

**О. П. Мельничук**

кандидат юридичних наук

## РЕЛІГІЙНА ОРГАНІЗАЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І УЧАСНИК АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У роботі досліджено наукові джерела, в яких аналізуються думки про співвідношення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Також в статті на прикладі релігійних організацій обґрунтовано необхідність розмежування в науці адміністративного права понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Акцентовано увагу на тому, що дослідження особливостей участі релігійних організацій у адміністративних правовідносинах є важливим, по-перше, для розуміння сучасної системи суб'єктів адміністративного права, яка поступово трансформується у відповідності до потреб науки та практики, по-друге, для усвідомлення специфіки адміністративно-правового статусу релігійних організацій в Україні, по-третє, для усвідомлення ролі релігійних організацій, яку вони відіграють у загальній системі суб'єктів адміністративного права. Доведено, що проблема співвідношення «суб'єкта права» та «суб'єкта правовідношення» активно розглядається в межах науки адміністративного права та процесу. При цьому, в науковій літературі зустрічаються як діаметрально протилежні думки з цього приводу, так і більш «гнучкі», які чітко визначають сфери наукових досліджень чи правового регулювання, де допускається використання обох понять як синонімів, і сфери, в яких ототожнення цих понять вважається недопустимою помилкою. З'ясовано, що зміст Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» дозволяє говорити про релігійні організації, по-перше, як про суб'єктів права, адже за ними національне законодавство закріплює певний комплекс прав та обов'язків, по-друге, як про учасників конкретних конституційних, адміністративних, цивільних та інших правовідносин. Щоб бути суб'єктом адміністративного права релігійна організація повинна мати адміністративну правоздатність. Для цього достатньо, що б національне законодавство закріпило за релігійною організацією певний об'єм адміністративних прав і обов'язків. Лише маючи статус суб'єкта адміністративного права релігійна організація може стати суб'єктом конкретних адміністративних правовідносин. Для цього релігійна організація повинна мати адміністративну дієздатність, тобто можливість реалізовувати свої адміністративні права чи виконувати юридичні обов'язки. Статус суб'єкта адміністративних правовідносин з'являється у релігійної організації лише з моменту, коли вона починає реалізовувати закріплені за нею адміністративні права чи виконувати юридичні обов'язки.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання відносин держави та церкви, релігійні організації, суб'єкти адміністративного права, суб'єкти адміністративних правовідносин.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.*

Дослідження особливостей участі релігійних організацій у адміністративних правовідносинах є важливим, по-перше, для розуміння сучасної системи суб'єктів адміністративного права, яка поступово трансформується у відповідності до потреб науки та практики, по-друге, для усвідомлення специфіки адміністративно-правового статусу релігійних організацій в Україні, по-третє, для усвідомлення ролі релігійних організацій, яку вони відіграють у загальній системі суб'єктів адміністративного права.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень релігійних організацій як учасників адміністративних правовідносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Характеристику релігійних організацій як учасників адміністративних правовідносин у своїх наукових працях здійснювали В. Авер'янов, С. Архіпов, В. Бевзенко, М. Віхляєв, В. Галуцько, Н. Дараганова, М. Костів, П. Лютіков, Т. Мацелик, Р. Мельник, О. Миколенко, Я. Сандул, Ю. Фролов, С. Якубов та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених безпосередньо участі релігійних організацій в адміністративних правовідносинах, замало. Такі дослідження мають бути складовою формування теорії суб'єктів адміністративного права.

*Постановка завдань.*

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити наукові джерела, в яких аналізуються думки щодо співвідношення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин».

2. Обґрунтувати необхідність розмежування понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» в науці адміністративного права на прикладі релігійних організацій.

*Виклад основного матеріалу.* Якщо не поглиблюватись у наукові дискусії стосовно дефініції «суб'єкт адміністративного права», то його, як правило, визначають як «учасника суспільних відносин, який має суб'єктивні права та виконує суб'єктивні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами» [1, с. 214-215].

Проте, аналіз теоретико-правових розробок показує, що з цього приводу не вщухає полеміка відносно співвідношення категорій «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». Ця проблематика, за своєю суттю, відноситься до сфери загальної теорії права, ніж до питань науки адміністративного права. Разом з тим, до цієї дискусії постійно приєднуються представники адміністративного права і процесу (особливо в сучасних умовах, коли оновилися дослідження з питань адміністративної процесуальної правосуб'єктності), що показує принципову різницю між потенційним учасником правовідносин (суб'єкт права) та реальним учасником правовідносин (суб'єкт правовідносин). Особливо актуальним це питання є при характеристиці, так званих, «організаційних правовідносин (наприклад, адміністративних процедурних чи адміністративних процесуальних правовідносин), адже особа може мати загальне право звертатись до органів публічної адміністрації чи в суд, але не відповідати вимогам щодо участі у конкретній процедурі чи процесі. Отже, на перший погляд суто теоретичне питання співвідношення понять «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правовідносин» має широкий спектр практичного свого застосування.

Наприклад, Д.М. Бахрах вважав, що суб'єкти адміністративного права та суб'єкти адміністративних правовідносин збігаються за змістом.

На його думку, зазначені два поняття доцільно розглядати як синоніми, оскільки суб'єкта адміністративного права не можливо належним чином розглядати без адміністративних правовідносин, які він своїми діями чи бездіяльністю породжує» [2, с. 55]. Аргумент слабкий і нагадує дискусію щодо первинності курки чи яйця – «курки не могло б бути без яйця, в той же час – яйце теж не може виникнути без існування курки». Такий підхід є методологічно невірним. Адміністративні правовідносини, як відомо з теорії адміністративного права, можуть за наявності юридичних фактів припинятись, змінюватись або виникати. Тобто можливі ситуації, коли є особа, яка наділена відповідним об'ємом прав та обов'язків, але правовідносини, в яких би вона могла реалізувати свої суб'єктивні права та обов'язки, відсутні. Власне тому і виникає необхідність розмежування понять «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правовідносин».

Відомий український адміністративіст В.Б. Авер'янов свого часу висловлював протилежну точку зору. Він зазначав, що на відміну від суб'єкта адміністративних правовідносин суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини. На його думку, суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково в них бере реальну участь, а суб'єкт адміністративного права є, так би мовити, претендентом на цю участь» [3, с. 95]. Тобто вчений чітко розмежовує між собою «потенційну можливість» бути учасником правовідносин та «реальний стан речей», коли особа вже перебуває у правових зв'язках.

Подібний підхід використовує у своїх працях і В.К. Колпаков. Вчений зазначає, що, по-перше, суб'єкт адміністративного права є претендентом на участь в адміністративних правовідносинах (така особа повинна мати необхідний обсяг правосуб'єктності), по-друге, особа стає «претендентом» тільки тоді, коли держава, використовуючи адміністративно-правові норми, наділяє його відповідними правами і обов'язками [4, с. 190]. По-суті, В.К. Колпаков розкрив алгоритм, за яким особа стає суб'єктом права.

Більш розгорнутий підхід та аргументацію пропонує Н.В. Драгоманова. В своїх публікаціях вчена підтверджує необхідність розмежування понять «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правовідносин». Пояснює таку необхідність вчена тим, що суб'єкт адміністра-

тивних правовідносин завжди є фактичним учасником правових відносин, він обов'язково бере реальну участь в них, на відміну від суб'єкта адміністративного права, який є лише можливим, потенційним претендентом на цю участь. Та для того, щоб визнаватись таким претендентом, відповідна особа повинна бути потенційно здатним носієм суб'єктивних прав і обов'язків. Причому, умовами вступу в такі правовідносин є, на думку В. Драгоманової: а) наявність загальної норми, що передбачає джерела виникнення прав та обов'язків учасників адміністративних відносин; б) наявність правосуб'єктності учасників адміністративних відносин; в) наявність юридичних фактів як підстави виникнення, зміни або припинення врегульованих нормами адміністративного права правовідносин [5, с. 207]. По-суті, автор запропонувала певний алгоритм, за яким особа спочатку стає суб'єктом адміністративного права, а потім перетворюється у суб'єкта адміністративного правовідношення: «наявність норми права, яка закріплює за особою об'єм адміністративних прав та обов'язків» - «суб'єкт адміністративного права» - «виникнення нових чи зміна старих адміністративних правовідносин, в яких особа приймає реальну участь» - «суб'єкт конкретних адміністративних правовідносин».

Отже проблема співвідношення «суб'єкта права» та «суб'єкта правовідношення» активно розглядається і в межах науки адміністративного права та процесу. При цьому, в науковій літературі можна зустріти як діаметрально протилежні думки з цього приводу, так і більш «гнучкі», які чітко визначають сфери наукових досліджень чи правового регулювання, де допускається використання обох понять як синонімів (наприклад, М.І. Матузов, М.М. Марченко, Д.М. Чечот і ін.), і сфери, в яких ототожнення цих понять вважається недопустимою помилкою (С.С. Алексєєв, С.Ф. Качек'ян, Л.С. Явич і ін.).

Варто також звернути увагу на аргументацію науковців, які доводять тотожність чи принципову відмінність зазначених понять. Наприклад, С.А. Якубов зазначає, що «правоволодіння – це приналежність прав і обов'язків суб'єктам права з огляду на наявність регламентації їх у нормах об'єктивного права. Воно притаманне суб'єктові права, а правореалізація – суб'єктові правовідношення. Реалізація суб'єктивного права (обов'язку) можлива лише в конкретному правовідношенні, керуючись проявом конкретної правосуб'єктності» [6, с. 116].

С.А. Якубов є представником цивільного права, а тому його висновки базуються на знанні специфіки цивільних правовідносин

та суб'єктів цивільного права. Разом з тим, вчений застосував цікавий науковий підхід щодо співвідношення суб'єкта права та суб'єкта правовідношення, використовуючи терміни «правоволодіння» та «правореалізація» (при цьому, поняття «право» використовується в суб'єктивному значенні). Таким чином, можна зробити висновок, що особі достатньо мати передбачені національним законодавством права, щоб бути суб'єктом права, тоді як стати учасником правовідносин особа зможе тільки тоді, коли почне реалізовувати свої суб'єктивні права чи обов'язки. Наприклад, Розділ IV Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» закріплює перелік прав релігійних організацій, якими можуть користуватись релігійні організації [7]. Це означає, що релігійні організації є суб'єктами права і «можуть» користуватись своїми правами чи реалізовувати їх. До того ж положення Розділу IV Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» дозволяють не тільки стверджувати, що релігійні організації є суб'єктами права, а є власне суб'єктами адміністративного права. Зокрема, частина 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» передбачає можливість участі релігійної організації у адміністративній процедурі щодо отримання дозволу на проведення публічного богослужіння, релігійних обрядів, церемонії та процесії [7, ст. 21].

Деяко інший підхід до розмежування понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» пропонує О.І. Миколенко. Зокрема, вчений зазначає, що під час розгляду адміністративного процесу як певної сукупності правовідносин, слід усвідомлювати, що суб'єкт права у розумінні його як особи, що володіє правосуб'єктністю, може й не бути у певний момент учасником правовідносин, у тому числі й адміністративного процесу, проте у будь-якому разі учасником правовідносин може бути виключно суб'єкт права [8, с. 146-147]. У запропонованому визначенні акцент зроблено на місці знаходження особи у часі та просторі. Тобто особа, яка має правосуб'єктність, вже є суб'єктом права, але виникає необхідність уточнення того факту, чи перебуває особа в даний момент у правовідносинах щодо реалізації відповідних суб'єктивних прав та обов'язків. Наприклад, релігійна організація визнається юридичною особою з дня її державної реєстрації [7, ст. 13]. Це означає, що з моменту реєстрації релігійна організація як юридична особа користується правами і несе обов'язки відповідно до чинного законодавства і свого статуту (положення), тобто є суб'єктом

права. При цьому, новостворена релігійна організація за власним бажанням чи виходячи із власних потреб вступає у ті чи інші правовідносини з іншими суб'єктами права. І лише з цього моменту вона стає «реальним» учасником правовідносин (конституційних, цивільно-правових, адміністративних чи інших правовідносин).

М.Ю. Віхляєв для визначення та розмежування понять «суб'єкт права» та «учасник правовідносин» пропонує звернутися до Великого тлумачного словника сучасної української мови, який визначає поняття «учасник» як: 1) того, хто бере чи брав участь у чому-небудь; 2) того, хто входить до складу якої-небудь організації, об'єднання. На підставі аналізу зазначених визначень М.Ю. Віхляєв робить висновок, що «особа набуває статусу учасника з моменту вступу в певні відносини, до настання такого моменту цю особу неможливо вважати учасником відповідних правовідносин» [2, с. 55]. Повністю підтримаємо висновок, зроблений М.Ю. Віхляєвим, але не можемо погодитись із методикою наукового пошуку цього висновку. Якби всі відповіді на складні наукові питання знаходились у словниках, то науково-дослідна діяльність взагалі б втратила сенс свого існування. До того ж словники для побуту та професійно-орієнтовані словники це дві паралельно існуючі світи, які можуть між собою ніколи не перетинатись.

Цікаву аргументацію пропонує М.В. Костів. Вчений констатує незадовільний стан теорії права, яка не пропонує, на його думку, чіткої диференціації між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». Він підтверджує факт існування в науковій літературі чисельних підходів до визначення та співвідношення понять «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». Разом з тим, робить, з наукової точки зору, не досить коректний висновок, адже стверджує, що поняття «суб'єкт правовідносин» є більш вузьким, ніж поняття «суб'єкт права», оскільки носій прав і обов'язків може й не бути учасником конкретних, реальних правовідносин [9, с. 26-27]. Не можна таким чином співвідносити поняття, які характеризують дещо різні правові виміри. Правові явища в принципі не можуть бути «більш вузькими» чи «більш ширшими». Іноді правові явища можуть включати до свого змісту інші явища. Це правило, наприклад, можна застосовувати до поняття «склад адміністративного правопорушення», яке охоплює своїм змістом суб'єкта, об'єкта, суб'єктивну та об'єктивну сторони складу правопорушення. Разом з тим, це правило не можна використовувати

при співвідношенні понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідношення», адже, як вже зазначалося, вони характеризують різні виміри права – перший характеризує правотворчий, а другий – правозастосовний вимір.

С.І. Архіпов, який запропонував авторську теорію суб'єктів права, стверджує, що «внутрішньою керівною ланкою системи права не може бути ні норма, ні правовідносини, ні акт застосування реалізації права, ні інші подібні елементи, а може бути тільки суб'єкт права» [10, с. 32]. Спірне твердження, адже ні системи права, ні суб'єкта права не існувало б без норми права. Тому звертаємо увагу на те, що іноді дискусії в науці обумовлені не стільки особливими поглядами вченого на об'єкт дослідження, скільки необґрунтованими висловлюваннями чи невмілим використанням термінології.

Отже, запропоновані вище визначення дозволяють зробити наступні узагальнюючі висновки:

1) суб'єкт права не завжди в даний момент є учасником якихось конкретних правовідносин, тоді як учасником правовідносин може бути виключно суб'єкт права;

2) особа стає суб'єктом права з моменту закріплення за нею певного об'єму прав та обов'язків, учасником же правовідносин особа стає тільки тоді, коли починає реалізовувати закріплені за нею суб'єктивні права чи виконувати юридичні обов'язки.

Зміст Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» дозволяє говорити про релігійні організації, по-перше, як про суб'єктів права, адже за ними національне законодавство закріплює певний комплекс прав та обов'язків, по-друге, як про учасників конкретних конституційних, адміністративних, цивільних та інших правовідносин.

Таким чином, коли релігійні організації розглядаються як суб'єкти сучасного адміністративного права, то варто мати на увазі два аспекти. По-перше, йдеться про висвітлення місця релігійних організацій в системі суб'єктів саме сучасного адміністративного права, норми якого в умовах сьогодення є необхідною передумовою та засобом функціонування публічних адміністрацій, які, виконуючи функції та завдання держави, призначені через власну адміністративну діяльність створювати належні умови для безперешкодної реалізації особами прав і свобод у конкретних правовідносинах. По-друге, визнаючи певний зв'язок між категоріями «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», завжди можна показати місце релігійних організацій в загальній системі суб'єктів адміністративного

права та простежити еволюцію теоретичних уявлень про правове положення релігійних організацій в правовій системі України.

*Висновки та перспективи подальших розвідок.* На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Зміст Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» дозволяє говорити про релігійні організації, по-перше, як про суб'єктів права, адже за ними національне законодавство закріплює певний комплекс прав та обов'язків, по-друге, як про учасників конкретних конституційних, адміністративних, цивільних та інших правовідносин.

Щоб бути суб'єктом адміністративного права релігійна організація повинна мати адміністративну правоздатність. Для цього достатньо, щоб національне законодавство закріпило за релігійною організацією певний об'єм адміністративних прав і обов'язків. Лише маючи статус суб'єкта адміністративного права релігійна організація може стати суб'єктом конкретних адміністративних правовідносин. Для цього релігійна організація повинна мати адміністративну дієздатність, тобто можливість реалізувати свої адміністративні права чи виконувати юридичні обов'язки. Статус суб'єкта адміністративних правовідносин з'являється у релігійної організації лише з моменту, коли вона починає реалізувати закріплені за нею адміністративні права чи виконувати юридичні обов'язки.

#### Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах. Том 1: Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
2. Віхляєв М.Ю. Співвідношення понять «суб'єкти адміністративного права» та «суб'єкти адміністративних правовідносин» у контексті розгляду громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права. *Право і суспільство*. 2013. № 3. С. 50-57.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах. Том 1: Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юрид. думка, 2005. 624 с
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2 томах. Т. 1. Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2004. 584 с.
5. Дараганова Н.В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2010. № 4 (8). С. 206-210
6. Якубов С.А. Субъекты советского гражданского процессуального права. Ташкент: Изд. «ФАН» Узбекской ССР, 1973. 260 с.
7. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 25. Ст. 283.
8. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность: учеб. пособие. Харків: Одиссей, 2006. 351 с.
9. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Л.: ПП Лукашук В.С., 2006. 152 с.
10. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 469 с.

#### Melnychuk O. P. A religious organization as the subject of administrative law and participant of administrative-legal relations

**Summary.** *The article studies scientific sources analyzing ideas of the correlation of the concepts "legal subject" and "subject of legal relations". By using the example of religious organizations, the paper justifies the need to differentiate the concepts "legal subject" and "subject of legal relations" amidst administrative law. The focus is on the fact the study of features of the participation of religious organizations in administrative legal relations is important, first, to understand the modern system of the subjects of administrative law, which is gradually transforming according to the needs of science and practice; second, to realize the specifics of an administrative-legal status of religious organizations in Ukraine; third, to come to grips with the role of religious organizations they play in the general system of subjects of administrative law. It is substantiated that the problem of the correlation of "legal subject" and "subject of legal relations" is actively considered under the framework of the science of administrative law and process. At the same time, scientific literature has not only polar opposite visions of this case but also more "flexible", which clearly identify the research areas or legal regulation that tolerate the use of both concepts as synonyms and the areas in which the equation of these concepts are regarded to be an inexcusable mistake. The author has found out that the content of the Law of Ukraine "On Freedom of Conscience and Religious Organizations" allows suggesting religious organizations, first, as legal subjects, because national legislation reserves a particular complex of rights and obligations for them; second, as the participants of specific constitutional,*

*administrative, civil and other legal relations. Only having the status of a subject of administrative law, a religious organization can become a subject of specific administrative legal relations. Consequently, the religious organization shall have administrative capacity, i.e. an opportunity to realize its administrative rights or fulfill legal obligations. A religious organization gains the status of a subject of administrative legal relations only when starts implementing its administrative rights or exercising legal obligations.*

**Key words:** *administrative-legal regulation of state-church relations, religious organizations, subjects of administrative law, subjects of administrative legal relations.*