

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ГАЛУЗЕЙ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.922

Ю.А. Дорохіна

кандидат юридичних наук, доцент
Національна академія управління

ЮРИДИЧНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Розглянуто тенденції наукових досліджень феномену юридичної особи як суб'єкта адміністративного права.

Ключові слова: юридична особа, суб'єкт, учасники адміністративних відносин.

I. Вступ

Одним із найважливіших питань в адміністративно-правовій науці є питання суб'єктів адміністративного права. "Його правильне вирішення впливає на предмет правового регулювання, чітке визначення адресатів правових норм, обсягу їх прав та обов'язків" [1, с. 7]. Крім того, процеси внутрішнього реформування українського суспільства з метою створення основ правової держави, формування громадянського суспільства також зумовлюють актуальність проблеми суб'єктів адміністративного права, адже саме правова наука повинна створити теоретичний фундамент для проведення реформ. Тому дослідження системи суб'єктів адміністративного права набуває в сучасних умовах важливого науково-практичного значення.

Останнім часом в адміністративно-правовій науковій літературі зосереджується увага на юридичних особах, переважно, як суб'єктах адміністративно-деліктних відносин (наприклад, праці С. Ващенко, В. Колпакова, Д. Лук'янца, Р. Мельника, О. Миколенка та ін.), відносин адміністративного судочинства (наприклад, праці В. Бевзенка, С. Кивалова, А. Козмюка, В. Тимошука та ін.), адміністративно-процедурних відносин (наприклад, праці Т. Гуржія, О. Кузьменко, А. Школика та ін.).

II. Постановка завдання

Мета статті – на підставі доктринальних положень останніх років обґрунтувати статус юридичної особи як суб'єкта адміністративного права.

III. Результати

Визнання юридичних осіб учасниками адміністративних відносин зумовлено нормами, що регулюють ці відносини. Існуюча

багатоманітність методів правового регулювання виявляється в основному в різному юридичному становищі суб'єктів тієї чи іншої галузі права, характері правових зв'язків суб'єктів [2].

Адміністративно-правовий метод регулювання визначає компетенцію державних органів шляхом вказівки на мету і завдання їх діяльності. Його переважне використання надає порівняно широкий простір для діяльності, яка пояснюється складністю і багатоваріантністю суспільних відносин. Суб'єкт як учасник цього процесу перебуває в такому становищі, за якого він повинен підпорядковуватись його закономірностям. У цьому розумінні він не є автономним, оскільки його поведінка в сфері публічного адміністрування залежить від волі інших суб'єктів таких адміністративно-правових відносин. Це означає, що поняття "суб'єкт адміністративних правовідносин" (учасник) і "суб'єкт публічного адміністрування" не збігаються. Наприклад, юридична особа є суб'єктом цих правовідносин, але не суб'єктом адміністрування, оскільки вона не здійснює його функції, водночас орган адміністрування поєднує в собі риси суб'єкта адміністрування і суб'єкта правовідносин.

Умовно можливо виділити два етапи розвитку юридичної особи як суб'єкта адміністративного права: юридична особа радянської доби та юридична особа сучасності. У радянській юридичній науці сутність юридичної особи розкривалась теорією колективу, теорією держави, теорією директора, теорією персоніфікованого (цільового) майна, теорією соціальної реальності, теорією соціальних зв'язків, теорією організації тощо. Згадані теорії узагальнено в монографіях, підручниках, але термін "юридична особа" не застосовувався. Керовані об'єкти,

які втілюють у життя, перш за все, свої корпоративні інтереси, але пов'язані зі споживанням і виробництвом суспільних цінностей, мають потребу в своєчасному і найбільш повному юридичному визначенні своєї адміністративної правосуб'єктності й адміністративно-правового статусу. Це дає змогу визначити конкретне місце і роль суб'єкта в суспільстві, надати публічність його меті, напрямам, змісту та формі діяльності, встановити можливості функціонування і, відповідно, характер і структуру взаємодії з публічними органами.

Так, Д. Бахрах вважає: "суб'єктами адміністративного права потрібно визнати учасників управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами і обов'язками, здатністю вступати в адміністративні правовідносини". Правовідносини, вважає він, є основним каналом реалізації правових норм, тому носій прав і обов'язків стає суб'єктом правовідносин, і, взагалі, коло тих і інших збігається [1, с. 3–7].

Друга позиція полягає в тому, що розглядуваним поняттям надається дещо відмінний зміст. За визначенням Г. Петрова, суб'єктами адміністративного права є особи й організації, наділені державою правами і обов'язками в сфері публічного та громадського адміністрування [3, с. 42]. В. Колпаков стверджує, що суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником правовідносин. Науковець наголошує, що необхідно розмежовувати поняття "суб'єкт адміністративного права" і "суб'єкт адміністративних правовідносин". Суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником правовідносин [4, с. 74].

Важливо зазначити, що суб'єкт адміністративного права характеризується зовнішньою відокремленістю. Він виступає у вигляді єдиної особи, і здатний відповідно до своїх прав і обов'язків виробляти, виражати й здійснювати певну волю як учасник конкретних публічних відносин. Так, орган публічного адміністрування складається з багатьох фізичних осіб, як правило, має структурні частини, але в адміністративно-правовій сфері виступає виключно як єдина особа.

Отже, для того, щоб певне явище стало суб'єктом будь-яких правовідносин, йому повинні бути притаманні такі риси: 1) здатність формувати власну волю (приймати власні рішення); 2) здатність виражати свою волю шляхом волевиявлення у певних формах, які прийнятні в певному просторі та часі для сприйняття більшістю вже існуючих суб'єктів права.

Що стосується безпосередньо суб'єкта адміністративних правовідносин, зазначимо,

що це фактичний учасник правових зв'язків у сфері адміністрування, тобто він обов'язково в них бере участь. Отже, визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного права є необхідною передумовою її участі в адміністративних правовідносинах. У науковій літературі адміністративно-правові відносини визначають як суспільні відносини у сфері публічного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, врегульованих нормами адміністративного права.

Система суб'єктів адміністративного права, яка існує на сучасному етапі розвитку адміністративного права в незалежній Україні, безумовно, відрізняється від тієї, котра існувала в інші історичні періоди існування громадянського суспільства. Система (від грец. *systema* – поєднання, що складається із частин) розглядається як сукупність елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках між собою й утворюють певну цілісність та єдність між собою. Будь-яку суспільну систему, у тому числі й суб'єктів адміністративного права, не можна уявити без взаємозв'язків між її підсистемами та елементами. Якщо ж такі взаємозв'язки відсутні, тоді не можна говорити і про систему.

Системі суб'єктів адміністративного права, як відкритій системі, притаманні всі фундаментальні якості, що і визначає закономірності її існування у постійному розвитку. Основною такою якістю є структурованість, наявність конкретного складу елементів. У будь-якій системі всі її частини мають відносну самостійність. Це виявляється в їх диференційованості, просторово-часовій локалізації, наявності специфічних характеристик. Стосовно суб'єктів адміністративного права такими елементами є її суб'єкти.

Самостійність таких елементів забезпечується детальною нормативною регламентацією їх адміністративно-правового статусу. Саме складові адміністративно-правового статусу дають змогу аналізувати кожного із суб'єктів у статико-просторовому та функціонально-динамічному вираженні. Для оптимального групування суб'єктів адміністративного права в юридичній літературі висувалися різні класифікаційні підстави. Так, ще в XIX ст. А. Єлистратов, досліджуючи публічні адміністративні правовідносини, визначив їх суб'єктами підзаконну владу управління. Одночасно він підкреслив, що юридичні відносини встановлюються лише між людьми, а тому суб'єктами публічних відносин можуть бути лише люди, посадові особи, наділені підзаконною владою управління. До суб'єктів права він зараховував об'єднання осіб, які організовані певним чином – земство, місто – громада – об'єднані суспільними інтересами окремих місцевостей, селянські та міщанські громади – об'єднані інтересами окремі групи людей, грома-

ди – об'єднані спільною справою, наприклад, університет. Такі об'єднання, як зазначає А. Єлистратов, виступають як самостійні суб'єкти права – публічних юридичних осіб. Приватні особи також виступають як суб'єкти права [5, с. 17].

У радянський період підходи до систематизації суб'єктів адміністративного права дещо змінюються. Так, Ц. Ямпольська у дисертації, присвяченій питанням суб'єктів радянського адміністративного права, вказує, що “в адміністративному праві явно виділяються три основні групи суб'єктів: органи держави та їх агенти; громадські організації та їх органи; радянські громадяни” [6, с. 10]. Г. Петров стверджує, що повне коло суб'єктів адміністративно-правових відносин становлять фізичні особи та законні організації в широкому значенні цього слова, тобто суб'єкти, які беруть та можуть брати участь у адміністративно-правових відносинах [7, с. 61].

І. Ананов до кола суб'єктів радянського адміністративного права зараховує органи радянського публічного управління, їх посадових осіб, громадські організації та громадян. Такої самої думки дотримується й І. Євтихiev [8]. Видається, що перелік суб'єктів адміністративного права залежить від предмета правового регулювання цієї галузі. Так, у радянський період предмет адміністративного права розглядали як відносини сфери публічного адміністрування або виконавчорозпорядчої діяльності, то відповідно і коло суб'єктів адміністративного права визначається науковцями, виходячи зі структури предмета правового регулювання галузі. Однак у систему суспільних відносин, які становлять предмет сучасного українського адміністративного права, все більше вчених вважають за необхідне зарахувати відносини, котрі виникають: у процесі управлінської й організаційної діяльності публічної адміністрації, до яких можна зарахувати і відносини адміністративних послуг; при правоохоронній діяльності публічної адміністрації. Це відносини, пов'язані з охороною та захистом, притягненням до адміністративної або дисциплінарної відповідальності; у процесі адміністративного судочинства.

У цих правовідносинах обов'язковим суб'єктом є публічна адміністрація або адміністративний суд, без них неможливе існування таких правовідносин. Статус адміністративних судів визначений на законодавчому рівні, чого не можна сказати про публічну адміністрацію, термін цей порівняно новий в адміністративному праві. Під публічною адміністрацією розуміють систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також інші органи, які здійснюють адміністративну владу. На сучасному етапі розвитку українського адміністративного права вчені дещо по-іншому підходять

до систематизації його суб'єктів, однак до суб'єктів адміністративного права вони ще не зараховують органи адміністративного судочинства та публічну адміністрацію як цілісну категорію.

Ю. Козлов до індивідуальних суб'єктів зараховує громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства, а також державних службовців. До колективних суб'єктів – державні та недержавні організації. Державними є органи виконавчої влади, державні підприємства й установи, їх об'єднання, структурні підрозділи органів виконавчої влади, які наділені власною компетенцією. Недержавних суб'єктів адміністративного права представляють громадські об'єднання (партії, союзи тощо); виконавчі органи системи місцевого самоврядування, комерційні структури, у тому числі приватні підприємства й установи [9, с. 15].

Ю. Битяк зараховує до суб'єктів адміністративного права громадян, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державних службовців, підприємства й установи, об'єднання громадян [10, с. 70–82].

С. Ківалов розділяє точку зору Д. Бахраха, визнає її більш вдалою та пропонує таку класифікацію: індивідуальні та колективні суб'єкти адміністративного права [11, с. 65]. С. Стеценко зараховує до суб'єктів адміністративного права: індивідуальних суб'єктів, державні органи й організації як колективні суб'єкти, недержавні органи та організації як колективні суб'єкти [12]. В. Колпаков, враховуючи значущість і роль у системі управлінських зв'язків, а також місце в державно-правовій ієрархічній структурі, до основних носіїв суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного управління взагалі та виконавчої влади зокрема зараховує: 1) Президента України; 2) органи державної виконавчої влади; 3) державних службовців як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивізуються повноваження публічних органів адміністрування; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності [13, с. 101]. Як уже зазначалося, основою визначення системи суб'єктів адміністративного права є предмет регулювання цієї галузі. Відповідно і при визначенні суб'єктів адміністративного права можна виходити із його структури.

Таким чином, аналіз структури управлінських відносин дає змогу стверджувати, що, по-перше, сфера суспільних управлінських відносин ширша від сфери таких відносин, врегульованих нормами адміністративного права, тобто вертикальних адміністративних правовідносин; по-друге, сфера управлінських відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, вужча від сфери адміністративних правовідносин у цілому,

оскільки останні включають й горизонтальні адміністративні правовідносини.

Виходячи з положень чинного законодавства України, до суб'єктів адміністративно-правових відносин належать: державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств й установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власник (представник, менеджер, уповноважений власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства.

Л. Коваль до кола суб'єктів адміністративно-правових відносин зараховує: державні органи (органи всіх гілок влади, прокуратуру, адміністрацію державних підприємств, установ); службових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації (їхні органи); соціальних індивідів: громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства [14, с. 18–19].

В. Колпаков зазначає, що адміністративне право наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників соціальних зв'язків, про що свідчить значна кількість управлінських відносин у суспільстві, а система суб'єктів адміністративного права складніша, ніж системи суб'єктів будь-якої іншої галузі права. Суб'єктами адміністративного права є й органи державної виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, й органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, й адміністрація підприємств, установ, організацій, й виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування. Суб'єктами адміністративного права визнають і структурні частини підприємств, установ, організацій, такі як, наприклад, факультет, цех, відділення в лікарні тощо. Суб'єктами адміністративного права є громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни [12].

Таким чином, для адміністративного права характерна велика кількість суб'єктів із різними повноваженнями, структурою і правовими властивостями. Цим зумовлене й існування кількох варіантів їх класифікації. Суб'єктів адміністративного права класифікують залежно від належності до державних структур (державні організації та їх представники) і недержавні організації та їх представники); на суб'єктів колективних та індивідуальних; фізичних та юридичних осіб тощо.

Разом із тим, сучасна адміністративно-правова теорія має такі юридичні конструкції у цій сфері, які дають змогу здійснити класифікацію суб'єктів адміністративного права з урахуванням інтересів науки і практики.

Як юридичні особи у правовідносинах, що регулюються нормами адміністративного права, беруть участь такі суб'єкти, як державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації. Серед юридичних осіб важливе місце посідають органи державної влади. Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції публічного управління економічним, соціально-культурним й адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний та політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права [15, с. 35–41].

Останнім часом спостерігається тенденція щодо розширення кола суб'єктів адміністративного права за рахунок різних категорій суб'єктів, наприклад, такої як екіпаж повітряного судна та інші колективи, тобто структурні підрозділи юридичних осіб, які мають спільні адміністративні права й обов'язки і не є юридичними особами та не належать до колективних суб'єктів адміністративного права.

На нашу думку, позиція науковців щодо розширення кола суб'єктів адміністративного права за рахунок вищенаведеної категорії не є досить виваженою, тому що на такому прикладі тлумачення поняття юридичної особи здійснюється без урахування положень чинного законодавства.

Таким чином, спостерігається спроба викремити юридичних осіб, які не тільки виконують публічні функції, а і публічно-правові об'єднання, знищуючи при цьому поняття юридичної особи. Ми приєднуємось до думки О. Курбатова [16, с. 78], який зазначає, що поняття юридичної особи публічного права сьогодні є виключно доктринальним і має застосовуватися до:

- 1) всіх юридичних осіб, які виконують публічні функції;
- 2) державних органів, які мають статус юридичної особи;
- 3) юридичних осіб, які мають владні повноваження.

IV. Висновки

Отже, юридична особа як суб'єкт адміністративного права набула свого поширення тільки з початку XXI ст. Саме із цього періоду в науковій літературі (В. Колпаков, Д. Лук'янець), у дисертаційних працях (О. Зима, В. Костів) нормативно закріплюється термін "юридична особа". Усе частіше у наукових

працях подається не просто перерахування суб'єктів адміністративного права, а і їх розподіл, у тому числі на індивідуальних та колективних, до останніх і зараховують юридичних осіб.

Крім того, все частіше зустрічається використання у наукових працях терміна "юридична особа". Саме тому цілком можливо вести мову про певну періодизацію ґенези дослідження феномену юридичної особи у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Так, умовно можна виділити два етапи такої ґенези: 1) радянський (до кінця 90-х рр. ХХ ст.) із відсутністю легального використання терміна і визначення "юридична особа", зосередження уваги лише на можливих різновидах полеактивних суб'єктів – державних органів і недержавних суб'єктів; 2) новітній (з початку ХХІ ст. і до цього часу) з активним запровадженням визнання юридичної особи як самостійного суб'єкта адміністративного права, використанням терміна "юридична особа" і у наукових, і у нормативних джерелах, оновленим поглядом на різновиди юридичної особи в адміністративно-правових відносинах, окремих різновидах останніх.

Юридична особа визнається самостійним суб'єктом усіх різновидів адміністративно-правових відносин у перспективному (проектному) законодавстві. І у проекті Кодексу України про адміністративні проступки, і у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України юридичні особи – самостійні суб'єкти адміністративного права. Крім того, вони визнані вже такими у відносинах адміністративного судочинства (КАС України) як і у відносинах організаційно-управлінських (як і раніше). Саме тому актуальності набуває комплексність монографічних наукових досліджень феномену юридичної особи, які б могли слугувати базою для подальшої нормотворчої діяльності у відповідній сфері відносин.

Потрібно врахувати певну тенденційність наукових досліджень феномену юридичної особи як суб'єкта адміністративного права, спрямовану на поглибленість наукового пошуку, відхід від традиційних, так званих "радянських" постулатів адміністративно-правової доктрини щодо розуміння колективних суб'єктів, врахування досягнень теорії права, досягнень приватноправових галузевих наук щодо загальних ознак юридичної особи і поєднання їх з оновленим доктринальним поглядом на суб'єктів адміністративного права у контексті перегляду змісту і предмета самого адміністративного права, усіх його складових, у тому числі процедурних і процесуальних відносин. Саме сформоване за таких умов наукове підґрунтя зможе відіграти роль надійного базису для нормотворен-

ня щодо врегулювання відносин адміністративно-процесуального й адміністративно-процедурного змісту.

Список використаної літератури

1. Бахрах Д.Н. Очерки теории российской права / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма, 2008. – 288 с.
2. Основы теории государства и права : учеб. пособ. / [под ред. С.С. Алексеева, П.Т. Васькова, И.Я. Дюрягина]. – М. : Юрид. лит., 1969. – 273 с.
3. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1960. – 260 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Елистратов А.И. Административное право / А.И. Елистратов. – М. : Типография И.Д. Сытина, 1911. – 256 с.
6. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ц.А. Ямпольская. – М., 1958. – 41 с.
7. Петров Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров. – Л. : Ленинградский университет, 1959. – 184 с.
8. Евтихийев И. Административное право СССР / И. Евтихийев, В. Власов. – М. : Госюриздат, 1946. – 302 с.
9. Козлов Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
10. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак-тів / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 624 с.
11. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / [за заг. ред. С.В. Ківалова]. – О. : Юрид. літ, 2007. – 312 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
14. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій / Л.В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
15. Дараганова Н.В. Колективні суб'єкти – неюридичні особи: доцільність застосування цього терміну в адміністративному праві / Н.В. Дараганова // Юридична наука. – 2012. – № 10.
16. Курбатов А. О юридических лицах публичного права / А. Курбатов // Хозяйство и право. – 2009. – № 10.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2013.

Дорохина Ю.А. Юридическое лицо как субъект административного права

Рассмотрены тенденции научных исследований феномена юридического лица как субъекта административного права.

Ключевые слова: юридическое лицо, субъект, участники административных отношений.

Dorokhina I. Legal entity as administrative legal subject

The article deals with research of the phenomenon of legal entity as the subject of administrative law. Attention is accented on certain tendentiousness of scientific researches of the phenomenon of legal entity as an administrative legal subject, directed on intenseness of scientific search, walking away from traditional, so-called "soviet" postulates of administrative and legal doctrine in relation to understanding of collective subjects, account of achievements of theory of right, achievements privately legal of a particular branch sciences in relation to the general signs of legal entity and combination of them with the renewed doctrine look to the administrative legal subjects in the context of revision of maintenance and article of administrative law, all his constituents, in a that number procedural and judicial relations. It is exactly formed on such conditions, scientific basis will be able to play the role of reliable base for making norms in relation to the settlement of relations administratively judicial and administratively procedural to maintenance.

Key words: entity, the subject, members of administrative relations.