

Т. О. МАЦЕЛИК . КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аналізуються основні підходи до класифікації суб'єктів адміністративного права. Запропоновано авторську класифікацію суб'єктів адміністративного права.

Ключові слова: суб'єкт адміністративного права, класифікація, критерій, статус, особа, публічна адміністрація.

Анализируются основные подходы к классификации субъектов административного права. Предложено авторскую классификацию субъектов административного права.

Ключевые слова: субъект административного права, классификация, критерий, статус, лицо, публичная администрация.

In this article the basic going is analyzed near classification of administrative legal subjects. Classification author's of administrative legal subjects is offered.

Key words: administrative legal subject, classification, criterion, status, person, public administration.

Для усвідомлення сутності, призначення, взаємозв'язку суб'єктів адміністративного права України важливого теоретичного та практичного значення набуває їх класифікаційний розподіл. Розробка проблем такої класифікації передбачає формування знань щодо структури суб'єктів адміністративного права, є способом пізнання даної структури. Однак варто звернути увагу, що у теорії адміністративного права відсутня єдина класифікація його суб'єктів, що зумовлено наявністю значної кількості суб'єктів адміністративного права, та немає єдиного підходу щодо класифікації суб'єктів права взагалі.

Як відомо, класифікація – особливий випадок застосування логічної операції поділу обсягу поняття на класи, види, групи¹. За основу класифікації необхідно брати найбільш суттєві ознаки та властивості явищ, що розкривали б сутність та зміст об'єктів, що вивчаються². Щодо класифікації суб'єктів адміністративного права, необхідно зазначити, що її здійснення обумовлене: по-перше, потребою з'ясування сутності суб'єктів адміністративного права, їх ролі у публічному управлінні, під час надання адміністративних послуг, охорони та захисту їх прав, притягненні до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, у процесі здійснення адміністративного судочинства; по-друге, створенням засад ефективної реалізації статусу даних суб'єктів, а також їх ефективної взаємодії; по-третє, досконала класифікація суб'єктів адміністративного права є необхідною передумовою змістовного наукового дослідження їх потенціалу.

У юридичній літературі наводяться класифікації суб'єктів права за різноманітними критеріями. Існує підхід, відповідно до якого всі суб'єкти права поділяються на такі групи. Так, В.В. Копейчиков вважає, що суб'єктами права можуть бути: індивіди (фізичні особи), організації та об'єднання. З-поміж індивідуальних суб'єктів він виділяє такі їх групи: а) громадяни даної держави; б) іноземці (громадяни інших держав); в) біпатриди (особи, які мають громадянство двох або більше держав); г) апатриди (особи, які не мають громадянства будь-якої держави). Організації та об'єднання він поділяє на: а) державні (державні органи, установи, підприємства, їх посадові особи); б) громадські (організації, рухи, партії,

© МАЦЕЛИК Тетяна Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін Національного університету Державної податкової служби України

органи громадської самодіяльності, підприємства, установи та їх посадові особи)³.

С.С. Алексеев поділяє суб'єктів права на: 1) індивіди; 2) організації; 3) громадські (громадсько-територіальні) утворення⁴; В.Е. Чиркін поділяє на: а) індивідів; б) юридичних осіб приватного права; в) юридичних осіб публічного права⁵. О.Ф. Скакун виокремлювала такі групи суб'єктів права: 1) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи); 2) колективні суб'єкти (юридичні особи); 3) держава та її структурні одиниці 4) соціальні спільноти⁶.

Як бачимо із вищенаведених прикладів, найменування суб'єктів права у багатьох авторів не збігається.

Адміністративне право відрізняється від інших галузей права багатоманітністю суб'єктів. До суб'єктів адміністративного права відносять: 1) фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 2) 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); 3) 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)⁷.

Значимо, що загалом для оптимальної класифікації суб'єктів адміністративного права на певні види (групи) в науковій літературі у різні часи висловлювались різноманітні підстави.

Так, А.І. Слістратов на початку XIX ст., досліджуючи публічні адміністративні правовідносини, визначив, що юридичні відносини встановлюються лише між людьми, а тому суб'єктами публічних відносин можуть бути лише посадові особи, наділені підзаконною владою управління. До суб'єктів права він відносив об'єднання осіб, які організовані певним чином (земство, місто – громада); об'єднані суспільними інтересами окремих місцевостей (селянські та міщанські громади); об'єднані інтересами окремих груп людей; громади, об'єднані спільною справою (університет). Приватні особи, за твердженням автора, також виступають суб'єктами права⁸.

Є.Н. Трубецької пропонує інший індивідуально-колективний критерій їх розмежування. Під фізичною особою, на його думку, треба розуміти особу індивідуальну, одиничну, на протилежність юридичним особам, які є особами колективними⁹.

У радянський період підхід до суб'єктів адміністративного права визначався тогочасною суспільно-правовою свідомістю. Так, Ц.А. Ямпольська зазначала, що в адміністративному праві виділяються три основні групи суб'єктів: органи держави та їх агенти; громадські організації та їх органи; громадяни¹⁰. І. Євтихiev до кола суб'єктів радянського адміністративного права включав органи радянського державного управління, їх посадових осіб, громадські організації та громадян¹¹.

Більш розгорнутий перелік давав Г.І. Петров. «Суб'єктами адміністративного права, – писав він, – є: 1) громадяни СРСР, особи без громадянства та іноземці; 2) органи державного управління і внутрішні частини їх апарату; 3) державні і громадські підприємства і установи та внутрішні частини їх апарату; 4) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, їх внутрішні частини; 5) організації громадського сприяння державному управлінню; 6) службовці, які є носіями адміністративних прав і обов'язків»¹².

Фахівці адміністративного права в сучасній період визначають, що суб'єктів адміністративного права можна також поділити на два види: 1) індивідуальні

(громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці) та 2) колективні (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від форм власності; громадські організації, релігійні організації тощо)¹³.

Традиційним таким підхід є і для теорії права. Так, Б. Чичерін як суб'єктів права розглядає розумну (тобто правоздатну) людину та юридичну особу¹⁴, Я.М. Магазинер – фізичну та юридичну особу¹⁵. Два види суб'єктів права (індивідуальних та колективних) називають також В.С. Афанасьєв¹⁶, В.К. Бабаєв¹⁷, Д.М. Бахрах¹⁸, Н.Л. Гранат та Л.І. Спиридонов¹⁹.

Але дане формулювання є, як правило, загальною схемою визначення видів суб'єктів права, а в кожній окремій галузі права вид таких суб'єктів повинен бути конкретизованим.

Так, на думку С.М. Махіної, в управлінському процесі беруть участь три групи суб'єктів: перша група – суб'єкти, наділені власними повноваженнями (сторона, яка управляє), – Президент України, вищі посадові особи, вищі органи виконавчої влади; друга група – це суб'єкти, на яких поширюється владний вплив (керована сторона), тобто фізичні та юридичні особи, які не наділені владними повноваженнями у сфері управління; третя група – суб'єкти, які одночасно володіють владними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом (посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади)²⁰.

В.К. Колпаков, крім вищезазначених, пропонує такі критерії поділу суб'єктів адміністративного права: 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 тощо²¹.

Такої думки дотримувався В.Б. Авер'янов, додаючи, що суб'єктів адміністративного права можна поділити на суб'єктів, які здійснюють виконавчу владу, і суб'єктів, що належать до інших гілок влади²².

В.В. Галуцько вважає, що суб'єктами адміністративного права можуть бути: індивідуальні суб'єкти (фізичні особи, які поділяються на: громадян (володіють повним набором прав і обов'язків у державі), іноземці та особи без громадянства (мають обмеження щодо політичних прав, не виконують військовий обов'язок), фізичні особи з іншим спеціальним статусом (фізичні особи – підприємці чи фізична особа – водій транспортного засобу) та колективні суб'єкти (юридичні особи: держава, державні органи та установи, громадські об'єднання, адміністративно-територіальні одиниці та їх населення, виборчі округи, релігійні організації, промислові підприємства, іноземні підприємства тощо)²³.

Аналіз сучасних наукових та науково публіцистичних джерел свідчить про те, що більшість науковців на перше місце серед суб'єктів права ставлять людину і лише потім вивчають структуру та функціонування апарату публічної влади.

З такою позицією не погоджується А.А. Дьомін, зазначаючи, що для адміністративного права такий підхід являється методологічно невірним. Найбільш близьким до характеристики суб'єктів адміністративного права та критерію їх класифікації є поділ суб'єктів на юрисдикційні та ординарні²⁴. Натомість, він не обґрунтовує свою позицію і не зазначає, які саме суб'єкти адміністративного права відносять до зазначених груп.

О.Ю. Тихомиров вважає, що в системі адміністративного права взаємодіють первинні суб'єкти та суміжні суб'єкти. Однак, на його думку, першій групі суб'єктів не доводиться замикатися в колі адміністративно-правових норм, оскільки взаємозв'язок галузей права вимагає повної реалізації як власного галу-

зевого, так і суміжних статусів усіх суб'єктів права²⁵.

Н.В. Александров та І.Б. Коліушко пропонують розрізнити суб'єкти адміністративного права, які: а) наділені владними повноваженнями; б) не наділені владними повноваженнями²⁶. Таку ж класифікацію пропонує Є.В. Курінний²⁷.

Іншою підставою класифікації суб'єктів права, яка нерідко застосовується в юридичній літературі, є критерій статусної відмінності (поділу суб'єктів за статусом). У даній класифікації суб'єктів адміністративного права використовуються одразу декілька критеріїв: по-перше, індивідуально-колективний, по-друге, організаційний, по-третє, функціональний (або функціонально-рольовий); по-четверте, статусний. Для галузевих наук визначення статусу, правового становища особи в різних правових сферах, відносінах має важливе значення, оскільки дозволяє розкрити особливості галузевого регулювання, показати специфіку галузевих прийомів, методів правового впливу. Однак сам по собі статус не символізує наявність самостійного суб'єкта права, окремого статусу, наприклад, галузевому або спеціальному за загальним правилом не відповідає свій особливий суб'єкт. Правова особа у різних правових сферах може володіти різним статусом, який для неї є «змінною правового одягу», принципово не впливає на його правову особистість, що не порушує його цілісності як суб'єкта права. Звідси, класифікація суб'єктів права за статусом не є класифікацією, поділом суб'єктів права²⁸.

Однак, зважаючи на дискусію у науковій літературі, до кола яких суб'єктів віднести посадову особу, такий підхід є виправданим. Так, М.В. Баглай головним індивідуальним суб'єктом права називає людину²⁹, а С.С. Алексєєв – громадянина³⁰. А.В. Міцкевич до індивідуальних суб'єктів відносить не тільки громадянина, іноземця або особу без громадянства, але й посадову особу³¹. Д.М. Бахрах заперечує йому, оскільки вважає, що посадова особа, здійснюючи владні повноваження, діє не як індивід, а як уповноважений представник організації та відповідно дії такої посадової особи тягнуть юридичні наслідки для неї – вони визнаються діями організації³².

У даному випадку має місце саме статусний підхід до поділу суб'єктів адміністративного права, а оскільки посадові, службові особи є необхідним елементом функціонування органів публічної адміністрації, то немає необхідності їх виокремлювати в окрему групу індивідуальних суб'єктів.

Суб'єкти адміністративного права можуть бути розмежовані за критерієм відособлення правових якостей людини за допомогою спеціальних юридичних форм (аксіологічний критерій) – на первинні (індивіди) та похідні (інші суб'єкти адміністративного права).

К.С. Бельський зазначає, що існують суб'єкти, які можна назвати основними в адміністративному праві, зв'язки між якими ніколи не перериваються, через які б соціальні і політичні потрясіння не проходило суспільство. Це виконавча влада та громадяни³³. Виконавча влада, яка персоніфікується в державних службовцях і громадяни – це два основні, вічні суб'єкти адміністративного права, між якими діалог безперервний: він може мати форму гармонії, може переходити в колізію, конфлікт і революційну драму³⁴.

Отже, на основі дослідження різних класифікацій суб'єктів адміністративного права можна дійти висновку, що будь-якого із існуючих критеріїв недостатньо для розмежування суб'єктів адміністративного права. Комплексна типологія суб'єктів адміністративного права можлива лише на основі застосування у сукупності декількох способів їх поділу.

Виходячи з вищевикладеного, можемо запропонувати таку класифікацію суб'єктів адміністративного права: 1) за організаційно-правовою формою суб'єк-

тив адміністративного права можна поділити на індивідуальні та колективні; 2) за зовнішньою відокремленістю – фізичні особи; юридичні особи; колективні суб'єкти, що не мають статусу юридичної особи; 3) за наявністю владних повноважень – на суб'єктів, наділених владними повноваженнями та суб'єктів, не наділених владними повноваженнями; за ступенем участі у публічному управлінні: 1) суб'єкти, чий інтереси і права підлягають реалізації і захисту в публічному управлінні (громадяни, іноземці, особи без громадянства, біженці, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання); 2) суб'єкти, які безпосередньо реалізують надані їм повноваження з метою забезпечення належного порядку управління (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, Президент України); 3) суб'єкти, які опосередковано (через власний апарат) беруть участь у публічному управлінні (апарат Верховної Ради України, комітети Верховної Ради, Державна судова адміністрація, керівники державних підприємств, установ, організацій); за аксіологічним критерієм суб'єктів адміністративного права необхідно поділити на первинних (органи публічної адміністрації та індивіди) та похідних (підприємства, установи, організації у сіх форм власності (в тому числі міжнародні та іноземні), релігійні організації, громадські об'єднання).

Саме такий варіант розподілу дає системне уявлення про суб'єктів адміністративного права України, дозволяє більш чітко з'ясувати їх сутність, призначення та взаємозв'язок для забезпечення законності та правопорядку у державі, а додаткове використання критеріїв загального характеру сприяє детальнішому з'ясуванню їх сутності, зв'язку та взаємодії.

1. *Философский словарь* / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1987. – С. 200. 2. *Рожков Л.П.* Принципы и методы типологии государства и права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1980. – С. 9. 3. *Загальна теорія держави і права: Навч. посіб.* / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші; за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 192. 4. *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2-х т. – М.: Юрид.лит, 1982. – Т. 2. – С. 147. 5. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права: Монография. – М.: Норма, 2007. – С. 42. 6. *Скакун О.Ф.* Теория держави і права: Підручник. – Х.: Консум, 2006. – С. 355. 7. *Адміністративне право України. Академічний курс* / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: Юридична думка, 2007. – Т. 1: Загальна частина. – С. 183; *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посіб.* / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишина. – К.: Старий світ, 2006. – С. 193. 8. *Елистратов А.И.* Административное право. – М.: Тип. И.Д. Ситина, 1911. – С. 17. 9. *Архипов С.И.* Субъект права [Электронный ресурс]: Теоретическое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург: РГБ, 2006. – С. 230. 10. *Ямтольская Ц.А.* Субъекты советского административного права: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. – М., 1958. – С. 10. 11. *Евтихийев И.* Административное право СССР. – М.: Госюриздат, 1946. – С. 9, 10. 12. *Петров Г.И.* Советское административное право. Часть общая: Учеб. пособ. – Л.: Изд-во ленингр. ун-та, 1960. – С. 106; *Петров Г.И.* Сущность советского административного права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. – С. 7. 13. *Ківалов С.В.* Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. – О.: Юрид. л-ра, 2002. – С. 18. 14. *Чичерин Б.Н.* Философия права. – СПб.: Наука, 1998. – С. 234. 15. *Магазинер Я.М.* Общая теория права на основе советского законодательства // Правоведение. – СПб.: Изд-во С.-Петербурга. ун-та. – 2000. – № 3. – С. 102-105. 16. *Афанасьев В.С.* Правовые отношения // Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 2000. – С. 233. 17. *Бабаев В.К.* Общая теория права: Краткая энциклопедия. – Н.Новгород, 1998. – 203 с. 18. *Бахрах Д.Н.* Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 16-24. 19. *Стиридонов Л.И.* Теория государства и права: Учебник. – М.: Статус ЛТД+, 1996. – 304 с. 20. *Махина С.Н.* Управленческий и

административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 1998. – С. 123. **21.** Колтаков В.К. Административное право Украины: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 75-76. **22.** Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: Монографія / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 116. **23.** Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): Монографія / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.; За заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – С. 121. **24.** Демин А.А. Субъекты административного права Российской Федерации: Учеб. пособ. – М.: Книгодел, 2010. – С. 23. **25.** Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Юринформцентр, 1998. – С. 153-154. **26.** Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2009. – С. 31. **27.** Курінний С.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: Навч. посіб. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – С. 24. **28.** Архитов С.И. Субъект права. Теоретическое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург: РГБ, 2006. **29.** Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Норма, 2007. – С. 12. **30.** Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 х. т. – М.: Юрид. лит, 1982. – Т. 2. – С. 148. **31.** Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М.: Гос. Изд-во юрид. литературы, 1952. – С. 36. **32.** Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 16. **33.** Бельский К.С. Феноменология административного права: Монография. – Смоленск: Изд-во СГУ, 1995. – С. 57. **34.** Там само. – С. 57.