

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ**ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF SUBJECTS ENSURING SAFETY OF BUSINESS ENTITIES****Чистоклетов Л.Г.,***кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті здійснено правовий аналіз поглядів на зміст адміністративно-правового статусу фізичних і юридичних осіб. Указується на нерозривний зв'язок повноважень органу із предметами його відання. Дано визначення адміністративно-правового статусу суб'єкта забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, суб'єкт господарювання, юридичні особи, фізичні особи, безпека діяльності.

В статье проведен правовой анализ взглядов на содержание административно-правового статуса физических и юридических лиц. Указывается на неразрывную связь полномочий органа с предметами его ведения. Дано определение административно-правового статуса субъекта обеспечения безопасности деятельности субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: административно-правовой статус, субъект хозяйствования, юридические лица, физические лица, безопасность деятельности.

In the article the legal analysis looks at the contents of the administrative and legal status of individuals and legal entities. Highlights the inextricable link objects with powers of its authority. In the study, the definition of administrative and legal status of the subject security of the entity.

Key words: administrative status legal entity, entities, individuals, security activities.

Актуальність теми. Вітчизняна правова наука й досі вкрай мало уваги приділяє проблемі адміністративно-правового забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання. Тому не дивно, що в Україні так і не вироблено доктрини її розв'язання. Це, безумовно, негативно позначається на протидії організованій злочинності та корупції у сфері підприємництва. Звідси актуальність дослідження наукових проблем, пов'язаних із розробленням цієї доктрини.

З-поміж праць останнього часу, що мають стосунок до теми статті, насамперед варто виділити розвідки російських науковців: А.А. Анікітіна, В.Б. Белорусова, С.Н. Максимова, Д.А. Черногорова – та вітчизняних дослідників: О.М. Музичука й Р.В. Мамочки. Проте існує потреба в поглибленні наукової розробки цієї теми. Мета статті – здійснити науковий аналіз поглядів на зміст адміністративно-правового статусу фізичних та юридичних осіб і на цій основі дати визначення адміністративно-правового статусу суб'єкта забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання.

Вклад основного матеріалу. Складність питання про адміністративно-правовий статус юридичних та фізичних осіб як суб'єктів забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання значною мірою зумовлена існуванням певних розбіжностей між правознавцями в трактуванні категорії «адміністративно-правовий статус». Так, в одному з українських підручників з адміністративного права зазначено: «Адміністративно-правовий статус суб'єкта форму-

ють 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), що є складовими адміністративної правосуб'єктності, а також наявність суб'єктивних прав і обов'язків і гарантії їх реалізації у сфері державного управління» [1, с. 65]. Натомість із визначення, поданого в іншому українському підручнику, випливає, що адміністративно-правовий статус не обов'язково пов'язаний із правами й обов'язками виключно у сфері державного управління: «Це поняття (поняття адміністративно-правового статусу – Л. Ч.) охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними» [2].

Якщо в праці [1] адміністративна правосуб'єктність розглядається як складова адміністративно-правового статусу, то в другій [2] зазначається: «З одного боку, коли йдеться про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати обов'язки, акцентується увага на його адміністративній правосуб'єктності. З іншого боку, коли йдеться про наявні у того ж суб'єкта права і обов'язки, то мається на увазі його адміністративно-правовий статус». Ще чіткіше на неправомірність

зарахування адміністративної правосуб'єктності до кола складових адміністративно-правового статусу вказав С.Г. Стеценко: «Важливою позицією ... є співвідношення таких понять, як «адміністративна правосуб'єктність» і «адміністративно-правовий статус». Нерідко вони сприймаються як синоніми, складові частини одне одного, як загальне і часткове. Такі підходи не є правильними, тому що вони не базуються на позиціях загальної теорії права. ... Якщо адміністративна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта мати і реалізувати права та виконувати обов'язки (можна сказати, що це «право на право»), то адміністративно-правовий статус – це вже реальні існуючі права та обов'язки» [3, с. 90].

У літературі спостерігаються й інші розбіжності в поглядах щодо складових адміністративно-правового статусу. Згадаймо також про те, що є як прихильники, так і опоненти синонімізації понять адміністративно-правового статусу й адміністративно-правового становища.

З огляду на все зазначене вище значний інтерес становить спроба О.М. Музичука уточнити зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин і перелік його елементів. Основні положення, які відображають результати цієї спроби, такі: 1) використання науковцями категорій «правовий статус», «адміністративно-правовий статус» і «правове становище» як таких, що відрізняються за змістом і значенням, лише вносиме плутанину у відповідну термінологію; 2) правовий статус суб'єкта адміністративно-правових відносин – це система закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, указують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними; 3) елементами адміністративно-правового статусу фізичної особи є права, обов'язки та відповідальність, а юридичної – мета її утворення й діяльності, завдання, функції, обов'язки, права, відповідальність, особливості організаційно-структурної будови та взаємовідносин [4, с. 19].

Наша оцінка першого з наведених положень збігається з позицією опонентів ототожнення адміністративно-правового статусу й адміністративно-правового становища, яку в праці [1] відображено в такий спосіб: «... правовий статус асоціюється із стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення змінюється в залежності від правовідносин, в які він вступає» [1, с. 65]. Щодо другого з розглядуваних положень, то воно, на нашу думку, являє собою прийнятне трактування адміністративно-правового статусу в найзагальнішій формі. Утім шкода, що О.М. Музичук не спробував його конкретизувати, зокрема висловити свою позицію стосовно вкрай важливого питання про те, чи є адміністративна правосуб'єктність складовою адміністративно-правового статусу. Щодо нашої позиції в цьому питанні, то ми поділяємо позицію В.Б. Белорусова: «Правосуб'єктність не входить до складу адміністративно-правового статусу... Правосуб'єктність ... передбачає настання сукупності юридичних фактів,

що спонукають суб'єкти набути правового статусу або «прийняти» його. Тому вона являє собою скоріше не здатність, а можливість (за наявності певних умов – фактів) мати й самостійно здійснювати права та виконувати обов'язки. Не права й обов'язки є змістом правосуб'єктності, а сама можливість їх мати» [5].

Нарешті про третє із розглядуваних положень. На нашу думку, мають рацію ті правознавці, які, на відміну від О.М. Музичука, до складу елементів адміністративно-правового статусу зараховують і гарантії. Досить указати на таке: а) гарантії слугують своєрідним стимулом для того, щоб людина сумлінно, якісно й головне законно виконувала те, що їй дозволено або поставлено в обов'язок [6, с. 80]; б) гарантії, які закладені в правовій нормі, є підставою для додержання встановленого порядку здійснення певної діяльності [5]; в) деякі гарантії являють собою обмеження (заборони) на здійснення того чи іншого виду діяльності, установлюючи її межі, вихід за які не схвалюється державою [5]. Із цього погляду над наведеними вище дефініціями адміністративно-правового статусу, які містяться в підручниках [1] і [2], має перевагу визначення С.Г. Стеценка: «**Адміністративно-правовий статус – це сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у норммах адміністративного права**» [3, с. 90].

З метою глибшого проникнення в сутність адміністративно-правового статусу логічно звернутися до категорії «компетенція», яка відображає його базову характеристику (пор.: [7, с. 8]). На жаль, доводиться констатувати, що й ця категорія в літературі трактується неоднозначно. Останнє можна, зокрема, пояснити за допомогою посилання на думку Ю.А. Тихомирова, що багато розробок у сфері теорії компетенції «... є свого роду мікроаналізом окремого носія, суб'єкта компетенції», тоді як «... її системні характеристики ... досліджені меншою мірою» [8, с. 55]. Сам Ю.А. Тихомиров, базуючись на підході, альтернативному указаному мікроаналізу, у статті «Теорія компетенції» так сформулював своє бачення сутності компетенції та її системних характеристик: «У найзагальнішому вигляді компетенція є комплексом легально встановлених способів здійснення публічних функцій. Вона складається з елементів двоякого роду. До власне компетенційних елементів належать предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу, а також владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень. До супутніх елементів варто зарахувати насамперед цілі як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному вирішенні завдань, які виникають, за допомогою здійснення компетенції. Таким є й обов'язок діяти, чи стосується це держави, чи її органів і посадових осіб. Без нього компетенція втрачає головне – публічно-правове забезпечення за допомогою різних засобів» [9].

Трохи пізніше наведена вище позиція Ю.А. Тихомирова щодо компетенції зазнала певної модифікації. Так, у статті «Дискусія про компетенцію», опублікованій у 2001 р., читаємо: «... компетенція – це

законно встановлений обсяг публічних справ, які виконуються уповноваженим суб'єктом. Елементами її є предмети відання як об'єкт впливу й повноваження як легальна міра впливу. Зазначені елементи поєднуються з нормативними цілями й відповідальністю суб'єктів компетенції» [10]. В опублікованій того самого року вже цитованій вище монографії Ю.А. Тихомирова компетенцію охарактеризовано як покладений законом на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ, а про її елементний склад сказано так: «До власне компетенційних елементів належать: а) нормативно встановлені цілі, б) предмети відання як юридично визначені сфери та об'єкти впливу, в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і вчинення дій. Супутнім елементом є відповідальність за їх невиконання» [8, с. 55–56]. І саме така позиція цього науковця подана в його фундаментальному підручнику з адміністративного права й процесу [11].

Запропонована Ю.А. Тихомировим теорія компетенції викликала величезний резонанс і стала вихідним пунктом для низки подальших досліджень цієї та пов'язаних із нею категорій. Визнання наукової значущості цієї теорії зустрічаємо й у працях науковців, що виступили з її критикою. Так, один із них, С.С. Соб'янін, охарактеризував як особливе те місце, яке монографія «Теорія компетенції» посіла в низці досліджень аналогічного спрямування [7, с. 5], водночас зазначив таке: «Погоджуючись із Ю.А. Тихомировим і його прихильниками в трактуванні компетенції як поняття, яке об'єднує категорії предметів відання і повноважень, вважаємо все ж, що категорія цілі лежить поза межами конструкції компетенції, більше того, по суті, з нею ніяк не пов'язана. Це пояснюється тим, що компетенція – поняття суто формальне й універсальне... Цілепокладання в її межах може бути абсолютно довільним. Видається, що поняття цілі застосовне до характеристики системи реалізації компетенції, тобто реального використання компетенційного ресурсу...» [7, с. 6]. З таким баченням перегукується слова С.В. Воробйової про те, що «... компетенція – інструмент (установлення), за допомогою якого задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей» [12].

Заперечує С.С. Соб'янін й проти зарахування до кола елементів компетенції предмета відання: «... компетенцію не варто ідентифікувати з предметами відання або сферами компетенції. ... Поняття «відання» означає завідування, управління загалом, тобто саме галузь, сферу, а не право й можливість чинення певних діянь. Водночас право (можливість) провадження діяльності пов'язане не тільки з питаннями «де?», «у якій сфері?», а й із питаннями «як?», «якою мірою?», «з використанням яких способів і прийомів?». На останні питання відповідає категорія «повноваження» [7, с. 7]. У такому дусі висловлюються й С.Н. Братановський і Г.Г. Хачієв, у яких читаємо: «... видається необхідним заперечити тим ученим, які визначають зміст компетенції за допомогою двох складових – предмети відання й повноваження...»

Предмет відання – категорія, безумовно, юридична, проте, на відміну від компетенції, вона має на увазі не точне визначення прав та обов'язків, а лише вказівку на сфери, у яких права й обов'язки можуть виникати» [13, с. 23].

Розбіжності з теорією Ю.А. Тихомирова знаходимо й у трактуванні компетенції, запропонованому Г.А. Алібаєвою, яка також дала компліментарну оцінку цій теорії [14].

У питанні про те, чи є предмет відання елементом компетенції, Г.А. Алібаєва зайняла таку позицію: «... у науці адміністративного права поняття компетенції тривалий час уживається у двох значеннях: 1) як коло відання, сфера діяльності органу держави; 2) як сукупність прав і обов'язків, наданих органу держави для здійснення своїх завдань... Відповідно, й учені розділилися на групи однодумців і опонентів, а в науці робляться спроби «розвести» сторони й урегулювати спір <...> Ми ж вважаємо, що вказані значення поняття компетенції взаємопов'язані й між ними немає непрохідної стіни. Більше того, видається, що цей спір не зовсім по суті. *Адже повноваження в «чистому» вигляді існують лише як абстракція. Який у них сенс, якщо не визначено, у якій сфері діяльності вони повинні реалізовуватися, на які об'єкти повинні бути звернені?* <...> На нашу думку, мають рацію ті автори, які коректно, але безкомпромисно вказують на нерозривний зв'язок повноважень органу із предметами його відання. Наприклад, Д.Н. Бахрах уважає, що «компетенція складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання...» [14].

Стосовно ставлення Г.А. Алібаєвої до зарахування цілей до елементів компетенції, то його відображають такі її слова: «... Ю.А. Тихомиров, розуміючи під установленими цілями спосіб тривалої нормативної орієнтації суб'єктів права й стійку діяльність із досягнення цих цілей, ототожнює їх із публічними функціями та завданнями... <...>. Як правильно зауважує А.Ю. Якимов, недоцільно вважати, що в компетенції мовби окремо «присутні» функції й повноваження (права та обов'язки)... Функції управління самі по собі – явища не юридичні, і тому не можуть бути елементами компетенції. Компетенція органу окреслюється вказівкою на управлінські функції, які покладені на орган стосовно тієї чи іншої сфери діяльності. У результаті в органу виникають права й обов'язки з виконання зазначених функцій щодо відповідних об'єктів управління. Отже, мова йде лише про спосіб нормативного закріплення компетенції, а не про включення функцій у її структуру. У компетенцію входять не самі управлінські функції, які орган має право та зобов'язаний виконувати, а право й обов'язок здійснювати певного роду функції управління... Отже, змістом компетенції виконавчого органу варто вважати його права й обов'язки в певній сфері діяльності (з певного кола питань) щодо досягнення поставлених цілей, вирішення конкретних завдань і здійснення покладених на орган функцій» [14].

Отож, як бачимо, існують резерви вдосконалення теорії компетенції, підвалини якої закладені

Ю.А. Тихомировим і низкою інших визначних науковців. Використання цих резервів дає змогу зміцнити науковий фундамент не лише ефективного використання компетенції як інструмента права, а й теорії адміністративно-правового статусу.

Тепер, коли ми завершили наш аналіз, можемо спробувати запропонувати дефініцію адміністративно-правового статусу юридичної або фізичної особи як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання. На нашу думку, він являє собою комплекс прав і обов'язків такої особи та гарантій їх реалізації, які визначаються на нормативно-правовому рівні, з метою створення умов для виконання нею функцій і завдань із забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання, а також її юридичну відповідальність, пов'язану з указаним комплексом.

Висновки. Базову складову адміністративно-правового статусу, правильне трактування якої є пере-

думовою отримання його науково обгрунтованої дефініції, відображає категорія «компетенція». Аналіз вузлових положень теорії компетенції, розробленої Ю.А. Тихомировим, та аргументів їх критиків надає можливість приєднатися до висловленої в літературі думки, що змістом компетенції того чи іншого суб'єкта є його права та обов'язки в певній сфері діяльності (з певного кола питань) щодо досягнення поставлених цілей, вирішення конкретних завдань і здійснення покладених на нього функцій.

Адміністративно-правовий статус юридичної та фізичної особи як суб'єкта забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання – це комплекс прав і обов'язків такої особи й гарантій їх реалізації, які визначаються на нормативно-правовому рівні з метою створення умов для виконання нею функцій і завдань із забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання, а також її юридична відповідальність, пов'язана з указаним комплексом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України : [підручник] / [В.Б. Авер'янов, Д.А. Бекерська, Л.Р. Біла та ін.]; за ред. С.В. Ківалова ; ОНЮА. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://te.zavantag.com/docs/1557/index-38898-1.html>.
2. Адміністративне право України : акад. курс : [підручник] : у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://chtyvo.org.ua/authors/Averianov_Vadym/Administratyvne_pраво_Ukrainy_Tom_1_Zahalna_chastyna/.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
4. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус суб'єкта адміністративно-правових відносин» та його елементного складу / О.М. Музичук // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 316–321.
5. Белорусов В.Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в Российской Федерации : дисс. ... докт. экон. наук : спец. 12.00.14 / В.Б. Белорусов. – М., 2005. – 472 с.
6. Гайдов В.Б. Административно-правовой статус должности государственной службы / В.Б. Гайдов // Вестн. Южно-Уральского гос. ун-та. Серия «Право». – 2005. – № 8. – С. 79–84. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/administrativno-pravovoy-status-dolzhnosti-gosudarstvennoy-sluzhby#ixzz36JpDF9y>.
7. Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве / С.С. Собянин // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 5–11. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://library.nulau.edu.ua/POLN_TEXT/Zurnal.../Gos_pravo_2006_12.pdf.
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.
9. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.juristlib.ru/book_1909.html.
10. Тихомиров Ю.А. Споры о компетенции / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2001. – № 2. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawmix.ru/comm/9035>.
11. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.twirpx.com/file/553072/>.
12. Воробьева С.В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / С.В. Воробьева. – Тамбов, 2007. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/kompetentsiya-kak-instrument-gosudarstvenno-pravovogo-regulirovaniya#ixzz36QpLdAll>.
13. Братановский С.Н. Правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель / С.Н. Братановский, Г.Г. Хачиев. – М. : Директ-Медиа, 2012. – 182 с.
14. Алибаева Г.А. Теоретические аспекты соотношения понятий «функция» и «полномочия» в деятельности исполнительных органов / Г.А. Алибаева // Вестн. КазНУ. Серия «Юриспруденция». – 2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://articlekz.com/article/6830>.