

*Кулак Н.В., к.н. з д.уп., Телестакова А.А., к.ю.н., доц., Ходзинська М.В., магістр  
Київський національний університет технологій та дизайну*

### **ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ГРОМАДЯН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ**

**Анотація.** В статті досліджено проблеми визначення теоретичних засад правосуб'єктності громадян в сфері адміністративного права.

**Ключові слова:** правосуб'єктності громадян; адміністративне право; правовий статус громадян.

*Кулак Н.В., к.н. с г.уп., Телестакова А.А., к.ю.н., доц., Ходзинская М.В., магистр  
Киевский национальный университет технологий и дизайна*

### **ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ГРАЖДАН В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ**

**Аннотация.** В статье исследованы проблемы определения теоретических основ правосубъектности граждан в сфере административного права.

**Ключевые слова:** правосубъектности граждан; административное право; правовой статус граждан.

*Kulak N., Telestakova A., Khodzinskaya M.*

*Kyiv National University of Technologies and Design*

### **LEGALITY OF CITIZENS IN ADMINISTRATIVE RIGHT**

**Abstract.** The article deals with the problems of determining the theoretical foundations of the legal personality of citizens in the field of administrative law.

**Keywords:** legal personality of citizens; administrative law; legal status of citizens.

**Постановка проблеми.** Глобальні зміни, що відбуваються в сучасному світі зумовлюють збільшення значущості особистості людини. Процеси інформатизації публічного адміністрування змінюють об'єктивну правову реальність, та суб'єктивний вимір адміністративного права. Державна політика, спрямована на реформування публічного адміністрування має за мету створити реальну правову державу, яка стане запорукою справедливого громадянського суспільства. Враховуючи вищезазначене, стає очевидним необхідність перегляду чинних правових конструкцій сфери адміністративного права в площині проблеми людини як суб'єкта адміністративного права.

**Аналіз останніх досліджень.** В рамках досліджень щодо громадянина як суб'єкта адміністративного права було опубліковано достатньо велика кількість наукових праць.

Дослідженню зазначеної у даній статті проблематики приділяли увагу: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, С.А. Новіков, Т.М. Олексенко, Ю.М. Старілов, О.Ф. Скакун, Г.І. Петров, Д.Н. Бахрах, В.К. Колпаков, В.В. Шуба, Н.В. Дараганова, Д.М. Бахрах, Ю.М. Фролов та інші.

**Невирішені частини проблеми.** Наявність нетотожних понять у розумінні адміністративно-правового статусу громадян негативно впливає на управлінські процеси, спричиняють дисбаланс у відносини між суб'єктами громадянського суспільства та органами виконавчої влади. Розв'язання цієї проблеми має встановити чіткі межі регламентації поведінки громадян та їх об'єднань у сфері публічного адміністрування.

**Мета статті.** У даній статті пропонується розглянути засади правосуб'єктності громадян у теорії адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз поняття суб'єкт права, як базової конструкції поняття суб'єкту адміністративного права призводить до висновків про те, що воно є багатогранним явищем, яке містить в собі набагато більше ніж поняття формального визначення право- та дієздатності.

Так, Т.М. Олексенко щодо аналізу підходів до розуміння суб'єкту права слушно зазначає, що науковці у різні часи аналізували це поняття використовуючи наступні підходи [1]:

- персонологічний – через поняття правової особи;
- волонтаристичний – правова воля;
- комунікативний, або соціетарний – сукупність правових зв'язків та правовідносин;
- суб'єктивно-психологічний – цілісна система правових уявлень, почуттів, емоцій, переживань (індивідуальна правосвідомість);
- аксіологічно-нормативний – найвища соціально-правова (само) цінність, яка є фундаментальною щодо всіх інших цінностей;
- соціологічно-поведінковий – як правовий дієвий суб'єкт – джерело будь-якої правової активності, продуктом якої є правові акти, юридичні дії, вчинки і т.д.

В свою чергу Ю.М. Старілов пише, що суб'єкти адміністративного права – це реальні учасники адміністративно-правових відносин, які, володіючи адміністративно-правовим статусом, беруть участь в організації публічного управління (державного і муніципального), у самій управлінській діяльності, а також у процесі управління (адміністративних процедурах) [3].

Л.Р. Біла-Тіунова вважає, що суб'єктом адміністративного права є носій прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [4].

О.А. Котельникова в якості суб'єкта адміністративного права бачить власника прав і обов'язків, якими він наділений з метою реалізації повноважень, покладених на нього адміністративним правом [2].

Класичним для науки адміністративного права вважається визначення, надане В.Б. Авер'яновим – «суб'єктами адміністративного права є учасники суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами» [1].

Автор вважає, що суб'єкти адміністративного права мають лише потенційну можливість вступати у правовідносини, в той час як суб'єкти адміністративно-правових відносин постійно знаходяться у взаємодії. В.Б. Авер'янов виділяє серед фізичних осіб три види суб'єктів адміністративного права: громадяни України, іноземці та особи без громадянства [2].

Д.М. Бахрах вважає, суб'єктом адміністративного права фізичну або юридичну особу, яка у відповідності до чинного адміністративного законодавства бере участь у реалізації функцій виконавчої влади. Тобто, він вважає, що суб'єктами адміністративного права є лише ті, які здійснюють владні повноваження [5].

Дискусійними для науки адміністративного права є критерії згідно яких визначають поняття «суб'єкту адміністративного права».

Так М.Ю. Віхляєв стверджує, що за змістом суб'єкти адміністративного права та суб'єкти адміністративних правовідносин збігаються, що дає право вважати зазначені два поняття синонімами, оскільки суб'єкта адміністративного права неможливо належним чином розглядати без адміністративних правовідносин, які він своїми діями чи бездіяльністю породжує [109, с. 54–56].

Дослідник в якості доказової бази своєї теорії висуває тезу про первинність правовідносин по відношенню до права, а саме те, що суб'єктами адміністративного права є суб'єкти адміністративних правовідносин, які формують предмет адміністративного права. Крім того М.Ю. Віхляєв, стверджує, що «учасників адміністративно-правових відносин слід відрізняти як суб'єктів адміністративного права, так і суб'єктів адміністративно-правових відносин, які отримують статус учасників правовідносин з моменту вступу до них» [4]. Ми, в свою чергу, не можемо погодитися із М.Ю. Віхляєвим тому, що «суб'єкт адміністративного

права є претендентом на участь в адміністративних правовідносинах; відповідна особа повинна мати необхідний обсяг правосуб'єктності. При цьому такий «претендент» набуває статусу суб'єкта тільки в тому випадку, коли держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм прав і обов'язків (певним обсягом правосуб'єктності), які реалізуються останнім у сфері державного управління» [4].

Розрізнити поняття суб'єкту права та суб'єкту правовідносин необхідно ще й тому, що участь у правовідносинах є лише однією із форм реалізації права, але не виключною формою. Крім того, участь суб'єкта адміністративного права в адміністративно-правових відносинах залежить від низки факторів, як суб'єктивних (зокрема, намір суб'єкта реалізувати свої права або виконати обов'язки шляхом вступу у правовідносини), так і об'єктивними (наявність необхідного обсягу правосуб'єктності для участі у тих або інших адміністративних правовідносинах) [4].

Необхідно зазначити, що сучасна наука теорії адміністративного права має позицію, щодо визначення поняття суб'єкту адміністративного права, яку підтримує основна частина вітчизняних вчених [1], а саме: суб'єктом адміністративного права вважаються фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Для подальшого аналізу за основу візьмемо більш ширше визначення: суб'єкт права – це комплекс індивідуальних, або колективних правових якостей людей, чи соціальних спільнот, які згідно із діючим адміністративним законодавством України наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади.

Щодо інституту громадянства, то він формується шляхом встановлення горизонтальних правовідносин, між державою і суспільством. На первинних стадіях соціального розвитку адміністративно-правові зв'язки є результатом владно-правового регулювання, яке трактується як цілеспрямований вплив нормативно-правової системи на суспільство та його суб'єктів.

На стадії переходу до правового суспільства, співвідношення між правовою комунікацією і правовим упорядкуванням переходить у площину юридичних дискурсів в між авторами теорій суспільного договору Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтескьє, Т. Гоббса [6].

Правові зв'язки отримують самостійне значення, яке саме стає елементом правове регулювання, виконуючі функції юридичної діяльності. Таким чином, виокремлення громадянина як суб'єкта адміністративно-правових відносин є результатом еволюції державно-правових відносин.

Початковою фазою розвитку є формування додержавного адміністративного права. У цей період головними суб'єктами виступають родоплемінні колективи та первинні колективні утворення. Для першого історичного етапу розвитку адміністративного права базовим є відсутність організованого правового примусу; тісний зв'язок правових норм з нормами моралі, релігії; сформованість домінуючого джерела права. Система права первинно-родового суспільства характеризується як результат необхідності, а управлінська функція є елементом необхідним для тогочасного природного середовища. Наступним етапом розвитку правової системи та адміністративного права є час, коли держава суворо регламентує правовідносини під свої потреби. Суспільство і людина, виступають як об'єкти управління, які підкорюються за допомогою примусу.

У цей час особа не може виступати як суб'єкт адміністративних правовідносин, тому, що являється насправді об'єктом державно-владного впливу. Підтверджується це наявністю інституту підданства.

Наступний період формування адміністративного права та складових його системи починається із процесом становленням буржуазного суспільства та інституту громадянства.

Громадянство виникає на базі філософії просвітництва та лібералізму. Скрізь ці філософські системи в адміністративному праві започатковуються ідеї персональних прав (права на життя, свободу і приватну власність). Виникає ідея правової держави та природного права.

Теорії Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо щодо природного права формують базис для проголошення людини головним суб'єктом адміністративного права, або громадянином [2].

Третій етап формування адміністративного права характеризується формуванням інституту суверенітету приватної особи, ідеєю того, що людині притаманне право громадянина. Формування громадянської правосуб'єктності у новітній періоді еволюції адміністративного права відобразилися в двох способах отримання громадянства. Перший спосіб пов'язується із правовим зв'язком між державою та новонародженим індивідом через природний процес громадянства (відповідного статусу як передумови правоздатності. Другий спосіб виражається у набутті громадянства шляхом отримання на засадах відповідності особи необхідним умовам, закріпленим в чинному законодавстві.

Науковці аналізують правову категорію громадянина як суб'єкта правових відносин та правовий інститут громадянства в цілому у площині *правоздатності* та *дієздатності* [20].

Крім того терміном «громадянин» («приватна особа») в адміністративному праві вважається особа, яка не перебуває в стійких правових відносинах з колективними суб'єктами адміністративного права. [5]. Ґрунтуючись на критерії громадянства чи інших видів політико-правового зв'язку індивіда з державою, можна вести мову про існування чотирьох категорій громадян [5]:

- громадян держави;
- іноземних громадян;
- осіб без громадянства;
- осіб з подвійним громадянством.

Загальновідомо, що громадяни складають найбільшу групу суб'єктів адміністративного права. Головною особливістю їх правового становища є те, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті, загальногромадянські права та обов'язки у сфері державного управління, а не права та обов'язки виконавчо-розпорядчих органів, громадських організацій чи посадових осіб [2].

Адміністративно-правовий статус громадян встановлюється Конституцією України, її законами та іншими нормативно-правовими актами права, цими ж джерелами встановлюються обов'язки і відповідальність громадянина.

Адміністративно-правовий статус є одним з різновидів статусу громадянина на рівні з політичним, трудовим та іншими, реалізація цього статусу значною мірою залежить від відповідних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб [3].

Цей статус є найбільш значною частиною загального правового статусу громадян, який включає комплекс прав та обов'язків громадян, визначених різними галузями українського права.

Складовими елементами адміністративно-правового статусу громадян є:

- адміністративна правоздатність;
- адміністративна дієздатність;
- права та обов'язки;
- гарантії прав та свобод громадян;
- юридична відповідальність.

Права, свободи й обов'язки громадян можна поділяти на різні групи, зокрема [2]:

- на загальні – стосуються будь-яких галузей виконавчої влади і мають загальний характер для всіх громадян (право брати участь у державному управлінні, право на свободу світогляду, на охорону особистості тощо). Серед загальних обов'язків можна назвати обов'язок додержуватися Конституції та інших законів України, не посягати на права і свободу інших людей тощо;

- на спеціальні права і обов'язки громадян – стосуються їх адміністративно-правового статусу в окремих галузях та сферах виконавчої влади і мають спеціальний характер (право керувати транспортними засобами, право на державну службу, право доступу до спеціальної інформації. До спеціальних обов'язків можна зарахувати обов'язок дотримуватись правил дозвільної системи, дорожнього руху, адміністративного нагляду, режиму таємності, спеціальних санітарних правил;

- абсолютні права і обов'язки - реалізація цих відносин залежить від волевиявлення самих громадян (право на вибір місця проживання, право на звернення, право участі в громадських об'єднаннях, право звернення до органів державної влади);

- відносні – їх реалізація яких залежить не тільки від волевиявлення окремих громадян, а й від інших умов (наприклад, реалізація права на навчання у ВНЗ або на обіймання певної посади залежить від результату проходження конкурсного відбору, служба у Збройних Силах залежить від стану здоров'я тощо);

- громадянські (особисті, фізичні), політичні, економічні, соціальні, духовні (культурні) тощо.

Серед гарантій прав і свобод громадян виділяють:

- політичні (демократичний характер суспільно-політичного ладу, наявність багатопартійної системи);

- економічні (ринкова економіка, різні форми власності);

- юридичні (це система правових, насамперед конституційних норм, що визначають порядок та умови реалізації прав і свобод громадян, а також засоби їх охорони і захисту – зокрема, це відповідний прокурорський нагляд, можливість судового захисту, право звернення або скарги тощо).

Адміністративно-правовий статус громадян базується на певних засадах, серед яких можна виділити наступні принципи [4]:

- рівноправності;

- невідчуженості та непорушності прав;

- єдності прав та обов'язків;

- реальності прав і свобод та їх гарантованості;

- взаємної відповідальності держави та громадянина.

Розрізняють два нетотожних статуси: «адміністративно-правовий статус людини» і «адміністративно-правовий статус громадянина». Обсяг адміністративно-правового статусу громадянина є значно ширшим і регламентується Конституцією України та Законом «Про громадянство» та іншими законодавчими актами. «Громадянин», як поняття передбачає правовий зв'язок особи з державою, громадянином якої вона є, і відповідну правосуб'єктність у цій державі.

Громадянство України означає постійний правовий зв'язок особи і держави України, який проявляється у їх взаємних правах та обов'язках.

Існують різні точки зору щодо загальних обов'язків громадян у системі державного управління. Ю. Битяк пропонує наступний перелік [4]:

- обов'язок дотримуватися норми права, що реалізуються в державному управлінні (включаючи норми Конституції і норми адміністративного права), у тому числі - встановлені цими нормами різні правила, заборони і інші нормативи (сюди є включеними також обов'язки щодо реєстрації особи і майна);

- обов'язок виконувати засновані на цих нормах вимоги органів і посадових осіб держави та місцевого самоврядування;

- обов'язок сприяти апарату державного управління.

Важливим для розуміння адміністративно-правового статусу громадянина є існування двох сегментів адміністративного права в яких відбувається реалізація прав та обов'язків – внутрішній та зовнішній. Так внутрішній сегмент адміністративного права є сукупністю правових

норм, дія яких охоплює суб'єктів державного управління та їх правовідносини одне з одним. Зовнішній сегмент адміністративного права – це сукупність правових норм, дія яких охоплює суб'єктів державного управління в їх відносинах із суспільством та відносини різних суб'єктів правовідносин в самому суспільстві як просторі адміністративно-правового регулювання.

«У зв'язку із тим, що адміністративний правопорядок охоплює два ці два сегменти внутрішній сегмент, який стосується організаційно-правової регламентації органів виконавчої влади (внутрішнє адміністративне право) та зовнішній сегмент, який охоплює відносини органів виконавчої влади із іншими суб'єктами права (так зване зовнішнє адміністративне право), то адміністративно-правовий статус громадян, як впливає із вищезазначеного, може реалізовуватися у відповідних адміністративно-правових відносинах, які можуть формуватися як внутрішньому, так і в зовнішньому адміністративному праві. Цим різновидам адміністративного права відповідають ізоморфні їм у типи адміністративно-правових відносин, які також можна віднести до так званих відносин внутрішнього (адміністративного управлінського) права та зовнішнього (адміністративного соціального) права» [4].

Таким чином «в першому типі адміністративних правовідносин громадяни виступають не стільки у своїй первинній правосуб'єктності (як приватні особи), скільки у вторинній правосуб'єктності (як публічні особи) [4].

В другому типі адміністративних правовідносин (управлінських правовідносин) громадяни виступають як посадові особи, які в реалізації цих відносин в складі органів виконавчої влади займаються нормотворчістю, беруть участь у здійсненні прав, свобод і обов'язків громадян, їх охороні і захисті [2].

В рамках розглянутих джерел доцільно вести мову про два базові підходи щодо розуміння сутності адміністративних правовідносин. В рамках першого підходу управлінські правовідносини є об'єктом правового регулювання, а адміністративні правовідносини - їх правовою формою.

**Висновки.** Таким чином, громадяни в особі фізичних осіб, а саме: громадян України; іноземців; осіб без громадянства; біженців, є суб'єктами адміністративного права, що виступають носіями прав та обов'язків у сфері державної виконавчої влади, передбачених нормами адміністративного права, і володіють необхідною правосуб'єктністю (правоздатністю та дієздатністю).

Крім того, адміністративна правосуб'єктність виступає комплексом правовідносин, які визначають конкретну роль місце, міру публічності, або привітності, цілі, напрямки, зміст і форму діяльності, громадянина в системі суспільних правовідносин .

#### **Список використаної літератури**

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004–2007. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 583 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / редколегія В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Авер'янов В. Б. Актуальні завдання реформування адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Право України. – 1999. – № 8. – С. 8–11.
4. Грицяк І. А. Орієнтація на стандарти європейського адміністративного простору / І. А. Грицяк // Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов та ін.; під ред. В. Б. Авер'янова (голова). – К.: Юридична думка, 2008–2005. – Т. 2: Особлива частина. – 2005. – С. 526–530.
5. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории / Ю. Н. Стариков. – Воронеж: Изд-во ВГУ., 2002. – 200 с.
6. Sieberg C. Ausführung von Verwaltungsentscheidungen – ein Vergleich von Deutschland und den USA / C. Sieberg. – F.a.M, Suhr, 2001. – 301 s.