

УДК 342.92

М. О. Демідова
суддя*Господарського суду Чернігівської області*

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Вступ. Розвиток правових явища обумовлюється розвитком суспільства та відносин у ньому. Поява публічно-приватної сфери суспільних відносин є відповіддю на виклики сьогодення і обумовлена необхідністю формування взаємодії між суспільством та державою, що може на належному рівні забезпечувати суспільні інтереси. Відповіддю на зрушення у співвідношенні публічної і приватної сфер у сучасному праворозумінні став Указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [1], що визначив напрямок розвитку державних та урядових інституцій у відповідності до європейських стандартів публічного адміністрування. Встановлений напрямок розвитку передбачає формування нового уявлення про сутність правового статусу окреслених інституцій та нового погляду на їх місце в системі суб'єктів права, тобто правосуб'єктність. Виступаючи умовою юридичного існування, правосуб'єктність виражає можливість реалізації суб'єктів публічного адміністрування (далі – СПА) в якості суб'єктів правовідносин шляхом виконання покладених на них функцій. Вона тісно пов'язана з такими важливими характеристиками як правовий статус та компетенція СПА, виступає їх першоджерелом. Саме тому, правосуб'єктність публічної адміністрації та її органів є предметом дослідження багатьох учених, зокрема, В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, В.В. Галунька, С.А. Запорожця, А.А. Іваніщука, Р.С.Мельника, С.В. Петкова, О.Г. Стрельченка, О.І. Черчатого та інших. Однак, у сучасних дослідженнях іще зустрічається усталена доктринальна позиція щодо місця суб'єктів публічного адміністрування лише у публічно-правових відносинах, що не враховує сучасних тенденцій розвитку правовідносин у світлі формування публічно-владної сфери. У зв'язку з цим, недостатньо дослідженою виступає сутність правосуб'єктності СПА та її вплив на результативність їх участі у суспільних відносинах.

Постановка завдання. У зв'язку з наведеним, вважаємо, що мета статті полягає у виявленні сутності правосуб'єктності СПА та її впливу на їх правовий статус. Досягненню означеної мети буде сприяти рішення таких задач: здійснення характеристики сфери реалізації правосуб'єктності СПА, визначення її поняття, встановлення її взаємозв'язків з правовим статусом

суб'єктів публічного адміністрування та місця в його структурі.

Результати дослідження. Поняття правосуб'єктності є досить поширеним у юриспруденції і зустрічається в усіх галузях права як характеристика суб'єктів правовідносин різного типу. Її особливості варіюються у відповідності до галузей права, в яких вона проявляється. Відповідно, з'ясування сутності правосуб'єктності СПА вимагає від нас розуміння сфери її реалізації. Поняття сфери реалізації поєднує в собі категорії «сфера» у значенні сукупності умов, середовище, в яких що-небудь відбувається [2, с. 671] та «реалізація» як дія, спрямована на втілення чого-небудь в життя [2, с. 509]. Отже, під сферою реалізації правосуб'єктності СПА слід розуміти сукупність умов, в яких вона може бути втілена у життя.

Слід зазначити, що сутність сучасної держави у світлі людиноцентристської концепції полягає у її призначенні для служіння суспільству шляхом надання управлінських послуг. Тобто, вона серед напрямків своєї діяльності визначає й то, що спрямований на створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод, забезпечення ними своїх інтересів. При цьому, як характеризує В.П. Тимощук, під поняттям «послуги» у цьому випадку розуміється діяльність із задоволення певних потреб особи, яка ґрунтується за ініціативою цієї особи, на її прохання [3, с. 117]. У теорії адміністративного права цей вид послуг визначається як «адміністративні послуги», де суб'єктом їх надання виступають адміністративні органи.

У наданні адміністративних послуг центральне місце займає публічний інтерес, який розуміється у адміністративній теорії як соціальна потреба, яка існує на рівні суспільства [4, с. 35], виражає мету у його подальшому розвитку в тій чи іншій сфері. У зв'язку з цим, адміністративні послуги також називаються й публічними послугами. При цьому, публічний інтерес переважає над державним, що сприяє реалізації сучасного розуміння концепту демократичної держави. Відповідно, поняття «публічне адміністрування» за своєю сутністю повинно характеризувати вид діяльності, спрямований на забезпечення органами державної влади публічного інтересу.

Сучасні адміністративісти визначають, що публічне адміністрування це регламентована

нормативно-правовими актами діяльність СПА з метою реалізації діючого законодавства шляхом прийняття адміністративних рішень та надання адміністративних послуг [5, с. 8]. Також воно розглядається як зовнішня форма реалізації публічної влади для органів виконавчої влади [6, с. 16] та як метод управління, який забезпечує надання суспільству послуг у відповідності до діючого законодавства [7, с. 74].

В.В. Галуцько відокремлює характерні риси публічного адміністрування, а саме: виражає реалізацію функцій виконавчої влади; виступає адміністративною діяльністю публічної адміністрації; спрямоване на задоволення публічного інтересу; не виступає частиною політичної діяльності виконавчої влади, правосуддя чи законодавчої діяльності; не може бути спрямоване на задоволення приватних інтересів [5, с. 16-17].

Зважаючи на означене, є підстави вважати, що публічне адміністрування як діяльність СПА, представляє собою сукупність правовідносин чітко регламентованих діючим законодавством. Це пояснюється тим, що суб'єкти публічного адміністрування діють у межах, встановлених ч. 2 ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [8].

Відповідно, з метою участі у означених правовідносинах вони повинні володіти певними якостями, які були визнані чи встановлені законом. В.С. Нерсесянц визначає, що сукупність таких якостей утворює у правовій теорії поняття суб'єкта та правосуб'єктності [9, с. 375]. Якщо взяти за основу, що осередком правовідносин виступає суб'єкт права, то правосуб'єктність відповідно виступає певною характеристикою (якістю), яка дає йому можливість вступати у правовідносини. О.Ф. Скакун та Н.К. Подберезський визначають, що правосуб'єктність є передумовою вступу особи у правовідносини, яка у різних галузях права визначається по різному [10, с. 138]. Відповідно, якість правосуб'єктності різниться для різних галузей права як за умовами їх виникнення, так і за своїм змістом – можливостями правоволодіння [9, с. 375]. Це дає їй можливість реалізації функцій правового регулювання, формуючи коло суб'єктів права, які потенційно здатні бути носіями суб'єктивних прав і обов'язків [11, с. 152]. Отже, правосуб'єктність передбачає умови для перетворення суб'єкта права у суб'єкт правовідносин.

Особливість правосуб'єктності також полягає у тому, що ознаки, які висуваються до суб'єктів права не можуть обиратися законодавцем довільно, а залежать від закономірностей суспільного розвитку та потреб суспільства [12, с. 71]. Таким

чином, до кола суб'єктів публічного адміністрування слід відносити ті суб'єкти, які за своєю правосуб'єктністю здатні здійснювати публічне адміністрування. З урахуванням думки В.К. Колпакова відносно особливостей «претендента» на статус суб'єкта адміністративного права [13, с. 96], можна визначити, що «претендент» на статус суб'єкта публічного адміністрування повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб'єктивні права і обов'язки у сфері публічного адміністрування. Зокрема, сюди слід віднести: зовнішню відокремленість, що передбачає самостійність у реалізації своїх прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування; персоніфікованість – можливість виступати учасником відносин публічного адміністрування в якості однієї особи, персони; здатність виражати або виконувати державну волю у відносинах з представниками громадянського суспільства, або виражати публічний інтерес у процесі адміністративно-правового регулювання публічно-владної сфери. Така потенційна здатність суб'єкта бути носієм прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування і визначається як його правосуб'єктність.

У правовій теорії існує декілька класифікацій правосуб'єктності. За видами суб'єктів правовідносин вирізняється правосуб'єктність індивідуальних та колективних суб'єктів. До індивідуальних суб'єктів, як відомо, відносяться фізичні особи, а до колективних – юридичні (державні органи, організації, підприємства, установи, комерційні корпорації, громадські об'єднання) [10, с. 137]. Суб'єкти публічного адміністрування виступають як колективні суб'єкти і, відповідно, володіють колективною правосуб'єктністю. Однак, є і виключення. Як зазначає Ю.М. Старілов, посадова особа може бути одночасно індивідуальним і колективним суб'єктом адміністративного права і тому приймати участь у різних адміністративно-правових відносинах [14, с. 102], що, відповідно, є можливим і у сфері публічного адміністрування.

О.Ф. Скакун визначає, що під правосуб'єктністю колективного суб'єкта слід розуміти їх компетенцію [10, с. 139]. Це, на нашу думку, пояснюється тим, що правосуб'єктність як здатність мати права та обов'язки (правоздатність), а також реалізувати надані йому права та виконувати покладені обов'язки (дієздатність) отримує нормативно-правове закріплення і тим самим перетворюється з умови прийняття участі у правовідносинах у повноцінну можливість такої участі. Це підтверджується й самим поняттям компетенції як сукупності юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються органам державної влади та місцевого самоврядування для виконання відповідних завдань і функцій [15, с. 192].

Певний інтерес для нашого дослідження представляє також і класифікація правосуб'єктності запропонована І.С. Окуневим. Він визначає, що правосуб'єктність поділяється на загальну, галузеву і спеціальну. Загальна правосуб'єктність – це здатність особи бути суб'єктом права взагалі. Вона набувається колективними суб'єктами з моменту їх створення у встановленому законом порядку. Галузева правосуб'єктність виступає як закріплена правом здатність суб'єкта мати і реалізовувати конкретні (відповідно до галузей права) юридичні права та обов'язки: конституційні, адміністративні, цивільні, трудові тощо. Спеціальна правосуб'єктність – це здатність особи бути учасником лише певного кола правовідносин у межах даної галузі права [16, с. 14].

Отже, у разі реалізації державою здатності суб'єктів публічного адміністрування бути носієм відповідних прав та обов'язків, відбувається нормативно закріплене їх «перетворення» з суб'єктів адміністративного права у суб'єкт правовідносин у сфері публічного адміністрування. Це відбувається шляхом визначення місця і ролі СПА у сфері публічного адміністрування шляхом закріплення (конкретизації) елементів їх адміністративної правосуб'єктності у статуті або положенні. Таким чином, галузева адміністративна правосуб'єктність перетворюється на спеціальну, яка стосується безпосередньо сфери публічного адміністрування.

Спеціальна правосуб'єктність, отримавши свій вираз у формі компетенції, входить до складу більш широкого за значенням поняття – правовий статус. Досліджуючи правовий статус суб'єктів права, учені пропонують визначати правоздатність як початковий етап формування правового статусу суб'єкта права, визначення можливостей особи як суб'єкта права [16, с. 12]. Коли говорять про правовий статус особи, то мається на увазі, що вона володіє правосуб'єктністю і певним кругом основних прав, що характеризують його правове положення у суспільстві. Тобто посадова особа має владну адміністративну правосуб'єктність та коло імперативних правомочностей, на підставі яких може вирішувати ті чи інші питання. Відповідно, правовий статус за своїм змістом безпосередньо виражає правосуб'єктність, оскільки містить правоздатність і дієздатність [9, с. 373].

При цьому хотілося б звернути увагу, що правовий статус, виступаючи виразом правосуб'єктності, конкретизує її у нормативно закріплених умовах настання правоздатності, правах та обов'язках.

Висновки. Таким чином, ми можемо зробити висновок, що правосуб'єктність суб'єктів публічного адміністрування буває двох видів – галузева (адміністративна) і спеціальна. Адміністративна правосуб'єктність СПА представляє собою їх формально визначену властивість бути суб'єктами

правовідносин, які становлять предмет адміністративного права. У той же час спеціальна правосуб'єктність виражає здатність суб'єкта публічного адміністрування вступати у публічно-правові відносини з метою реалізації публічного інтересу шляхом прийняття адміністративних рішень та надання адміністративних послуг. Елементи спеціальної правосуб'єктності (правоздатність та дієздатність) виступають складовою частиною правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, який виступає її виразом.

Література

1. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
2. Тлумачний словник сучасної української мови: Загальноновживана лексика: Близько 60 000 слів / За заг. ред. проф. В.С. Калашника. – Х.: ФОП: Співак Т.К., 2009. 960 с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
4. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
5. Конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форм навчання / Укл. А.С. Зеніна-Біліченко. Кам'янське: ДДТУ, 2017. 127 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2016. 446 с.
7. Публічне управління та адміністрування: навч. посібник / Скидан О. В., Якобчук В. П., Дацій Н. В., Ходаківський Є. І. та ін.; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир: ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
8. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
9. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. ред. члена-корр. РАН, доктора юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 832 с.
10. Скакун О.Ф., Подберезский Н.К. Теория права и государства. Харьков, 1997. 496 с.
11. Косяченко К. Правосуб'єктність як передумова фінансово-правового статусу бюджетних установ. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 152–156.
12. Коталейчук С.П. Теорія держави та права. Навчальний посібник. К.: КНТ, 2009. 320 с.
13. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
14. Стариков Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2 Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж. Издательство Воронежского государственного университета, 2001. 624 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. у двох томах: Том 1. Загальна частина / за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
16. Окунев І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 22 с.

Анотація

Демідова М. О. Правосуб'єктність як складова правового статусу суб'єктів публічного адміністрування: теоретичний аспект. – Стаття.

Стаття розкриває поняття, структуру та види правосуб'єктності суб'єктів публічного адміністрування. Правосуб'єктність виступає якісною характеристикою суб'єкта публічного адміністрування, що визначає можливість його вступу у правовідносини, тобто перетворює його з суб'єкта права на суб'єкта публічно-правових відносин. Отримавши закріплення у статуті або положенні суб'єкта публічного адміністрування, правосуб'єктність з галузевої (адміністративної) стає спеціальною, тобто конкретизується. Спеціальна правосуб'єктність є складовою правового статусу суб'єкта публічного адміністрування і ототожнюється з його компетенцією.

Ключові слова: публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, правовий статус, правосуб'єктність, компетенція.

Аннотация

Демидова М. О. Правосубъектность как составляющая правового статуса субъектов публичного администрирования: теоретический аспект. – Статья.

В статье раскрывается понятие, структура и виды правосубъектности субъектов публичного администрирования. Установлено, что правосубъектность выступает качественной характеристикой субъекта публичного администрирования, которая определяет возможности его вступления в правоотношения,

превращает его из субъекта права в субъект публично-правовых отношений. Получив закрепление в уставе или положении субъекта публичного администрирования, правосубъектность из отраслевой (административной) становится специальной, то есть конкретизируется. Специальная правосубъектность является составляющей правового статуса субъекта публичного администрирования и отождествляется с его компетенцией.

Ключевые слова: публичное администрирование, субъект публичного администрирования, правовой статус, правосубъектность, компетенция.

Summary

Demidova M. O. Legal personality as a component of the legal status of public administration entities: theoretical aspect. – Article.

The article describes the concepts, structure and types of legal personality of public administration entities. Legal personality acts as a qualitative characteristic of the subject of public administration, which determines the possibility of its entry into legal relations, that is, it transforms it from a subject of law into a subject of public legal relations. Having received anchoring in the statute or position of the subject of public administration, legal personality from the sectoral (administrative) becomes special, that is, specified. Special legal personality is an integral part of the legal status of a public administration entity and is identified with its competence.

Key words: public administration, subjects of public administration, legal status, legal personality, competence.