

ДЕНИСОВА А. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
(Одеський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО
НАГЛЯДУ: НАУКОВИЙ ПІДХІД ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ**

У статті обґрунтовано науковий підхід до дослідження адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду. Удосконалено систематизацію наукової думки щодо сутності правосуб'єктності та виділено дві групи наукових досліджень, присвячених пошуку оптимальної формули для позначення місця суб'єкта у правовідносинах.

Ключові слова: адміністративна правосуб'єктність, адміністративний нагляд, правосуб'єктність, науковий підхід

В статье обоснован научный подход к исследованию административной правосубъектности органов исполнительной власти как субъектов административного надзора. Усовершенствована существующая систематизация научных подходов к содержанию правосубъектности и выделены две группы научных исследований, посвященных поиску оптимальной формулы для обозначения места субъекта в правоотношениях.

Ключевые слова: административная правосубъектность, административный надзор, правосубъектность, научный подход.

The article substantiates the scientific approach to the study of the administrative legal personality of executive authorities as subjects of administrative supervision. The existing systematization of scientific approaches to the content of legal personality has been improved and two groups of scientific research devoted to the search for an optimal formula for designating the place of the subject in legal relations have been identified.

Key words: administrative legal personality, administrative supervision, legal personality, scientific approach.

Постановка проблеми. Необхідність дослідження сутності адміністративної правосуб'єктності виникає кожен раз, коли аналізуються питання встановлення та реалізації функцій суб'єктами владних повноважень, зважаючи, що зазначена категорія позначає і відображає правову спроможність відповідного суб'єкта реалізувати завдання, покладені на нього чинним законодавством. Адміністративна правосуб'єктність є завжди правовою категорією і не може існувати поза правом, а об'єктивація місця і ролі суб'єкта владних повноважень у адміністративних правовідносинах відбувається тільки за умови існування правової спроможності і можливості брати участь і виступати у цих правовідносинах як їх потенційний та/або реальний учасник.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Звернення до наукових публікацій свідчить про плідні напрацювання щодо сутності адміністративної правосуб'єктності, презентовані у роботах В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Н.Ю. Хаманєвої, В.С. Чет-



верікова та інших вчених. Водночас теоретичні категорії мають набувати сучасного змісту, який відображає найбільш значимі для розвитку держави тенденції. Саме тому існуючі напрацювання вказаних та інших вчених є тією основою, на якій має ґрунтуватись подальший науковий пошук.

Мета статті – обґрунтувати науковий підхід до дослідження адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду.

Викладення основного матеріалу. Звернення до положень теорії права як базових щодо будь-якого галузевого юридичного дослідження дозволяє виділити ключові положення про сутність юридичних конструкцій «правосуб'єктність», «правоздатність», «дієздатність», що є логічно пов'язаними одна з одною.

Так, С.С. Алексєєв вказує на охоплення загальною правосуб'єктністю, а також правосуб'єктністю у декількох галузях права єдиною категорією «праводієздатність» двох моментів: 1) можливості мати права та обов'язки; 2) можливості їх самостійно здійснювати [1, с. 280].

Юридична конструкція «праводієздатності» у адміністративно-правових відносинах характерна для правосуб'єктності органів державної виконавчої влади у відносинах щодо адміністративного нагляду. Це означає, що адміністративно правосуб'єктні органи державної влади у зазначених правовідносинах одночасно наділені адміністративно-правовою нормою можливістю мати та реалізувати свої права та обов'язки. Стосовно ж державних службовців вказаних органів у зазначених адміністративних правовідносинах щодо здійснення адміністративного нагляду їх правосуб'єктність розділяється на адміністративну правоздатність і адміністративну дієздатність. Адміністративна правоздатність являє собою здатність особи мати права та обов'язки у адміністративних правовідносинах, адміністративна дієздатність – здатність їх самостійно реалізовувати.

Вказана особливість адміністративної правоздатності посадових осіб у правовідносинах щодо адміністративного нагляду проявляється у наступному. Нормативно-правовим актом на законодавчому рівні та (або) указом Президента України, постановою Кабінету Міністрів України встановлено правову можливість реалізувати певним органом державної виконавчої влади функції та виконувати завдання щодо здійснення адміністративного нагляду. Адміністративна дієздатність посадової особи у вказаних правовідносинах визначена посадовими інструкціями чи іншими відомчими нормативно-правовими актами, якими встановлено конкретні завдання і повноваження, які має виконувати відповідна посадова особа.

У юридичній конструкції «адміністративної праводієздатності» як похідної від загальної категорії «праводієздатності» конкретизовано рамками галузевого законодавства та межами певних правовідносин правову можливість мати і реалізовувати права і обов'язки суб'єктами, які беруть участь у зазначених адміністративних правовідносинах.

Разом із тим, формуючи теоретичну модель адміністративної правосуб'єктності органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду, слід звернути-сь і до теоретичної полеміки щодо сутності правосуб'єктності.

А.В. Пасічник виділено два основні підходи до розкриття сутності правосуб'єктності: функціональний і структурний. Представники першого підходу досліджували в першу чергу функціональну сторону правосуб'єктності як складової частини комплексу понять, які характеризують суб'єкт права (О.А. Красавчиков, С.О. Лозовська, Р.О. Халфіна). Представники структурного підходу визначали сутність правосуб'єктності за допомогою аналізу її елементів. Дослідник також виділяє наступні основні напрямки досліджень проблеми правосуб'єктності: 1) правосуб'єктність є багатозначним поняттям, зміст якого залежить від передумов виникнення правоздатності і дієздатності (А.В. Венедиктов, М.В. Вітрук); 2) складається з правоздатності та певних прав (А.П. Альохін, Б.М. Лазарев, В.В. Лаптев, А.В. Міцкевич, Б.В. Пхаладзе, О.І. Харитоновна та інші); 3) правосуб'єктність тотожна правоздатності (С.М. Братусь, С.Ф. Кечек'ян, М.І. Матузов, Ю.К. Толстой та інші); 4) правосуб'єктність складається з правоздатності, дієздатності, деліктоздатності (С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, В.К. Колпаков, О.А. Красавчиков та інші), у тому числі дослідження, представлені напрацюваннями, у яких правосуб'єктність складається з правоздатності і дієздатності, а деліктоздатність не виділяється [2, с. 23-27].



Водночас наведена вище систематизація наукової думки щодо сутності правосуб'єктності не є усталеною і остаточною.

Теоретичні напрацювання у цьому напрямку, враховуючи аналіз розвитку наукових досліджень, присвячених пошуку оптимальної формули для позначення місця суб'єкта у правовідносинах, можна систематизувати у декілька груп.

До першої групи можна віднести наукові дослідження, в яких ототожнено категорії «правоздатність» і «правосуб'єктність» та виокремлено категорію «дієздатність». Такий підхід мав місце ще у 1950-х – 1960-х роках минулого сторіччя і передбачав похідний характер спроможності (правової можливості) мати права та обов'язки від об'єктивного права, а дієздатність як така формує здатність правореалізації (Ю.К. Толстой; О.В. Мицкевич). Зрозуміло, що такий науковий підхід за сучасних умов сприймається як початковий, проте його наявність не можна ігнорувати, особливо враховуючи його витoki з об'єктивного права, що актуалізує конструкцію «праводієздатності» у дослідженнях із цивільного права. Так, у науковій думці вчених-представників цивілістики визначення поняття цивільної правосуб'єктності передбачало ототожнення понять правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність (С.М. Братусь, О.В. Венедиктов, С.Ф. Кечек'ян). Враховуючи вказане, відповідну групу наукових підходів до вирішення проблеми сутності категорій «правосуб'єктність» можна назвати висхідними з об'єктивного права.

На підтвердження тези про наявність такого підходу у сучасному науковому доробку слід навести положення про правосуб'єктність (англ. legal capacity) як здатність особи мати права та здійснювати безпосередньо або через представника юридичні права та юридичні обов'язки, тобто бути суб'єктом права. Правосуб'єктність – це синтез правоздатності і дієздатності, тобто праводієздатність. Із нею невіддиривно пов'язана деліктоздатність, оскільки правосуб'єктність передбачає можливість реалізації юридичних обов'язків. Вчені звертають увагу на співпадіння у часі, злиття воедино правоздатності і дієздатності у разі визначення правосуб'єктності [3, с. 740]. Вказана наукова думка була презентована у 2013 році російськими вченими Л.В. Тихомировою, М.Ю. Тихомировим. Логіко-смысловий ряд, який відтворює науковий підхід зазначених російських вчених може бути представлений так: «якщо – то – інакше». У цьому логіко-смысловому ряді слово «якщо» позначає правоздатність, слово «то» - дієздатність, а слово «інакше» – відповідно деліктоздатність. Такий логіко-смысловий ряд відповідає логіці структури норми права, де гіпотеза позначена словом «якщо», диспозиція – «то», а слово «інакше» відображає санкцію.

Саме такий взаємозв'язок логічних структур наукового підходу Л.В. Тихомирової, М.Ю. Тихомирова дозволяє сформулювати гіпотезу про доцільність при визначенні змісту адміністративної правосуб'єктності суб'єктів адміністративного нагляду виходити із юридичної конструкції, що передбачає взаємозв'язок правоздатності, дієздатності і деліктоздатності.

Наступний підхід є найбільш поширеним не тільки в теорії права, а й являє собою основу галузевих юридичних досліджень. Цей підхід передбачає визнання взаємозв'язку потреб розвитку суспільства і правосуб'єктності як категорії, в якій відображено конкретизацію правового положення суб'єкта у правовідносинах, є засобом фіксування (закріплення) кола суб'єктів – осіб, які мають здатність бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. При цьому правосуб'єктність являє собою особливе суб'єктивне право, яке входить до складу загальних правовідносин. На думку С.С. Алексєєва, як автора зазначеного підходу, наділення осіб правосуб'єктністю являє собою першу ступінь у процесі впровадження юридичних норм у соціальне життя, що означає реальне визначення через норми кола осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків. Вчений підкреслює конкретизуючу роль правосуб'єктності у галузях права. Так, галузева правосуб'єктність (цивільна, трудова, адміністративна тощо) визначає галузь законодавства, яка діє стосовно особи і таким чином конкретизує коло правовідносин, у яких особа може брати участь (С.С. Алексєєв). Продовжуючи зазначений підхід, С.С. Алексєєв формує теоретичну конструкцію правового статусу, яка охоплює правосуб'єктність у єдності з іншими загальними правами та обов'язками [4, с. 277, 279; 5, с. 380-381]. Такий підхід підтримує М.В. Вітук [6, с. 103].

Отже, цю групу наукових досліджень можна назвати суспільними, враховуючи базування на визнанні висхідного характеру взаємозв'язку між правосуб'єктністю і потребами суспіль-



ства. Погоджуючись у цілому, із обґрунтованим і сформульованим підходом С.С. Алексєєва та М.В. Вітрука, тим не менше спірним є положення про вторинний характер галузевого законодавства та первинний – галузевої правосуб'єктності. Дійсно, взаємозв'язок правосуб'єктності і суспільних потреб актуалізує проблему виділення галузевої правосуб'єктності, проте така правосуб'єктність визначена і впливає з галузевих правовідносин, регламентованих нормами відповідного галузевого законодавства. У зв'язку із вказаним, можна зазначити про первинний характер галузевого законодавства і вторинний – галузевої правосуб'єктності.

Зазначаючи про галузеву правосуб'єктність як здатність особи бути учасником правовідносин тієї чи іншої галузі права, С.С. Алексєєв підкреслював її значення з позицій конкретизації правових норм, якими встановлюється правове положення цих осіб. Поряд із галузевою виділено спеціальну правосуб'єктність – це здатність особи бути учасником лише певного кола правовідносин у межах певної галузі права [5, с. 383-386]. Вказуючи про деліктоздатність як спроможність особи нести юридичну відповідальність за вчинені правопорушення (делікти), С.С. Алексєєв називав її ще одним проявом правосуб'єктності, поряд із правоздатністю і дієздатністю. Вчений відзначав відсутність у більшості випадків необхідності виділяти деліктоздатність. Якщо певна особа має правосуб'єктність, то тим самим вона і деліктоздатна. Деліктоздатність, на думку С.С. Алексєєва, являє собою, по суті, одну із сторін правосуб'єктності, а відповідальність у кінцевому випадку і є одним із видів несення юридичних обов'язків [1, с. 281].

Слід зазначити, що підхід, за яким визнаються прояви правосуб'єктності, а не її елементи, не єдиний.

На думку вчених, правосуб'єктність є однією з обов'язкових юридичних передумов правовідносин, можливістю чи здатністю особи бути суб'єктом права з усіма відповідними наслідками. Її елементами є: 1) правоздатність; 2) дієздатність; 3) деліктоздатність як здатність відповідати за цивільні правопорушення (делікти); 4) осудність – умова кримінальної відповідальності [7, с. 444-445]. Такий підхід можна виділити, оскільки, на відміну від попередніх, передбачено визнання правосуб'єктності як передумови набуття і реалізації суб'єктивних прав. Зазначено, що правосуб'єктність є постійним громадянським станом особи, не власне володіння правами, а передумовою, здатністю здобувати і здійснювати суб'єктивні права. Визнано, що правосуб'єктність в усіх однакова, хоча існує різниця у змісті правосуб'єктності (наборі суб'єктивних прав) у кожної особи. Момент переходу правосуб'єктності у суб'єктивне право настає з появи юридичного факту [8, с. 535-536].

Висновки. Узагальнюючи наведені наукові підходи щодо визначення сутності правосуб'єктності, можна вказати на два ключових моменти, які покладено в основу характеристики правосуб'єктності як загальної правової категорії:

1) висхідні явища, що позначаються на змісті правосуб'єктності – об'єктивне право чи визнання взаємозв'язку правосуб'єктності із суспільними процесами. За першим висхідним явищем полеміка щодо моменту виникнення правосуб'єктності набуває схоластичного характеру, оскільки об'єктивність права надає саме такий характер правосуб'єктності як правовому явищу. За наступним – другим висхідним моментом, коли визнається взаємозв'язок правосуб'єктності із суспільними процесами, безумовно виникає питання про момент виникнення правосуб'єктності, існування правосуб'єктності та її прояви;

2) структурно-логічний чи діалектичний підхід щодо характеристики правосуб'єктності. За структурно-логічним підходом визнається існування елементів правосуб'єктності, кількість яких, як свідчить проведений науковий аналіз, може бути різною, а також різним може бути і їх склад. За діалектичним підходом до визначення сутності правосуб'єктності набуває ключового характеру динаміка розвитку правосуб'єктності як правового явища, що об'єктивно не може бути статичним. За діалектичним підходом практично не виникає проблем із виділенням логіко-смыслового ряду, який фактично позначає стадії динаміки правосуб'єктності, що пов'язані між собою і не можуть бути розглянуті виокремлено одне від одного – «здатність мати права – здатність самостійно реалізовувати ці права – здатність нести юридичну відповідальність за порушення, допущені під час реалізації цих прав». Якраз діалектичний підхід і дозволяє встано-



вити доцільність виділення загальної та спеціальної адміністративної правосуб'єктності органів державної виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду, що враховує взаємозв'язок між органом виконавчої влади і посадовою особою, яка набуває права та здійснює обов'язки, похідні від компетенції органу виконавчої влади, а відповідні права і обов'язки не є індивідуалізованими, оскільки посадова особа, реалізуючи повноваження, виступає не від свого імені, а від імені держави, завдання якої виконує.

Екстраполюючи цю теоретичну модель на правовідносини у сфері адміністративного нагляду, можна вказати на доцільність виділення загальної адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у вказаних правовідносинах і спеціальної – як адміністративної правосуб'єктності певного органу (органів) виконавчої влади у правовідносинах зі здійснення адміністративного нагляду певного виду: державного санітарно-епідеміологічного нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки, державного ринкового нагляду, контролю у сфері поводження з відходами. При цьому за специфікою правовідносин та юридичними наслідками слід окремо виділити адміністративну правосуб'єктність суб'єктів адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Вказуючи на загальну і спеціальну адміністративну правосуб'єктність органів виконавчої влади у відносинах щодо адміністративного нагляду, слід виділити її прояви: адміністративні правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Власне, на прояви, а не на елементи слід вказувати, виділяючи адміністративні правоздатність, дієздатність і деліктоздатність, оскільки сама по собі кожна з виділених категорій позначає правове явище, межі якого є рухомими, оскільки кожне таке явище, будучи охоплене загальним явищем адміністративної правосуб'єктності, взаємопов'язане одне з одним. Так, юридична конструкція адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади у відносинах щодо адміністративного нагляду передбачає реалізацію такого логіко-смислового ряду: «здатність мати права – здатність самостійно реалізовувати ці права – здатність нести юридичну відповідальність за порушення, допущені під час реалізації цих прав». Тож, враховуючи такий логіко-смисловий ряд, про адміністративну правосуб'єктність органів виконавчої влади у правовідносинах щодо адміністративного нагляду можна зазначати і як про праводієздатність або про адміністративну правоспроможність зазначених органів виконавчої влади бути потенційним (та за наявності підстав – реальним) учасником правовідносин щодо адміністративного нагляду. Водночас слід виділяти особливості адміністративної правосуб'єктності органів державної виконавчої влади та адміністративної правосуб'єктності їх посадових осіб, враховуючи закріплення у чинному законодавстві за останніми деліктоздатності.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. Том 3: Проблемы теории права: Курс лекций. – М.: Статут, 2010. – 781 с.
2. Пасічник А.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія / А.В. Пасічник. – Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія-1», 2014. – 126 с.
3. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е, дополненное и переработанное / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2013. – 1088 с.
4. Алексеев С.С. Проблемы теории права. - Свердловск: 1972. Том 1. – 396 с.
5. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб.-2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
6. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: «Наука», 1979. – 229 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.

