

Левківська В. М.,
студентка юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

ADMINISTRATIVE LEGAL PERSONALITY OF SUBJECT OF EXECUTIVE AUTHORITY

Проаналізовано сутність поняття «адміністративна правосуб'єктність» як ознаки суб'єкта владних повноважень. Розкрито структуру адміністративної правосуб'єктності. Досліджено особливості адміністративної правоздатності та діездатності. Визначено їхній вплив на статус органу виконавчої влади. Окреслено способи виникнення адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади.

Ключові слова: адміністративна правосуб'єктність, орган виконавчої влади, адміністративна правоздатність, адміністративна діездатність, суб'єкт владних повноважень.

Проведен анализ сущности понятия «административная правосубъектность» как признак субъекта властных полномочий. Раскрыта структура административной правосубъектности. Исследованы особенности административной правоспособности и дееспособности. Определено их влияние на статус органа исполнительной власти. Очерчены способы появления административной правосубъектности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административная правосубъектность, орган исполнительной власти, административная правоспособность, административная дееспособность, субъект властных полномочий.

It was made the analysis of the essence of the concept of administrative legal personality, as signs of the subject of authority. The structure of administrative legal personality was revealed. The features of administrative capacity were investigated. Their influence on the status of the executive body was determined. The ways of appearance of administrative personality of executive bodies were investigated.

Key words: administrative personality, executive body, administrative capacity, administrative capacity, subject of authority.

Трансформація моделі державного управління та підходів до організації взаємодії між суб'єктами управління суспільними процесами актуалізує необхідність удосконалення науково-методологічних зasad у сфері державного управління та адміністративного права. Право як сукупність регуляторів суспільних відносин визначає межі адміністративного впливу й адміністративно-правовий статус органів державної влади, що є певною гарантією обмеження імперативного впливу з боку держави на суб'єкти господарювання та громадян. Загалом, саме функціонування органів виконавчої влади має легітимізовуватися державою, а вона робить це адміністративно-правовими засобами.

Спосіб, у який визначається правовий статус органу виконавчої влади, демонструє практичність механізму стримувань і противаг у розподілі сфер впливу гілок державної влади. Виконавчі органи створено з метою практичної реалізації державної політики, а тому їх статус є похідним від функцій, які має виконувати держава. Для їхнього ефективного й оперативного виконання існує потреба вдосконалення наукових підходів до визначення сутності та змісту адміністративної правосуб'єктності відповідних органів держави.

Тобто, адміністративна правосуб'єктність розглядається як зовнішній прояв внутрішнього змісту функціонального навантаження на конкретний орган виконавчої влади та його місце в системі ієрархії органів державного управління.

Проблематика адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади стала предметом на-

укових досліджень В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Т.О. Гуржія, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Р.С. Мельника.

Метою статті є визначення сутності та структури адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади.

Розглядаючи теоретичні засади адміністративного права, слід звернути увагу, що у кожного суб'єкта адміністративно-правових відносин (відносин підпорядкування в системі державного управління суспільними процесами) є певні ознаки та детермінанти, що ідентифікують їх місце в системі державної влади.

Так само органи виконавчої влади мають певні ознаки й особливості свого функціонування. З одного боку, такі особливості прямо закріплено в нормативно-правових актах, які регулюють повноваження та функції органу виконавчої влади. З іншого боку, саме місце органу виконавчої влади в загальній ієрархії системи державного управління визначається через певні ознаки, що характеризують такий орган. Такою сукупністю характеризуючих рис є адміністративна правосуб'єктність. Її наявність автоматично визначає носія правосуб'єктності як суб'єкта державно-управлінських відносин і фактично прирівнює його до органу, на який покладено (якому делеговано) виконання функцій держави.

Адміністративна правосуб'єктність є самостійною ознакою або рисою суб'єкта адміністративного права чи суб'єкта адміністративно-правових відносин. Це робить саме розуміння місця такого суб'єкта

в системі суспільних відносин обтяженим науково-методологічним інструментарієм двох наук: адміністративного права та науки державного управління, незважаючи на те, що категорія «правосуб'єктність» є суто правовою детермінантою. Однак у наукі державного управління вона є визначальною для ідентифікації суб'єкта владних повноважень, яким є орган виконавчої влади.

Отже, нами констатується необхідність теоретико-методологічного аналізу категорії «адміністративна правосуб'єктність» виключно з позиції правої науки, що виключає прив'язку статусу носія такої правосуб'єктності до виконання функцій держави.

Таким чином, якщо категорія «адміністративна правосуб'єктність» визначає суб'єкта адміністративного права, слід звернути увагу на результати наукових досліджень Я.М. Сандул, яка зазначає, що «суб'єктом адміністративного права є носій прав і обов'язків у сфері саме державного управління. Відповідні права й обов'язки мають бути передбачені нормами адміністративного права, а відповідні права суб'єкт має реалізовувати, обов'язки – виконувати та бути самостійним суб'єктом відповідальності (мати необхідний обсяг правосуб'єктності)» [9, с. 8].

Подібне визначення запропоновано В.Б. Авер'яновим: «суб'єкт адміністративного права – це носій (власник) прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, який здатний надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати» [5, с. 114]. Тут слід звернути увагу на те, що стосовно категорії «адміністративна правосуб'єктність» доцільно застосовувати термін «носій», оскільки правосуб'єктність є характеристикою, а не предметом матеріального світу чи певним правом. Навпаки, саме правосуб'єктність визначає обсяг і межі наділених прав, але самим правом не є.

У цьому контексті слушною є позиція С.С. Алексєєва та А.В. Пасічника. Так, наприклад, А.В. Пасічник у дослідженнях доходить висновку про необхідність розмежування розуміння поняття «адміністративна правосуб'єктність» із погляду структурного та функціонального підходів. «Функціональний підхід розкриває сутність і зміст адміністративної правосуб'єктності органу державної влади через функціональний бік правосуб'єктності як складової частини комплексу понять, що характеризують суб'єкт адміністративного права. Натомість успіх структурного підходу полягає в можливості визначення сутності правосуб'єктності за допомогою аналізу її елементів» [7, с. 77]. Розмежування цих підходів дає змогу розкрити різні характеристики правосуб'єктності як правої категорії:

– функціональний підхід визначає її як ознакою суб'єкта адміністративних правовідносин, тобто суб'єкт є первинним щодо появи правосуб'єктності як характеристики;

– структурний підхід уніфікує правосуб'єктність, розкриваючи особливість теоретико-методологічного сприйняття цієї категорії через сукупність її складових частин.

У свою чергу С.С. Алексєєв наголошував, що «наділення осіб (учасників адміністративних правовідносин) правосуб'єктністю є першим ступенем 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» [1, с. 122–123]. Ученій розкриває призначення адміністративної правосуб'єктності як ідентифікатора суб'єкта адміністративного права. Стосовно органу виконавчої влади ця ідентифікація відбувається шляхом «наділення», тобто легітимізації статусу такого органу. Це означає, що правосуб'єктність у такому разі є похідною характеристикою суб'єкта владних повноважень.

З цього приводу А.В. Денисова зазначає, що «адміністративно правосуб'єктні органи державної влади в адміністративних правовідносинах одночасно наділені адміністративно-правовою нормою мати та реалізувати свої права й обов'язки» [4, с. 147]. Водночас дослідниця свідомо уникає питання наділення органів державної влади такими правами й обов'язками. Отже, передбачається, що вони зумовлюють правосуб'єктність, а не сама правосуб'єктність визначає місце органу державної влади в системі суб'єктів адміністративного права.

Насправді такий підхід є спірним, оскільки, якщо говорити про правосуб'єктність як про певну ознакою, носієм якої виступають суб'єкти відносин, слід звернути увагу на те, що вона має бути природною, тобто походить з природи суб'єкта. Натомість природа «органу державної виконавчої влади» характеризується не стільки сукупністю прав та обов'язків, якими він наділений, скільки способом його створення – розпорядчим актом держави, в якому вона делегує певному суб'єкту адміністративних правовідносин виконання частини покладених на себе функцій. За логікою науки адміністративного права саме ці функції визначатимуть його адміністративну правосуб'єктність.

Отже, «складовими частинами змісту поняття «адміністративної правосуб'єктності» є потенційна здатність мати права й обов'язки у сфері публічного управління (адміністративна правозадатність), реалізовувати надані права й обов'язки у сфері публічного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного управління» [5, с. 114]. Стосовно органів виконавчої влади «потенційна здатність» має бути замінена на «адміністративну визначеність», оскільки обсяг прав та обов'язків у таких органів є вичерпним, що укладається в сучасну парадигму державного управління, оскільки весь комплекс повноважень органів державної влади законодавець намагається чітко виписати у відповідних законодавчих актах, прагнучи запобігти перевищенню повноважень із боку органів державної влади.

Розглянемо класичні визначення структурних елементів адміністративної правосуб'єктності. Так, зокрема, адміністративна правозадатність – це здатність суб'єкта мати права й обов'язки у сфері державного управління» [6, с. 54]. Правозадатність

з'являється з моменту створення органу виконавчої влади і припиняється з моменту його ліквідації.

«Адміністративна діездатність – це здатність суб'єкта самостійно реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері державного управління» [2, с. 98]. Це розкривається через визначення чіткого місця органу виконавчої влади в ієрархії органів державного управління, що прямо зумовлює його взаємозв'язок з іншими учасниками адміністративно-публічних правовідносин.

Доцільно зауважити, що адміністративна діездатність та адміністративна правозадатність співвідносяться одна з одною як динамічний і статичний елементи адміністративної правосуб'ектності. На практиці ці дві складові частини найчастіше не можуть існувати одна без одної, але для органів виконавчої влади можуть мати певні винятки. Зрозуміло, що як адміністративна діездатність, і адміністративна правозадатність настають для таких органів із моменту їх утворення та наділення їх певними повноваженнями, однак здебільшого утворення органу державної влади може відбуватися шляхом видання розпорядчого акту Кабінету Міністрів України або Указу Президента України, наділення повноваженнями таких органів – прийняттям положення про згаданий вище орган. Така ситуація є характерною для певних служб, що мають власну ієрархію, коли розпорядчим актом створюється сама служба, а кожен окремий її структурний елемент як самостійний орган виконавчої влади наділяється повноваженнями за відповідним Положенням про орган. Його адміністративна правозадатність настає раніше – з моменту створення служби.

Втім, проаналізувавши праці А.Ф. Погорілка [8], можна дійти досить нетрадиційного висновку про адміністративну правосуб'ектність органу виконавчої влади, що пов'язана з моментом його створення (шляхом прийняття відповідного розпорядчого акта) та державної реєстрації, але сам цей момент може бути наслідком настання інших юридичних фактів, зумовлених специфічними ознаками: метою та напрямками функціонування; організаційно-правовою формою тощо. Отже, йдеться про такі способи виникнення адміністративної правосуб'ектності органів виконавчої влади:

- внаслідок рішення посадової особи або вищих державних органів;
- внаслідок публічно-політичних процесів (формування Кабінету Міністрів України);
- внаслідок рішення колегіального органу або загальних зборів органу державної влади, завдяки чому формуються його окремі органи чи структурні підрозділи (йдеться про органи самоврядування в певних державних структурах виконавчої гілки влади).

Останнє підтверджується результатами досліджень. В.М. Бевзенко зазначає, що «для органів виконавчої влади характерна така ознака, як структурованість і системність, а отже, розглядаючи адміністративну правосуб'ектність конкретного суб'єкта владних повноважень, слід мати на увазі, що вона

певним чином поширюється і на його структурний підрозділ, посадову чи службову особу» [3, с. 15]. Однак з цього приводу слід зазначити:

- по-перше, адміністративна правосуб'ектність органу державної виконавчої влади завжди буде ширшою за своїм змістом, ніж адміністративна правосуб'ектність окремого його структурного підрозділу чи посадової особи, навіть якщо ця посадова особа наділена певним додатковим статусом;
- по-друге, адміністративна правосуб'ектність структурного підрозділу завжди є похідною від самого органу державної виконавчої влади;
- по-третє, орган виконавчої влади може обмежувати та змінювати адміністративну правосуб'ектність свого структурного підрозділу, однак не може змінювати власну адміністративну правосуб'ектність;
- по-четверте, реалізуючи свою адміністративну правосуб'ектність, орган виконавчої влади може виступати загалом від імені будь-якого структурного підрозділу, навіть відокремленого чи зі спеціальним статусом. Натомість зворотний процес можливий лише за умови виконання низки обов'язкових вимог;
- по-п'яте, момент виникнення адміністративної правосуб'ектності структурного підрозділу органу виконавчої влади настає значно пізніше, ніж у самого органу.

Таким чином, орган виконавчої влади цілком виправдано є більш самостійним і незалежним учасником адміністративних правовідносин, ніж його структурний підрозділ, а тому іноді в науці адміністративного права виникає дискусія стосовно доцільності виділяти (відділяти) адміністративну правосуб'ектність структурного підрозділу органу виконавчої влади. Насправді така необхідність пояснюється багатоаспектністю процесу публічно-політичних і державно-приватних відносин, у яких орган виконавчої влади фактично представляє державу у відносинах із суб'єктами приватного права. Для більш ефективної та всебічної реалізації покладених на нього завдань і функцій такий орган має значно розширювати сферу свого впливу, що вдається зробити через наділення окремих структурних підрозділів спеціальними функціями, наділяючи їх спеціальною адміністративною правосуб'ектністю.

У цьому контексті заслуговує на увагу позиція Я.М. Сандул, яка обґрунтувала, що «критеріями набуття адміністративної діездатності для виконавчих органів є: відповідність законодавчим вимогам можливості організаційного забезпечення вироблення рішення; відповідність законодавчим вимогам процедурного забезпечення волевиявлення. Обмеженість адміністративної правозадатності виконавчих органів обґрунтована їх цілями та функціями» [9, с. 12]. Це дає змогу зробити висновок, що адміністративна правосуб'ектність не обов'язково має визначатися в конкретному акті, яким орган виконавчої влади створюється. Фактично адміністративна правосуб'ектність може розширюватися, виходячи з обсягу повноважень і цілей функціонування органу виконавчої влади, хоча об'ективно саме держава повинна визначати чіткі межі адміністративної діездат-

ності кожного без винятку орану виконавчої влади, максимально її деталізуючи.

Підsumовуючи викладений вище аналіз теоретико-методологічних зasad категорії «адміністративна правосуб'ектність», можна зробити такі висновки.

По-перше, адміністративна правосуб'ектність органів виконавчої влади – це характеризуюча риса та спроможність виступати учасниками адміністративних правовідносин органів державної виконавчої влади, набута ними специфічним способом. З погляду теорії адміністративного права, ця властивість органів виконавчої влади включає в себе правоздатність і діездатність.

По-друге, поява в органу виконавчої влади адміністративної правосуб'ектності відбувається специфічним способом, оскільки вона закріплюється відповідним розпорядчим актом органу державної влади, в якому орган виконавчої влади наділяється певними функціями на реалізацію завдань, покладених на нього державою.

По-третє, адміністративна правосуб'ектність органів виконавчої влади може змінюватися та транс-

формуватися, а момент появи може не залежати лише від прийняття відповідного акта, оскільки пов'язаний ще з особливостями внутрішньої будови, організаційної структури, завдань державної політики в різних сферах управління суспільними відносинами.

Також установлено, що адміністративна правосуб'ектність органів виконавчої влади поширюється на структурні підрозділи та посадових осіб таких органів, але не може виходити за межі правосуб'ектності самого органу та є завжди похідною від нього.

Отже, з метою ефективної реалізації органами виконавчої влади власних повноважень у сфері державного управління суспільними процесами необхідно детально та ґрунтовно розробити комплекс елементів правосуб'ектності такого органу, яка б характеризувалася відповідним балансом між поставленими завданнями та наділеними повноваженнями, а статус такого суб'екта відповідав би засадам демократичного управління та розвитку публічно-політичних процесів у бік лібералізації державного впливу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Собрание починений: в 10 т. Москва: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права. 781 с.
2. Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. Адміністративне право України. Харків: Право 2011. 520 с.
3. Бевзенко В.М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'ектності суб'ектів владних повноважень. Адвокат. 2009. № 2 (101). С. 13–17.
4. Денисова А.В. Адміністративна правосуб'ектність органів виконавчої влади як суб'ектів адміністративного нагляду: науковий підхід до характеристики. Право і суспільство. 2017. № 4. С. 143–150.
5. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком-інтер, 2009. 736 с.
7. Пасічник А.В. Адміністративна правосуб'ектність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Видавничо-виробничє підприємство «Мрія-1», 2014. 126 с.
8. Погорілко В.Ф. Органи державної влади: монографія. Київ, 2002. 224 с.
9. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'ект адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2015. 22 с.