

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW
IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION**

**Слободянюк М.А., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»**

У статті досліджено систему суб'єктів адміністративного права, яка склалась в сучасних умовах орієнтації курсу України на вступ до Європейського Союзу. Враховано те, що з одного боку, суб'єктом права виступатиме відокремлена та персоніфікована особа, а з іншого – виключно та особа, яка на нормативно-правовому рівні визнана як така, що має право брати участь у правовідносинах відповідного виду. Виявлено, що спільним для наявних доктринальних варіантів визначення поняття «суб'єкт адміністративного права» є його зв'язок з окресленням участі особи в адміністративних правовідносинах.

Встановлено, що суб'єкт адміністративного права – це особа, що виступатиме носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного права, та яка має нормативно визначену можливість бути учасником відносин, пов'язаних з публічним адмініструванням, а саме: реалізацією державної політики, наданням адміністративних послуг, притягненням до адміністративної відповідальності та забезпеченням прав громадян.

Запропоновано класифікувати суб'єктів адміністративного права на підставі таких критеріїв: 1) залежно від виду адміністративних відносин, суб'єктів адміністративного права можна поділити на тих, що можуть брати участь в реалізації державної політики, наданні адміністративних послуг, притягненні до адміністративної відповідальності та забезпеченні прав громадян; 2) залежно від ролі, яку виконують в адміністративних відносинах на тих, що є уповноваженими суб'єктами, підпорядкованими суб'єктами та допоміжними суб'єктами, що не мають матеріальної зацікавленості; 3) залежно від первинного правового статусу на фізичних осіб (громадяни, іноземці, особи без громадянства), юридичних осіб приватного права, юридичних осіб публічного права, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Ключові слова: суб'єкт адміністративного права, фізичні особи, колективні суб'єкти, суб'єкт владних повноважень, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

The article examines the system of subjects of administrative law, which has developed in the modern conditions of the orientation of Ukraine's course towards joining the European Union. It is taken into account that, on the one hand, the subject of the law will be a separate and personified person, and on the other hand, only the person who is recognized at the regulatory and legal level as having the right to participate in legal relations of the corresponding type. It was revealed that the existing doctrinal variants of the definition of the concept of "subject of administrative law" have in common their connection with the delineation of a person's participation in administrative legal relations.

It is established that the subject of administrative law is a person who will act as the bearer of subjective rights and legal obligations established by the norms of administrative law, and who has a normatively defined opportunity to be a participant in relations related to public administration, namely: implementation of state policy, provision of administrative services, bringing to administrative responsibility and ensuring the rights of citizens.

It is proposed to classify subjects of administrative law on the basis of the following criteria: 1) depending on the type of administrative relations, subjects of administrative law can be divided into those that can participate in the implementation of state policy, the provision of administrative services, bringing to administrative responsibility and ensuring rights citizens; 2) depending on the role performed in administrative relations by those who are authorized subjects, subordinate subjects and auxiliary subjects who do not have a material interest; 3) depending on the primary legal status of natural persons (citizens, foreigners, stateless persons), legal entities under private law, legal entities under public law, bodies of state executive power, bodies of local self-government.

Key words: subject of administrative law, natural persons, collective subjects, subject of authority, bodies of state executive power, bodies of local self-government.

Адміністративне право відрізняється від інших галузей права сукупністю ознак, до яких віднесено суб'єктний склад адміністративних відносин. Тривалий час, адміністративно-правова наука оперувала виключно імперативним підходом до державного регулювання та виділення суб'єктів адміністративного права (органи державної виконавчої влади та їх посадові особи, фізичні та юридичні особи). З моменту отримання незалежності, в Українській державі суттєво змінено принципи взаємин між державою в особі владних органів та громадянами. Це пов'язано з обранням політичного курсу на вступ до Європейського Союзу. У результаті ідеали демократії та верховенства права, залучення громадян до державного та муніципального управління, стали обов'язковими основоположними початками практичної управлінської дійсності. Відповідно, 2014 рік став точкою опори для реформування науки адміністративного права. За таких умов, важливого значення набуло теоретичне осмислення системи суб'єктів адміністративного права в межах оновленої правової доктрини.

Дослідженням суб'єктів адміністративного права та пов'язаних з цим питань займалися вітчизняні та зарубіжні науковці, наприклад: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, К.В. Бондаренко, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук,

Т.О. Губанова, П.В. Діхтєвський, Т.О. Карабін, О.Ю. Дрозд, О.Ю. Дубинський, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоць, В.К. Колпаков О.В. Кузьменко, С.В. Курінний, С.М. Кушнір, О.С. Лагода, І.М. Лазарев, В.А. Ліпкан, Д.В. Лученко, О.Л. Макаренко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено проблематиці суб'єктного складу адміністративного права, діюча та європейсько-орієнтована система суб'єктів адміністративного права є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Видокремлення категорії «суб'єкт права» пов'язано з потребою позначення учасника суспільних відносин, якого нормою права наділено правами й обов'язками. Тобто, з одного боку, суб'єктом права виступатиме відокремлена та персоніфікована особа, а з іншого – виключно та особа, яка на нормативно-правовому рівні визнана як така, що має право брати участь у правовідносинах відповідного типу. Суб'єктами права являтимуться усі можливі адресати права, всі ті, хто перебуватиме під його дією. Як зазначено, В.С. Нерсисянцем «суб'єкт права» – це абстрактна правова особа, лише можливий носій прав і обов'язків, – окремі індивіди, господарські утворення,

юридичні особи, окремі державні органи і держава у цілому [1, с. 510]. Таким чином, поняття «суб'єкт права» у його традиційному розумінні опосередковує наявність двох основних характеристик: можливість брати участь у правовідносинах і реальна участь у них. Окремого значення має проведення паралелей між термінами «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». У першому випадку йдеться про наявність потенційних можливостей, що реалізуються або ні у правовідносинах [2, с. 115], а у другому – наявність прав та обов'язків суб'єкта правовідносин.

Отже, суб'єктом адміністративного права являється той суб'єкт, що має можливість брати участь у адміністративних правовідносинах і брати участь у них. Як слушно зазначено С.В. Ківаловим, адміністративні правовідносини є різновидом правовідносин, учасники яких виступають носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у сфері публічного адміністрування [3, с. 20]. В свою чергу, В.Б. Авер'яновим та В.К. Колпаковим зроблено висновок про те, що суб'єкт адміністративного права визначається саме потенційною здатністю вступати в адміністративні правовідносини [4, с. 189; 5, с. 74]. Бевзенко В.М. запропоновано визначати суб'єктів адміністративного права як учасників управлінських відносин, що адміністративно-правовими нормами наділені правами і обов'язками, здатністю вступати в адміністративні правовідносини [6, с. 124].

Спільним для вищезазначених варіантів визначення поняття «суб'єкт адміністративного права» є його зв'язок з окресленням участі в адміністративних правовідносинах. Звернемо увагу на специфіку адміністративних правовідносин. До прикладу, Максименко О.В. виокремлено такі ознаки адміністративних правовідносин: вони складаються у сфері управління, тобто в повсякденній практичній реалізації завдань і функцій держави щодо здійснення управління господарським, соціально-культурним будівництвом, адміністративно-політичною сферою, іншою управлінською діяльністю; в усіх відносинах однією із сторін обов'язково є орган виконавчої влади або громадська організація, наділена державно-владними повноваженнями; вони відображають особливий зв'язок між їх учасниками: один з яких з даних обставин має право вимагати від іншого такої поведінки, яка передбачена адміністративно-правовою нормою; для того суб'єкта, що наділений владними повноваженнями, реалізація матеріально-правових та процесуальних прав – є одночасно обов'язком; порушення однією із сторін своїх обов'язків зумовлює її відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою в особі її компетентних органів; ці відносини можуть реалізовуватися на засадах як влади і підпорядкування, так і рівності сторін [7].

Однією з ознак адміністративних відносин є їх зв'язок з публічним адмініструванням, яке прийшло на зміну державного управління. Тобто, адміністративні правовідносини об'єктивуються в ході практичної реалізації функцій виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [8, с. 84] під час реалізації державної політики, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності та забезпечення прав громадян. Передумовою набуття статусу суб'єкта адміністративних правовідносин, особа має володіти правосуб'єктністю – ознака, що вказує на юридично значущі характеристики, які перетворюють реальну (персонально індивідуалізовану) особу на носія того чи іншого статусу. У цілому правосуб'єктність є здатністю особи бути суб'єктом права і включає правоздатність, дієздатність та деліктоздатність [9, с. 26; 10, с. 72]. Адміністративна правосуб'єктність є здатністю особи бути учасником адміністративних правовідносин.

Таким чином, суб'єкт адміністративного права – це особа, що виступає носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного

права, та яка має нормативно визначену правосуб'єктність бути учасником відносин, пов'язаних з публічним адмініструванням, а саме: реалізацією державної політики, наданням адміністративних послуг, притягненням до адміністративної відповідальності та забезпеченням прав громадян.

Класифікація суб'єктів адміністративного права можлива за різними критеріями. Одним з найчастіше уживаних критеріїв для класифікації суб'єктів адміністративного права в є правовий статус. Особливості правового статусу для кожного суб'єкта розкриваються відповідно до галузі права, що визначає сферу правовідносин, учасником 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 поділяються на дві групи – громадян та організації, або фізичних та юридичних осіб, 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.

Слушно видається позиція Ю.М. Фролового, яким зазначено, що 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 колективні суб'єкти, посадові особи, трудові колективи, структурні підрозділи юридичних осіб. 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 тощо [11, с. 549].

Наприклад, Авер'яновим В.Б. виокремлено суб'єктів адміністративного права виходячи з їх правового статусу та наступного аналізу ступеня зовнішньої відокремленості на:

- фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства;
- юридичних осіб – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій);
- колективних суб'єктів (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але нормами адміністративного права тією чи іншою мірою наділені правами і обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання) [12, с. 192].

В.К. Колпаковим суб'єктів адміністративного права класифіковано в залежності від їх правового статусу та виду професійної діяльності на: Президента України; органи державної виконавчої влади; державних службовців як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивізуються повноваження державних органів управління; громадян України, іноземців, осіб без громадянства; органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян; суб'єктів підприємницької діяльності [13, с. 101].

В залежності від правового статусу та наданих повноважень, М.В. Костів запропоновано виділяти такі групи суб'єктів адміністративного права, як: 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; 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 [14, с. 31].

В.М. Бевзенко виокремлено суб'єктів адміністративного права в залежності від критеріїв – участі у публічно-правових відносинах та обсягу і змісту повноважень, на: 1) фізичних, юридичних осіб та колективних суб'єктів, яких не наділено статусом юридичної особи: громадяни, іноземці, особи без громадянства; 2) підприємства, установи, організації усіх форм власності, об'єднання громадян; 3) 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); 4) 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); 5) 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 [6, с. 105].

Проаналізувавши наявні підходи до класифікації суб'єктів адміністративного права, запропонуємо таку їх градацію: 1) залежно від виду адміністративних відносин, суб'єктів адміністративного права можна поділити на тих, що можуть брати участь в реалізації державної політики, наданні адміністративних послуг, притягненні до адміністративної відповідальності та забезпеченні прав громадян; 2) залежно від ролі, яку виконують в адміністративних відносинах на тих, що є уповноваженими суб'єктами, підпорядкованими суб'єктами та допоміжними суб'єктами, що не мають матеріальної зацікавленості; 3) залежно від первинного правового статусу на фізичних осіб (громадяни, іноземці, особи без громадянства), юридичних осіб приватного права, юридичних осіб публічного права, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Підсумовуючи, **приходимо до висновку**, що у сучасній юридичній науці класифікувати суб'єктів адміністративного права можливо на основі таких критеріїв, 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. Доцільним є доктринальний аналіз правового статусу окремих суб'єктів адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фактов. : Издат. гр. НОРМА, 1999. 552 с.
2. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. Юрид. лит., 1974. 348 с.
3. Ківалов С. В. Адміністративне право: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання). С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Білоус-Осінь. Одеса : Фенікс, 2019. 136 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12119> (дата звернення: 20.01.2023).
4. 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.
5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
6. Бевзенко В.М. Особливості правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі. *Вісник господарсько-ого судочинства*. 2007. № 4. С. 99–105.
7. Максименко О.В. Особливості суб'єктів адміністративних правовідносин в теорії адміністративного права. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/11/67-2.pdf> (дата звернення: 20.01.2023).
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
9. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Л. : ПП Лукашук В.С., 2006. 152 с.
10. Кравчук В. Поняття конституційної правосуб'єктності. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 2. Ст. 71–74.
11. Фролов Ю.М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 549–557.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін]. К. : Юрид. думка, 2007. 592 с.
13. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
14. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М.В. Костів. Л. : ПП Лукашук В.С., 2006. 152 с.