадто складної системи класифікації, та дозволили б застосувати їх до аналізу сутності та особливостей реальних суб'єктів адміністративного права.

Традиційно одним з найчастіше уживаних критеріїв для класифікації суб'єктів адміністративного права в юридичній літературі є правовий статус [6, с.125], адже очевидно, що саме особливості правового статусу для кожного суб'єкта розкриваються відповідно до галузі права, що визначає сферу правовідносин, часником яких стає суб'єкт, реалізуючи при цьому той або інший комплекс суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. За даним критерієм усі суб'єкти права багатьма авторами поділяються на дві великі групи – громадян та організації [12, с.331] або фізичних та юридичних осіб [13, с.37-38], що зумовлюється особливостями адміністративних правовідносин, наповнених взаємними правами та обов'язками, які складають та визначають основу державного управління. Саме права та обов'язки зумовлюють юридичну багатоманітність суб'єктів даних правовідносин, що робить такий критерій класифікації досить зручним для практичного використання. Отже такий підхід до класифікації суб'єктів є досить вдалим, але використання термінів «фізичні особи» та «юридичні особи» у сучасному адміністративному праві, враховуючи його сутність та особливості, є не зовсім коректним. Розподіл суб'єктів на фізичних та юридичних осіб справедливо відбиває їх систему, насамперед, у цивільному праві, але є не зовсім прийнятною в праві адміністративному, адже, поряд із громадянами, індивідуальними суб'єктами в адміністративно-правових відносинах можуть бути й посадові особи. До того ж, окрім організацій, в адміністративних правовідносинах беруть участь також трудові колективи та структурні підрозділи юридичних осіб, тому Д. Бахрах наголошує на доцільності використання в даній галузі права понять «індивідуальний суб'єкт» та «колективні суб'єкти», які більш точно відбивають склад даних груп та критерії класифікації [6, с.126].

Більшість сучасних вітчизняних дослідників поділяють суб'єктів адміністративного права саме за таким загальним підходом – на індивідуальних та колективних, з наступним їх розподілом на підгрупи за додатковими критеріями – приналежністю до держави, організаційними особливостями та ін. Так, В. Шкарупа розподіляє колективних суб'єктів адміністративного права на державні та недержавні організації [14, с.41]; В. Галунько до індивідуальних суб'єктів додає осіб зі спеціальним статусом, а до колективних – державу, адміністративно-територіальні одиниці та їх населення [15, с.121].

В. Авер'янов, Р. Куйбіда, В. Шишкін та ін. пропонують виділення загальних груп суб'єктів адміністративного права, виходячи з аналізу ступеня їх зовнішньої відокремленості, на:

фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства);

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 управління цих підприємств, установ, організацій);

колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами та обов'язками (структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення) [8, с.191].

За різницею у повноваженнях, структурою та правовими властивостями М. Костів пропонує виділяти такі групи суб'єктів адміністративних правовідносин:

державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств та установ);

структурні підрозділи органів держави; посадові особи державних органів;

органи самоврядування;

об'єднання громадян;

підприємства, установи і організації, а також органи громадських організацій, виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування, адміністрація підприємств, установ, організацій, і структурні частини підприємств, установ, організацій;

громадяни України, іноземці та особи без громадянства [7, с.31].

Розрізняти суб'єкти адміністративного права, які наділені та не наділені владними повноваженнями пропонують Є. Курінний, С. Стеценко та ін. Так, С. Стеценко, обравши критерієм класифікації суб'єктів адміністративного права кількісний показник у поєднанні з мірою належності до держави, виділяє такі групи суб'єктів:

індивідуальні суб'єкти адміністративного права (громадяни України, іноземці, особи без громадянства);

державні органи та організації як колективні суб'єкти адміністративного права (Президент України, органи виконавчої влади, інші державні органи та організації);

недержавні органи та організації як колективні суб'єкти адміністративного права (громадські об'єднання, органи місцевого самоврядування, релігійні організації, інші недержавні органи та організації) [2, с. 92-93].

Є. Курінний до суб'єктів адміністративно-правового права, наділених владною компетенцією, відносить: державні структури та їх посадові особи (Президент України; органи державної влади); недержавні владні органи (органи місцевого самоврядування та їх посадові особи); громадські організації, що мають делеговані державою владні повноваження (об'єднання громадян, різноманітні спілки та ін.). Систему недержавних суб'єктів адміністративного права, на думку вченого, утворюють: громадяни України, підприємства, установи, організації недержавних форм власності, їхні підрозділи, власники, менеджери та інші об'єднання громадян;

іноземні громадяни та особи без громадянства, їхні підприємства, установи й організації та ін. [16, с.57-58].

Досить складну за структурою систему суб'єктів адміністративного права пропонує В. Бевзенко, який, відповідно до двох основних критеріїв, – участі у публічно-правових відносинах та обсягу і змісту повноважень, – розрізняє:

фізичні, юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи: громадяни, іноземці, особи без громадянства; підприємства, установи, організації усіх форм власності, об'єднання громадян; об'єднання людей, які мають право вступати у публічно-правові відносини (характерною ознакою суб'єктів даної групи є те, що у публічно-правових відносинах вони реалізують лише суб'єктивні права з метою задоволення власних інтересів);

суб'єкти публічних повноважень: суб'єкти публічних (невладних) повноважень, на яких, у випадках, передбачених законом, покладається виконання певних суспільно-державних обов'язків (наприклад, керівники вищих навчальних закладів, вчені та наглядові ради вузів, ректорати, деканати); суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, а також інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [17, с.101].

Слід зазначити, що запропонована класифікація є, на нашу думку, занадто перевантаженою та, як наслідок, складною у використанні. При цьому, такий розподіл зовсім не є абсолютним, адже одні й ті ж суб'єкти у різних правовідносинах можуть набувати повноважень суб'єктів інших груп – так, наприклад, суб'єкти владних повноважень наділені правом здійснювати не лише владні функції, але й мають можливість виконувати повноваження публічного (невладного) характеру.

На думку Т. Мацелик системне уявлення про суб'єктів адміністративного права України дає такий, більш логічний варіант класифікаційного розподілу, який передбачає виділення груп суб'єктів відповідно до їх організаційно-правової форми та наявності владних повноважень на:

індивідуальних суб'єктів (громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців), яких, у свою чергу, можна розподілити на індивідуальних суб'єктів із загальним адміністративно-правовим статусом;

колективних суб'єктів, яких можна розподілити в залежності від наявності публічно-владних повноважень на суб'єктів, які наділені публічно-владними повноваженнями та реалізують публічний інтерес (органи публічної адміністрації, Президент України, адміністративні суди) та суб'єктів, які реалізують власні інтереси (об'єднання громадян, підприємства, установи, організації та їх структурні підрозділи) [10, с. 163].

Окрім розглянутих, можливі й інші підходи до виділення окремих груп суб'єктів адміністративного права. Так, К. Бельський пропонує розподіл за аксіологічним критерієм на первинні (індивіди, органи виконавчої влади)

та похідні (інші суб'єкти адміністративного права – підприємства, установи організації, громадські об'єднання) [18, с.57]. Достатньо цікавою уявляється й класифікація суб'єктів адміністративного права, запропонована І. Галаганом та А. Василенко, яка заснована на наявності зацікавленості у вирішенні справи: за даним критерієм суб'єкти можуть бути поділені на осіб, які безпосередньо зацікавлені у вирішенні справи, та осіб, які наділені повноваженнями на вирішення справ, але не мають особистого інтересу у їх вирішенні [19, с.14].

Отже, проведений аналіз існуючих у сучасній юридичній науці систем класифікації суб'єктів адміністративного права дає можливість визначити такі основні критерії, як: організаційно-правова форма, правовий статус, зовнішня відокремленість, приналежність до держави, наявність владних повноважень, ступінь участі у публічно-правових відносинах та ін. Наявність такої кількості різноманітних підходів до вирішення даної проблеми свідчить про об'єктивні труднощі щодо об'єднання відповідно до того або іншого обраного критерію класифікації великої кількості осіб, органів та організацій, що складають систему суб'єктів адміністративного права. Безумовно, будь-якого одного критерію недостатньо для чіткого визначення та аналізу реальних суб'єктів адміністративного права. Тому, віддаючи належне наведеним класифікаціям, уявляється за доцільне використовувати комплексний підхід до виокремлення та класифікації суб'єктів адміністративного права, заснований на застосуванні в якості базового критерію особливостей їх організаційно-правової форми, що має доповнюватися такими додатковими критеріями, як особливості правового статусу та наявність і обсяг владних повноважень.

Література:

1. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2002. – 728 с.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права: курс в 2 т. / С.С. Алексеев – М. : Юридическая литература, 1982. – Т. 2. – 360 с.
4. Большая юридическая энциклопедия / В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова [и др.] ; оформл. А. Мусина. – М. : Изд-во Эксмо, 2007. – 688 с.
5. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін.; за ред. В.Г. Гончаренка. – К. : Либідь, 2003. – 320 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

7. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М.В. Костів. – Л. : ПП Лукашук В.С., 2006. – 152 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1 / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
10. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та види / Т. О. Мацелик // Науковий вісник НУ ДПС України. – 2009. – № 3 (46). – С. 159-164.
11. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. Монография / А.С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2003. – 274 с.
12. Теория государства и права : Учебник / Под ред. А. М. Васильева. – М. : Юрид. лит., 1983. – 416 с.
13. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник / С.Т. Гончарук. – К. : «Аванпост-прим», 2004. – 200 с.
14. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України : навчальний посібник / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К. : ЦНЛ, 2005. – 335 с.
15. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / За заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Галунька; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
16. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : характеристика категорій в умовах системного реформування : дис... канд. юр. наук : 12.00.07 / Курінний Євген Володимирович. – К., 2004. – 416 с.
17. Бевзенко В.М. Особливості правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі / В.М. Бевзенко // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 4. – С. 99-105.
18. Бельский К.С. Феноменология административного права : монография / К.С. Бельский; отв. ред. : Кремень С.А. – Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. – 144 с.
19. Галаган И.А. К проблемам теории правоприменительных отношений / И.А. Галаган, А.В. Василенко // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 12-19.

Фролов Ю.Н. Субъекты административного права: сущность и основания классификации. – Стаття.

Проведен аналіз сутності і содержания поняття «суб'єкт адміністративного права», сформулировані пропозиції по удосконавленню класифікації системи суб'єктів адміністративного права України.

Ключевые слова: адміністративне право, суб'єкт адміністративного права, класифікація суб'єктів адміністративного права.

Frolov Y.M. Subjects Administrative Law: the nature and basis of classification. – Article.

The essence and content of the notion «subjects of administrative law» are analyzed. Proposals on enhancement of classification of administrative legal subjects are given.

Key words: administrative law, subjects of administrative law, classification of subjects of administrative law.

УДК 349.22

*В.О. Чернобровка,
юрист Акціонерного товариства "УкркомунНДІпроект"*

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ**

Статтю присвячено детальному аналізу законодавства Європейського Союзу у сфері охорони праці. В процесі дослідження розглянуто поняття «право Європейського Союзу»; визначена система законодавства Європейського Союзу; надана характеристика законодавства Європейського Союзу у сфері охорони праці; з'ясовано особливості законодавства Європейського Союзу у сфері охорони праці.

Ключові слова: право Європейського Союзу, охорона праці, законодавство.

Протягом останніх десятиріч у рамках Європейського Союзу велика увага приділялася розвитку законодавства у сфері охорони праці. Сьогодні провідною тенденцією розвитку законодавчої бази країн Європейського Союзу є впровадження цього законодавства, а також обов'язкове його дотримання. Європейський Союз активно заохочує неюридичні дії у сфері охорони праці, тісно співпрацюючи з неофіційними партнерами, такими, як окремі організації працівників і роботодавців, а також страховими компаніями, з метою створення безпечних і здорових умов праці. Як відомо, більшість держав-сусідів з Україною, вже вступили до лав Європейського Союзу і є його повноцінними членами [1]. Питання щодо визначення особливостей законодавства Європейського Союзу у сфері охорони праці дуже актуальні на сьогоднішній день, у зв'язку з прагненням України стати повноправним членом Європейського Союзу та адаптувати національне законодавство до законодавства Європейського Союзу. Слід підкреслити, що суттєвий внесок в аналіз питання особливостей законодавством Європейського Союзу зробили в своїх працях такі вчені, як: С.Ю. Кашкін, Д.О. Карпенко, Ю.Ф. Карабаков, Л.П. Керб, В.І. Муравйов, О.І. Осауменко, А.Ю. Олійник, В.А. Ткаченко, М.М. Фесько, та інші. Але зазначити, що дане питання знайшло своє остаточне вирішення, на жаль ще досить не-