

**ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА СЛУЖБА УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ
СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Т. О. Мацелик

**СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА**

Монографія

**Ірпінь
2013**

УДК 342.922
ББК 67.401.01
М38

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету ДПС України
(Протокол № 7 від 31 січня 2013 року)*

Рецензенти:

Коломоєць Т. О., д.ю.н., професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету;

Кузьменко О. В., д.ю.н., професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ.

Мацелик Т. О.

Суб'єкти адміністративного права: поняття та система:

М38 [монографія] / Тетяна Олександрівна Мацелик. – Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. – 342 с.

ISBN 978-966-337-359-1

Монографію присвячено висвітленню суб'єктів адміністративного права. Розглянуто концепцію суб'єкта в праві через розкриття суб'єкта права як наукової категорії, визначення юридичної конструкції та детальний аналіз історії досліджень суб'єкта в праві. Розкрито правову природу суб'єкта адміністративного права, проаналізовано підходи до визначення поняття та структуру його статусу, здійснено класифікаційний розподіл суб'єктів права, визначено ознаки системності суб'єктів адміністративного права та охарактеризовано різновиди суб'єктів адміністративного права.

Призначено фахівцям-теоретикам, які досліджують адміністративно-правові науки, а також викладачам, аспірантам, студентам юридичних навчальних закладів.

УДК 342.922
ББК 67.401.01

ISBN 978-966-337-359-1

© Мацелик Т. О., 2013
© Видавництво Національного
університету ДПС України, 2013

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПЦІЯ СУБ'ЄКТА В ПРАВІ	6
1.1. Суб'єкт права як наукова категорія	6
1.2. Історія досліджень суб'єктів права.....	18
1.3. Юридична конструкція суб'єкта права	34
1.4. Суб'єкт права в системі юридичних понять.....	45
1.5. Методологічні аспекти сучасного дослідження суб'єктів адміністративного права	58
РОЗДІЛ 2. СТАТУС СУБ'ЄКТА У ПРАВІ.....	65
2.1. Правова природа суб'єкта адміністративного права	65
2.2. Класифікація суб'єктів адміністративного права	81
2.3. Поняття та структура статусу суб'єкта адміністративного права	90
РОЗДІЛ 3. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	124
3.1. Система суб'єктів адміністративного права.....	124
3.2. Індивідуальні суб'єкти адміністративного права.....	132
3.3. Колективні суб'єкти адміністративного права.....	176
3.3.1. Орган публічної адміністрації в системі суб'єктів адміністративного права	184
3.3.2. Органи місцевого самоврядування в системі суб'єктів публічної адміністрації	247
3.3.3. Громадські організації як суб'єкти адміністративного права	264
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	291

ПЕРЕДМОВА

Становлення України як соціально-правової держави зумовлює переоцінку пріоритетів, визнання загальнолюдських цінностей, впровадження ідеології служіння держави людині, демократизації сучасного суспільства та розвитку суспільних відносин, що забезпечують активну взаємодію суб'єктів.

Впровадження ідеології служіння держави людині сприяло зміні акцентів у правосвідомості та, як наслідок, активізації суб'єктів громадянського суспільства (політичних партій, громадських організацій, благодійних організацій, профспілок тощо), що, у свою чергу, вимагає нових підходів до реалізації функцій органами публічної адміністрації як на державному, так і на місцевому рівнях.

У сучасній адміністративно-правовій концепції сутність діяльності суб'єктів публічної адміністрації полягає у тому, що вони, використовуючи свої права та виконуючи свої обов'язки, мають забезпечити, з одного боку, інтеграцію всіх суб'єктів громадянського суспільства, стабільність, а з іншого – стійкий розвиток, закономірні, цілеспрямовані зміни. У цьому полягає значення функцій суб'єктів публічної адміністрації, які визначають сутність їх діяльності, що зумовлена природою публічної влади – нерозривним зв'язком з інтересами суспільства та спрямованістю на максимальне задоволення потреб різних соціальних груп. Від того, наскільки досконала організаційна структура та функціональна компетенція органів публічної адміністрації, наскільки логічно і послідовно розподілені функції в системі суб'єктів публічної адміністрації, залежить її дієвість та рівень задоволення публічних інтересів.

З огляду на викладене вище актуальність теми детермінується декількома чинниками теоретичного та практичного характеру, по-перше, здійсненням в Україні адміністративної реформи з метою створення системи публічного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави та визначить головний пріоритет діяльності – служіння народові та національним інтересам, а також сприятиме формуванню громадянського суспільства. По-друге, докорінною зміною доктринальних підходів до предмета адміністративного права, по-третє, адекватним осмисленням соціально-економічних, політичних, культурних змін у сферах адміністративно-правового

регулювання та результатами аналізу реалій у житті суспільства, по-четверте, відсутністю в українській адміністративно-правовій науці комплексних, монографічних досліджень з теорії суб'єктів адміністративного права. Усі ці чинники вимагають оптимізації системи теоретичних уявлень про суб'єктів адміністративного права.

Для української адміністративно-правової науки ці уявлення мають особливе значення у зв'язку з формуванням нової системи цінностей, плюралізмом думок, нових способів комунікації та діяльності.

Науково-теоретичною базою дослідження стали праці українських та зарубіжних науковців загальної теорії держави та права, філософії права, адміністративного права дореволюційного, радянського та сучасного періодів.

Окремі питання суб'єктів адміністративного права досліджували В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, К. К. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, М. Віхляєв, В. М. Гаращук, В. М. Горшенев, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, І. С. Гриценко, Є. В. Додіна, О. О. Дьомін, Ю. А. Дорохіна, А. І. Єлістратов, О. Ф. Євтихіїв, Б. М. Лазарєв, Д. М. Лук'янець, О. Є. Луньов, П. С. Лютіков, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. Л. Кобалевський, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. Г. Саліщева, В. Ф. Сіренко, Ю. М. Старилов, С. С. Студенікін, М. С. Студенікіна, Ю. О. Тихомиров, О. В. Шоріна, О. М. Якуба, Ц. А. Ямпольська та інші.

Віддаючи належне надбанням вчених у дослідженні проблем суб'єктів адміністративного права, слід зазначити, що в науці українського адміністративного права ця проблематика не була предметом комплексного монографічного дослідження.

Запропонована монографія є актуальним комплексним дослідженням, де розглянуто систему суб'єктів адміністративного права, визначено загальні риси та особливості, здійснено їх класифікацію, комплексний аналіз теоретико-методологічних і практичних проблем правового регулювання статусу суб'єктів адміністративного права.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПЦІЯ СУБ'ЄКТА В ПРАВІ

1.1. Суб'єкт права як наукова категорія

Теорія суб'єкта права як і будь-яка наукова теорія є найвищою формою організації наукового знання, що забезпечує цілісне уявлення про закономірності та інтегративні зв'язки суб'єктів права. Принципово важливим для формування такого уявлення є визначення суб'єкта права як наукової категорії, що має суттєве методологічне значення для дослідження всієї проблеми, детермінує логіку її теоретичного осмислення, вибір засобів пізнання та місце в категоріальній системі загальної теорії права.

Слід зазначити, що дослідження понятійного апарату будь-якої науки належить до важливих завдань її методологічного аналізу. Саме в поняттях концентруються підсумки та результати розвитку науки. Більше того, гнучкість і адекватність понятійного апарату науки є найважливішою умовою ефективності наукового дослідження, а отже, і необхідною передумовою подальшого розвитку науки.

Серед усіх наукових понять особливе місце займають категорії науки. Вони є найбільш загальними, фундаментальними поняттями, широкими за обсягом і важливими за своїм значенням як для теорії, так і для практики. Критерієм категоріальності наукових понять виступає їх першорядна необхідність для розвитку наукового знання, фундаментальна методологічна роль у пізнанні. Без гранично загальних понять-категорій неможливі мислення, пізнання властивостей предметів, їх зв'язків з іншими предметами, їх розвиток [495, с. 234].

Правильно зазначав О. С. Автономов, що «недостаточные или неадекватные знания о правовых категориях... осложняют правопознание и... правоприменение» [6, с. 6].

Термін «категорія» своїм виникненням історично зобов'язаний філософам. У тлумачному словнику В. Т. Бусела категорія визначається як основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності [92, с. 529]. Проте спочатку в історії філософії категорії пов'язували з формами мислення [312, с. 157], однак категорії – це не лише форми

мислення, але і базові поняття, які «максимально узагальнюють особливе, специфічне в об'єкті цієї науки» [518, с. 9].

Категорії – наукові поняття, що відображають буття або його фрагменти у вигляді структурних елементів, процесів, взаємозв'язків і т. п. тільки на рівні їхніх атрибутивних якостей (атрибутивними є лише ті якості, без яких втрачається сутність або форма предмета, явища, відносин).

Наукові категорії мають різний зміст і різний рівень впливу на науку. Одні виступають як метод наукового пізнання, будучи центром акумуляції наукових знань, інші – «опорними пунктами знання» [85, с. 68], треті дають можливість розширити горизонти мислення відносно тих або інших явищ, допомагають аналізувати процеси, що відбуваються в практичній діяльності.

На основі категорій утворюються нові наукові поняття, теоретично осмислюються, екстраполюються дані досвіду, з'єднуються результати пізнання, досягнуті в різний час, різними способами і, здавалося б, не мають відношення один до одного. Але категорії здатні не тільки направити думку на утворення нових понять і теорій в науці, а й, освоюючи їх, змінювати свій власний зміст, утворювати інші категорії. Тільки таким шляхом мислення здатне переходити межі в пізнанні, досягати такі об'єктивні його властивості, які раніше здавалися незбагненними [218, с. 327].

Категорії як фундаментальні поняття, які найбільш місткі за своїм обсягом, мають важливе значення в окремій галузі знання та необхідні для розвитку відповідних галузей знання.

Проте найголовніше призначення наукових категорій полягає у створенні умов для розвитку науки в цілому.

Категоріальний апарат є необхідним інструментом правового пізнання, виступаючи базою для науки, її фундаментом, від якого вже відштовхуються всі інші напрями галузей знань. Розподіл понять за галузями має важливе значення, дозволяє класифікувати всю систему категорій за певними напрямками. Категорії бувають принаймні трьох рівнів.

Перший рівень – філософські категорії (порівняно невелика кількість понять, які відображають і системно узгоджують між собою всі сфери світобудови). Система цих філософських категорій є парадигмальною (системоутворюючою) для всієї сукупності похідних

категорій, для бачення зв'язків між, здавалося б, абсолютно незалежними науками.

Другий рівень – категорії загальних теорій природних або гуманітарних наук. Їх завдання – адаптувати загальнофілософське визначення до сфер своїх наук.

Третій рівень – категорії конкретних природних і гуманітарних наук, що деталізують загальні категорії щодо практичної діяльності, досліджуваної цими науками.

У зв'язку з цим категорія «суб'єкт права» розглядається як категорія теорії права (правознавства) і категорія правових галузевих наук, проте категорія суб'єкта може виступати одночасно і як загальна категорія стосовно науки в цілому і категорія приватна щодо юридичної науки.

Слід враховувати, що процес формування і вироблення понять права в цілому такий же, як і в будь-якій іншій науці, вони підпорядковані загальним логічним закономірностям і в практиці застосування цих понять, в операціях з ними керуються законами логіки, проте ці поняття утворюють особливу сферу наукових понять, їм властива деяка специфіка, обумовлена особливостями правової форми відображення дійсності [158, с. 4].

Будучи граничними за рівнем узагальнення й абстрактними поняттями, правові категорії (у тому числі поняття «суб'єкт права»), якщо взяти їх окремо, будуть односторонніми і недостатніми, щоб відображати всі правові форми суспільного життя. Водночас вони є головною, важливою ланкою пізнання, яка дозволяє глибше проникнути у зміст права, досліджувати його сутність і форми прояву.

Разом з тим юридичні категорії не можуть мислитися ізольованими, відірваними одна від одної. Лише з урахуванням їх взаємозв'язку, субординації і взаємопереходів можна визначити істотні закономірності розвитку правових явищ, їх реальну структуру.

Тому такий підхід до вивчення правової категорії означає вихід за межі особливого в праві і пояснення правової специфіки через закономірності суспільного життя в цілому. Отже, зв'язок правових категорій з категоріями інших суспільних наук є істотним і служить основою для правильного вираження специфіки правової дійсності. Це дозволяє розкрити особливості права порівняно з іншими елементами суспільної структури.

На думку Т. В. Кашаніної, поняття в праві можна розділити на дві групи: правові поняття, що відображають специфічні правові

явища дійсності, і поняття, що прийшли з інших сфер людського життя (економіки, техніки, моралі та ін.) [179, с. 36].

Правові категорії можуть мати самостійні витoki формування, які покладені в основу предмета спеціальної науки. Але базою формування ряду нових категорій в окремих науках можуть служити і загальнозначущі категорії. Щодо аналізу категорії «суб'єкт права», потрібно зазначити, що її формування має відбуватися у двох напрямках:

- при поширенні філософського поняття «суб'єкт» на предмет загальної теорії права;
- при накопиченні емпіричного матеріалу в галузевих юридичних науках.

Таким чином з гносеологічної точки зору категорія суб'єкт права є абстракцією високого філософсько-соціологічного та юридичного рівня і її адекватне осмислення вимагає залучення філософсько-соціологічних засобів пізнання.

Загальнотеоретична категорія «суб'єкт права», на відміну від конкретно-наукових понять, відображає не конкретне, приватне в загальному, а навпаки, загальне в конкретному, приватному. У зв'язку з цим стає очевидним, що зміст цієї категорії не може бути розкрито з достатньою повнотою, якщо обмежуватися рамками самої правової науки.

У цьому аспекті вихідною є необхідність визначення змісту суб'єкта права порівняно із загально діалектичною категорією «суб'єкт».

Загальне поняття «суб'єкт» є науковим і розробляється в філософії, а лише потім у інших галузях знання, наприклад соціології, політології, психології, правознавстві, можна зробити висновок, що воно відноситься до першої групи правових понять, оскільки відображає специфічні особливості суб'єктів.

У філософсько-теоретичному дискурсі під категорію «суб'єкт» підводиться або гносеологічна, або лінгвістична, або психологічна, або політична основа.

До Нового часу термін *subjectum* мав тільки формально-апофатичне значення [286, с. 102]. У середні віки він використовувався як латинський переклад грецького, що означає лежачий унизу, той, що знаходиться в основі. Аж до XVII ст. все суще, саме по собі, тобто суще в його первинному аристотелівському сенсі розглядалося всередині метафізики як *subjectum*. Так, О. В.

Мерзляков, посиляючись на М. Хайдеггер, зазначає, що суб'єктом можуть виступати каміння, рослини, звірі у мірі ані трохи не меншій, ніж люди [286, с. 122].

Цитуючи Д. Мейсі, вчений вказує на новоевропейську генеологію сучасного розуміння суб'єкта, зазначаючи, що термін «суб'єкт» нерідко використовується як субститут таких понять, як «індивід», «людина», «особистість», «актор». Залежно від контексту цей термін може означати «підданого» – особа, яка піддалася процесу підпорядкування (subjection), або вільного агента – дійова особа, основа дискурсу і діяльності [286, с. 66].

У сучасних філософських дискурсах характерне використання поняття «суб'єкт» для визначення носія предметно-практичної діяльності та пізнання. Як суб'єкти тут виступають індивіди або соціальні групи, тобто «тілесні» суб'єкти. Що зумовлювало, в першу чергу, розробку гносеологічної проблематики, пов'язаної з цим поняттям. Саме гносеологія вирішувала проблему тотожності суб'єкта як активного начала в пізнавальному процесі і об'єкта в процесі досягнення загального і необхідного знання [459, с. 244].

Розглядаючи проблему формування суб'єкта крізь призму взаємодії системи з її елементами, М. А. Степанова, посиляючись на О. І. Пригожого, зазначає, що методологічною підставою варто вважати положення, згідно з яким у соціальних системах носіями системотворчості є індивіди, що володіють властивостями суб'єкта. Головною є діяльна самосвідомість, тобто розуміння своєї особистої ініціативи як можливої та суспільно значущої основи власного існування. У соціальному сенсі суб'єкт – це автор вибору [502, с. 146]. Іманентні якості соціального суб'єкта обумовлюються його потребами взаємодії з соціальною реальністю [502, с. 146; 459, с. 45], в якій суб'єкт – це невід'ємний учасник соціальних процесів.

Отже, умовою існування людей, задоволення їх життєзабезпечуючих потреб є кооперація і координація їх взаємних зусиль. Таким чином початковою формою людської діяльності є взаємодія людей, що передбачає їх здатність впливати один на одного, стикатися один з одним і мати між собою той чи інший зв'язок ... За відсутності такого впливу (однобічного або взаємного) неможливе ніяке соціокультурне явище [492, с. 20].

З урахуванням цього застереження суб'єкта можна визначити як носія діяльнісної здібності, з яким пов'язані її пускові та регулятивні механізми.

Діяльність є головне, за допомогою чого визначається суб'єкт і через що відбувається перехід із суб'єктивного в об'єктивне [114, с. 20].

М. Вебер спеціально підкреслював, що дією стає будь-яка активність індивіда або індивідів, що пов'язують з нею свій суб'єктивний «сенса», – не виключаючи ситуації, коли дія не передбачає спеціальних зусиль для досягнення мети, а «зводиться до невтручання». Діяльність – це спосіб існування суб'єкта.

Статусом суб'єкта володіє носій не будь-якої, а лише цілеспрямованої активності, що володіє свідомістю і волею, що опосередковують його зв'язок з об'єктом діяльності.

О. Г. Спіркін розглядає свідомість як здатність відображення об'єктивних властивостей дійсності, перетворення цих властивостей на суб'єктивні образи. Завдяки свідомості людина не лише відтворює об'єктивну реальність, але і здійснює ідеальну підготовку до певної діяльності, ставить мету і шукає засоби для її досягнення [497, с. 83].

Свідомість – це іманентна властивість суб'єкта, його здатність до цілепокладання і цілереалізації, що здійснюється за допомогою впливу на певні об'єкти.

Рухомою силою свідомості є потреби, які викликають активність, вольові зусилля. Воля – це практичне втілення свідомості [497, с. 83].

Здатність до вільного вибору варіантів поведінки характеризує будь-яку з форм людської діяльності, відрізняючи людей від сил і явищ природи.

Г. С. Батищев розглядає суб'єкта в аспекті діяльнісної сутності людини: людина є суб'єктом діяльності, яка здійснюється в різних формах. Діяльність уявляється вченим як взаємоперехід суб'єкта в об'єкт. Саме в такому суб'єктивно-об'єктивному процесі людина пізнає себе, усвідомлює себе як суб'єкта предметної діяльності, як творця світу речей та самої себе [47, с. 79–85].

П. В. Алексєєв та О. В. Панін дають загальне визначення понять «суб'єкт» та «об'єкт». Суб'єкт – це джерело цілеспрямованої активності, носій предметно-практичної діяльності, оцінки і пізнання. Суб'єктом може бути індивід, соціальна група, суспільство в цілому. Об'єкт – це те, що протистоїть суб'єкту, на що спрямована предметно-

практична, оцінююча та пізнавальна діяльність суб'єкта [28, с. 187–188].

Вплив суб'єкта на об'єкт визначається як субстанціальна властивість суб'єкта, реалізація властивої йому діяльнісної здібності. Принципово важливо розуміти, що ця здатність до дії властива суб'єкту і відсутня в об'єкта, аж ніяк не тотожна самій дії, а є його можливість, яка стає дійсністю, лише з'єднавшись з об'єктом, на який вона спрямована. Нерозуміння цієї обставини призводить до неправильної інтерпретації діяльності, в якій вона перестає бути процесуальною єдністю суб'єкта й об'єкта, субстанцією своїх модусів і перетворюється на щось похідне від суб'єкта – притаманну йому властивість або навіть стан.

Таким чином суб'єкт як філософська категорія (від лат. *subiectum* — той, що лежить в основі) — означає людину, соціальну групу, які є носіями діяльнісної можливості та володіють волею незалежно від їх конкретних індивідуальних характеристик.

Саме таке розуміння категорії «суб'єкт», вироблене на рівні філософії та суспільних наук, суттєво впливає на формування категорії «суб'єкт права». Разом з тим необхідно вказати і на тісний взаємозв'язок даних категорій, який проявляється в їх субординації. Іншими словами, можна говорити про те, що загальнотеоретичне поняття «суб'єкт права» входить до складу іншого поняття, у нашому прикладі — поняття «суб'єкт» у філософії і в суспільних науках.

Слід вказати, що не можна провести абсолютну межу між предметами суспільних і юридичних наук, оскільки правові явища і процеси органічно пов'язані між собою, взаємодіють і взаємопроникають один в одного за час свого розвитку. Більше того, цю межу неможливо провести між предметами самих юридичних наук, які вивчають один і той же об'єкт — право. Але виділити специфічний предмет тієї чи іншої науки завжди можна. Примітно те, що ступінь узагальнення явищ і процесів у наукових поняттях і визначеннях залежить не тільки від рівня розвитку відповідної науки, а й призначення цих понять і визначень. Так, якщо в філософії для пізнання, пояснення і характеристики закономірностей розвитку визнаються достатніми найбільш загальні поняття явищ і процесів, то загальна теорія права такими визначеннями задовольнитися не може, оскільки призначення цієї науки полягає також і в методологічному «обслуговуванні» галузевих юридичних наук. А це

означає, що загальна теорія права повинна не тільки проникати в суть відповідних правових явищ і процесів, а й розкривати їх особливості і специфіку. У цьому сенсі категорії загальної теорії права є більш конкретними за ступенем пізнання права порівняно з філософією.

Доцільним у даному аспекті уявляється розгляд класифікації юридичних понять, здійснений М. М. Тарасовим [514, с. 165–166].

Усі правові поняття вчений поділяє на органічні та асоційовані. Органічні юридичні поняття генетично й історично пов'язані і належать тільки правовій науці. Вони виникають в межах юридичної діяльності і на власне правових підставах. У цьому сенсі суб'єкт права це не органічне юридичне поняття, тому що, як було раніше зазначено, зародилося в надрах неюридичних за своєю природою наук.

Консолідовані юридичні поняття являють собою поняття, які генетично виникають в інших галузях знання, але входять у правову сферу і внаслідок цього адаптуються до особливостей юридичної науки і практики (правова система, правова культура та інші).

Асоційовані юридичні поняття також виробляються в межах інших сфер знання, але вони не мають самостійного правового значення. Виникнувши як асоційоване, поняття може набувати з часом статус консолідованого.

Беручи до уваги зазначену класифікацію, можна зробити висновок, що категорія «суб'єкт права» є консолідованим юридичним поняттям, виробленим в рамках інших наук і адаптованим до юридичної дійсності.

Дослідження місця і методологічної ролі категорії «суб'єкта права» в юридичних науках покає, що, незважаючи на систематичне вживання в юридичній літературі, в теорії права зміст цього поняття до сьогодні «не є однозначним і чітко встановленим» [26. с. 83]. І водночас ця категорія має суттєве значення, особливо в межах реалізації методологічної функції теорії держави і права при вирішенні конкретних проблем правознавства.

Було б помилкою вважати, що будь-яка правова категорія починає використовуватися лише після того, як з'ясовано її внутрішній зміст та визначена її дефініція. Поки категорія функціонує нормально, у дослідника не виникає потреби в теоретичному аналізі її змісту. Він користується тим інтуїтивним знанням про поняття, яке

стихійно складається в процесі постійного оперування з визначення, що відображає цю категорію. Однак рано чи пізно проблеми, для вирішення яких правова категорія застосовується, стають настільки складними, що інтуїтивного уявлення про неї стає недостатньо і дослідник починає замислюватися над її змістом.

Процес пізнання соціально-правових явищ і закономірностей досить складний, пов'язаний з пізнанням різноманіття типів суб'єктів і виявляється складнішим, ніж у інших сферах реальності. Це обумовлено специфікою і складністю законів суспільного розвитку і тим, що на відміну від законів природи вони проявляються через діяльність людей, що володіють свідомістю, і тому тут важливе значення має суб'єктивний фактор.

Для будь-якої правової науки суб'єктивний фактор має принаймні два аспекти: хто визначається суб'єктом нормами об'єктивного права (поняття суб'єкта права в об'єктивному значенні, абстрактному) і хто є суб'єктом правовідносин (поняття суб'єкта конкретних правовідносин, власника (носія) суб'єктивного права) [578, с. 82].

І хоч поняття «об'єктивного права» використовується у значенні, яке не відноситься до того чи іншого конкретного суб'єкта, на думку М.С. Шакарян, правомірно говорити про суб'єкта права, оскільки саме нормами об'єктивного права встановлюється, хто може бути носієм прав і обов'язків в тій чи іншій сфері суспільних відносин [578, с. 83].

Право проявляє себе, коли сформована правова потреба суб'єкта, що перетворюється в його інтерес, який об'єктивується в правових поглядах та фактичних правомірних діяннях [118, с. 48]. Сприйняття права є його буття в соціальному суб'єкті та обумовлене цим його внутрішня готовність відповідно до своїх інтересів та потреб діяти правомірно або протиправно [118, с. 48].

Категорія «суб'єкт права» тут виступає акумулятором соціально-юридичних якостей, одержуваних суб'єктом від суспільства і держави, і, як будь-яка абстракція, є підсумком проникнення в глиб цих якостей, виявлення їх сутності, а також як аналіз і синтез юридично значимої інформації про досліджуване явище.

Сучасне право як своїх суб'єктів визнає людей або певні соціальні організації людей, яких норми права наділяють правами та обов'язками ... Людина не стає суб'єктом права сама по собі, вона

визнається таким законами держави ... Ззовні перетворення людини в суб'єкта права відбувається у формі визнання за нею певних юридичних властивостей, які є необхідною умовою її участі у правових відносинах. Без цих соціально-юридичних якостей, одержуваних індивідом від суспільства і держави, немає суб'єкта права. Суб'єктом права може бути тільки людина (або колектив людей), мисляча істота, яка наділена здатністю приймати рішення і володіє свободою волі [268, с. 33–34].

Поняття суб'єкта права в об'єктивному значенні – категорія абстрактна, але, як будь-яка абстракція, вона допоможе правильному вирішенню ряду правових проблем.

При вирішенні всіх цих питань потрібно враховувати, що норми права адресовані абстрактним особам, їх адресат, як правило, не відомий. Але без такого адресата (суб'єкта права) об'єктивне право не існує. Тому можна стверджувати, що норми об'єктивного права мають загальний, безликий характер [570, с. 7] лише в тому значенні, що вони не звернені до конкретних осіб (суб'єктів), але їх можливий адресат (носії правоздатності чи компетенції), тобто потенційний суб'єкт права визначається ними [578, с. 88].

Без вказівки у нормах права потенційних носіїв права (суб'єктів права) неможливі були б правовідносини, виникнення суб'єктивних прав і обов'язків у конкретних осіб (суб'єктів правовідносин). У цьому – практичне значення виділення поняття суб'єктів права, на відміну від поняття суб'єкта правовідносин, характерне для будь-якої галузі права [578, с. 31].

Характерними рисами категорії «суб'єкт права» можуть бути: особливий предмет відображення, у вигляді якого виступає сфера державно-правової дійсності, а більш конкретно – права, обов'язки, юридична відповідальність суб'єктів. Специфіка тут полягає в тому, що держава і право є особливими соціальними явищами, які зумовлюють і юридичні поняття. Звідси нерозривний зв'язок суб'єкта права з державою і правом, яка є головною, суттєвою ознакою, що визначає його характерні риси.

Суб'єкт права має своєрідну форму, закріплену в законодавстві. Подібна законодавча фіксація є досить суттєвим моментом, але все ж вона не є вагомим критерієм оцінки значущості категорії «суб'єкт права», оскільки незалежно від цього вона все одно має нормативний

характер, який проявляється у взаємозв'язку досліджуваного поняття з нормами права.

У процесі правового регулювання суспільних відносин перед законодавцем виникає необхідність наділення того чи іншого суб'єкта юридично значущими якостями і відповідно надання йому визначеної правової форми. Так, існування стійкого зв'язку між особистістю і державою стало підставою для виникнення інститутів громадянства і підданства, які позначили певний правовий стан особи у взаєминах з державою, на території якої вони проживають. Відповідно правове регулювання зв'язку привело до закріплення останнього як юридично значущого явища, тобто правового інституту, що тягне за собою певні правові наслідки.

При визначенні кульмінаційного моменту у розробці категорії важливо мати на увазі не тільки ступінь складності та істотність досліджуваних наукою явищ і відносин, але і цілі, для досягнення яких ці явища і відносини досліджуються. Так, потреба в аналізі загальних властивостей категорії «суб'єкт права» може виникнути і при дослідженні суб'єктів адміністративного, фінансового, цивільного, господарського права. Більше того, досліджуючи галузеві особливості суб'єктів права, необхідно враховувати загальнотеоретичний характер даної категорії.

Слід зазначити, що «суб'єкт права» є загальноправовою категорією, являючи собою фундаментальне поняття, яке виступає як межі узагальнення як в окремій галузі знання, так і в юриспруденції в цілому. Отже, поняття «суб'єкт права» як загальнотеоретична категорія має такі властивості: по-перше, виступає у формі фундаментального теоретичного поняття правової дійсності. І в цьому сенсі відіграє методологічну роль відносно галузевих юридичних наук, оскільки утворює «несучі конструкції» галузевих суб'єктів права, задаючи їм певний рівень. Тому вивчення суб'єкта права в межах галузевих юридичних наук має будуватися на основі загальнотеоретичного поняття «суб'єкт права», спиратися на нього.

Таким чином, категорія «суб'єкт права» є науковою цінністю, методологічна роль якої визначається тим, що її застосування відкриває можливість розкрити деякі нові зв'язки, більш глибоко визначити сутність, структуру, функції і динаміку як окремих юридичних об'єктів, так і правової системи суспільства в цілому. Не можна з належною повнотою досліджувати юридичну дійсність,

різноманітні форми її прояву без глибокого спеціального аналізу суб'єктів права, що являють собою один з необхідних елементів юридичної реальності.

По-друге, являє собою складну соціально-юридичну категорію, яка існує лише в правовій дійсності, з властивими їй специфічними галузевими особливостями [598, с. 5]. Це одна із найважливіших категорій юридичної науки і практики [596, с. 274]. Дана категорія допомагає виявити сферу дії права [519, с. 355]. Утворюючись із потреб та соціальних інтересів конкретних людей та їх об'єднань, право підіймається до рівня соціального феномена, що має ознаки загальносоціального явища, абстрагованого від конкретної особи, і врешті-решт знаходить своє логічне завершення та втілення в правовій діяльності суб'єкта.

По-третє, сприяє об'єднанню правових знань, розроблених у спеціальних юридичних науках, дозволяє розглядати правову форму суспільного життя з єдиної, спільної позиції, теоретично відтворювати її картину і тим самим сприяти цілісності пізнавальної діяльності у всіх сферах юридичної науки.

Наповнюється безпосередньо змістом саме на рівні галузевих юридичних наук. Саме в галузевих юридичних науках формується внутрішня будова даної категорії, відбувається взаємодія з іншими правовими категоріями. Саме на цьому рівні розвиваються внутрішні і зовнішні взаємозв'язки галузевих статусів суб'єктів права.

Аналіз галузевих трактувань суб'єктів права дає можливість дослідити поняття «суб'єкт права» як загальнотеоретичну категорію, забезпечуючи той емпіричний матеріал, який стає необхідним при узагальненні поняття і формулюванні його як загальнотеоретичної категорії.

Таким чином, відображаючись у об'єктивному праві, загальнотеоретичне поняття «суб'єкт права» виконує гносеологічно-методологічну функцію рівною мірою у всіх галузях пізнання. Поняття галузевих юридичних наук відносно загальнотеоретичної категорії «суб'єкт права» у гносеологічному аспекті виконують іншу функцію – функцію конкретно-наукового матеріалу.

Виведення подібної категорії має дати можливість глибше і повніше осягати правову дійсність, висловлювати суть і закономірності процесів, що відбуваються у правовій сфері суспільного життя, фіксувати уявлення про це.

Таким чином, «суб'єкт права» як наукова категорія є результатом пізнання правової дійсності, її узагальнення, синтезу того спільного, що притаманне всім галузевим суб'єктам права. У ній фіксуються суттєві ознаки суб'єкта права і виділяються всі ті відмінні риси, притаманні йому як загальнотеоретичному поняттю.

Одночасно необхідно вирішувати питання практичного використання категорії «суб'єкт права» з метою ефективного та усвідомленого регулювання суспільних відносин, оскільки тільки в процесі політико-правової і суспільної практики вона пройде перевірку своєї істинності.

Отже, як видно з проведеного огляду, проблема суб'єкта в праві може бути віднесена до однієї з центральних у сучасній юридичній науці. Сама категорія «суб'єкт» є багатогранною, що досліджується фахівцями філософії, соціології, права та інших наук.

Теоретико-методологічні можливості категорії «суб'єкт права» визначають два наукових підходи – філософсько-соціологічний та спеціально-юридичний, які орієнтують на необхідність використання як філософсько-соціальних, так і правових засобів пізнання.

Суб'єктом права може бути лише соціальний суб'єкт, який є невід'ємним учасником соціальних процесів, наділений розумною волею, суб'єктивні права якого закріплюються нормами об'єктивного права.

Тобто суб'єкт права – це окремий випадок суб'єкта суспільних відносин. Замкнутого, самодостатнього, відособленого від суб'єкта економіки, політики тощо суб'єкта права, формалізованого (а отже, народжуваного) законодавством, бути не може. Суб'єкт права існує в нерозривній цілісності (переважно в одній особі) з суб'єктом економічних, політичних і інших відносин. Ці «зрізи», сторони суб'єкта, – це його соціальні статуси, ролі, з яких складається реальне становище особи в суспільстві [569, с. 22–30]

Досить тривалий час учені, досліджуючи різні питання як галузевих, так і загальнотеоретичних юридичних наук, активно оперують цим поняттям, формуючи його юридичну конструкцію. Слід зазначити, що сьогодні досить гострою є потреба загальнотеоретичної розробки поняття «суб'єкт права», визначення його змісту, специфічних ознак і рис, його співвідношення із суміжними правовими явищами, тобто дослідження його як категорії теорії права, що має фундаментальне методологічне значення не лише для окремих галузей права, але і для юридичної науки в цілому.

1.2. Історія досліджень суб'єктів права

Кожному етапу історичного розвитку права притаманні особливі уявлення про права і обов'язки, свободу та несвободу суб'єкта права. У цьому сенсі історія права – це і історія формування уявлень про суб'єкта права [302, с. 107–109].

Види суб'єктів права та наукові підходи їх дослідження безпосередньо залежали від світогляду вчених у конкретний історичний період, який обумовлювався економічними, соціальними, культурними та іншими факторами конкретної історичної епохи.

Історичний аналіз досліджень суб'єкта права дасть можливість визначити тенденції його розвитку та сприятиме розкриттю змісту в сучасних умовах, адже зміст цього поняття може бути розкритий саме шляхом вивчення його історичних витоків, джерел, що, у свою чергу, збагатить обґрунтованість наукових висновків.

Виділяють такі періоди розвитку уявлень про право, в яких прослідковується формування та розвиток суб'єкта права: 1) період держави та права давнього світу, 2) середніх віків, 3) нового і найновішого часу [558, с. 405–413].

В період держави та права давнього світу, що характеризується рабовласницьким суспільством, особою (*persona*), тобто істотою, здатною мати права, визнавалась не кожна людина. Що свідчило про те, що правоздатність (здатність бути суб'єктом, носієм права) це не природна ознака людини, а є як і держава, і право надбудовою на базисі економічних відносин суспільства [309, с. 47].

Сучасному поняттю «правоздатність» в Римі відповідав термін *caput*. Повна правоздатність складалась з трьох основних елементів або станів (*status*):

- *status libertatis* – стан свободи;
- *status civitatis* – стан громадянства;
- *status familiae* – сімейний стан.

За статусом свободи розрізняли вільних і рабів. Раби визнавались не суб'єктами, а об'єктами права. Вільних поділяли за станом громадянства – на римських громадян та інших вільних осіб (латини, перегріни), а за сімейним станом виділяли самотійних батьків сімейств та підвласних батькам сімейств [309, с. 48].

Як стверджує І. Б. Новицький, сучасне розмежування суб'єктів права на фізичних та юридичних осіб в Римі напрацьованим не було, хоча для практики було відоме [309, с. 47].

Так, І. А. Покровський в лекціях з історії римського права звертає увагу на існування колегій жреців, які були наділені майном, що належало не окремій особі, а саме колегії. Вчений зазначає, що хоча розвиток теорії юридичної особи належить до більш пізнього часу, однак на практиці інтенсивно почали втілювати ці положення в життя [350, с. 164].

До колективних суб'єктів з правами юридичної особи вчений відносив римську державу; її підрозділи – *curiae*, *tribus*, *civitates*, *municipia*, *coloniae* тощо; корпорації жреців, фесталів, пантифіків; добровільні об'єднання осіб – *collegia*, до числа яких відносились корпорації, релігійні, ремісничі, взаємодопомоги [350, с. 165].

І. А. Покровський звертає увагу на те, що *Lex Julia de collegiis* визначив обмеження щодо створення корпорацій, яке полягало в отриманні попереднього дозволу держави [350, с. 165]. З виникненням християнства та визнанням його державною релігією, права юридичної особи отримали церкви, монастирі, установи для бідних, хворих, мандрівників.

Занепад Римської імперії призвів до поділу держави між відокремленими феодалськими правителями. На зміну імперській ідеології прийшла система, яка приділяла багато уваги колективним правам аристократії, з одного боку, і релігійного істеблішменту – з іншого. У цьому сенсі Фома Аквінський зазначав, що імператор, надаючи певні привілеї людям, інститутам або класам міг їх і забрати назад, у той час коли у феодалських суспільствах привілеї були «прив'язані» до своїх володарів, які таким чином набували певних «конституційних» гарантій, що практично були відсутні в імперіях [27, с. 125]. У феодалній Європі був поширений тип свавільного, некерованого правителя. Причиною цього була відсутність представницьких органів управління, процедури колективних рішень, політичної культури громадянського суспільства. Феодалні монархи ототожнювали себе з державою, абсолютизували владу [326, с. 5].

Глосатори в середні віки (XI–XIII ст.) і постглосатори коментували античні тексти, намагалися пристосувати їх до потреб господарства того часу, але не прийшли до висновку про існування юридичних осіб [571, с. 30].

У XIII столітті спостерігаються спроби кодифікації права. Про це свідчить поява Саксонського і Швабського зерцала. Їх джерелами

стали норми звичаєвого і канонічного (церковного) права, а також запозичення з кодексу Юстиніана.

Незабаром після Великої селянської війни був розроблений у 1532 р. і затверджений рейхстагом збір законів, названий на честь імператора Кароліною. З 219 статей кодексу – 142 присвячені кримінальному процесу, решта – кримінальному праву.

В. Ф. Чигир зазначав, що юридична особа як реальний суб'єкт права з'явилась із розвитком капіталістичного способу виробництва і виникненням торгових товариств. У XIII–XIV ст. в Італії були створені підприємницькі об'єднання, які стали прообразом акціонерних компаній [571, с. 31].

Досліджуючи період історії Київської Русі, професор М. Ф. Владимирський-Буданов у праці «Обзор історії руського права» зазначив, що спочатку (у період Київської Русі) публічне та приватне начало не розмежовувались, а особами визнавалися соціальні союзи: сімейний, родовий, общинний, державний. Фізична особа як суб'єкт права сприймалась через колективних суб'єктів [104, с. 384]

Вчений звертає увагу на те, що в руських пам'ятках особою називали або раба-полоненого, або річ [104, с. 385].

Взагалі, продовжує вчений, весь перший земський період є епохою не безмежного превалювання приватної особи, а навпаки, повного її нівелювання правами суспільних союзів.

У другому періоді (період Московської держави) особа звільняється від впливу сімейного, родового, общинного, але її права пригнічуються правами держави; навпаки в Литовській державі спостерігається значний розвиток прав приватної особи завдяки впливу німецького та римського права.

У період імперії в загальноруському праві поступово визначаються межі діяльності та влади особи відносно держави.

Зважаючи на такий розвиток подій, вчений звертає увагу на недоцільність пошуку в старовинному праві будь-яких точних визначень умов правоздатності фізичної особи.

Разом з тим вчений виділяє умови правоздатності, що визначаються фізичними та духовними особливостями та місцем у суспільстві.

Професор звертає увагу на суттєву відмінність руського права від старовинних законів більшої частини світу, які повне значення приватної особи приписували особам чоловічої статі. Обмежуючи в

цьому жінок, натомість руське право визнавало рівну правоздатність за чоловіком і жінкою.

Крім того, в період Київської Русі статус жінки був практично необмежений порівняно з наступними періодами розвитку.

Щодо віку, то він також у старовинному законодавстві визначений не точно. Строк настання повноліття визначається періодом від 15 до 20 років.

З настанням 15 років закінчувалось малолітство, з настанням 20 – неповноліття.

Хоча в договірних грамотах інколи повнолітніми визнавались в 12 років, вчений підкреслював, що це був строк політичного повноліття [104, с. 387].

У період імперії цивільне повноліття визначалось «Указом о единонаследии». Катерина II встановила межі малолітства 14 роками, неповноліття – 17 роками і 21 роками [104, с. 389].

Впливав на правосуб'єктність особи фізичний та розумовий, а також моральний стан, однак, як зазначає професор, вони практично не регулювалися правом.

Особливий статус мали іноземці, ізгої та раби. Іноземцями на Русі називали жителів інших руських земель, чужоземцями – жителів неруських країв [104, с. 392]. Іноземці не допускались свідками в суді. Наприклад, договір Новгородців з Казимиром забороняв їм володіти нерухомістю на новгородській території [104, с. 392]

Щодо права чужоземців, вчений, порівнюючи його з новою Європою, зазначає, що чужоземці на Русі взагалі не мали таких обмежень, як у східних чи класичних народів. Так, у німців, наприклад, до XVI століття існували такі норми стосовно іноземців: а) право кожного громадянина полювати за іноземцем та, зловивши його, перетворювати в раба; б) право власника на речі та особу іноземця, що потрапив до його володінь.

Серед такого ставлення тієї чи іншої держави до іноземців особливо варто виділити політику нетипового сприяння іноземцям, здійснювану правителями Монгольської імперії, а саме: Золотої Орди. Як зазначає у своєму дослідженні Р. Ю. Почекаєв, на території Золотої Орди завжди перебувала велика кількість іноземців: торговців, дипломатів, правителів васальних держав тощо. Самі монголи не мали досвіду адміністративної, торгової, дипломатичної діяльності, а тому нерідко намагалися залучити на службу іноземних фахівців. У свою чергу, іноземцям гарантувалась безпека їх перебування на території,

підлеглий хану, здійснювалось зрівняння прав з ханськими підданими та забезпечувалась можливість займати державні посади.

Виникнення статусу іноземної особи, що перебуває під владою хана Золотої Орди, передбачалось у момент отримання ним відповідної ханської грамоти – «проїзного» ярлика, яку він міг отримати і не перебуваючи на території Золотої Орди. Важливість отримання ярлика за межами Золотої Орди полягала в тому, що іноземець починав користуватися наділеними правами на території держав, правителі яких були васалами ординського хана [356, с. 369].

Необхідно звернути увагу на те, що носіями правового статусу іноземця в Золотій Орді могли бути як конкретні індивіди, так і представники окремих груп, наприклад торговці, духовенство: ханський ярлик наділяв привілеями та пільгами не окрему особу, а всю «корпорацію» [356, с. 370].

У період XIV–XV ст. у світовій політиці починається процес формування нового державного і суспільного устрою – національних держав, що був пов'язаний як з розпадом старих імперій, так і з появою і становленням суб'єкта національних держав – національної буржуазії. Розвиток капіталістичних відносин спричинив повільний поділ державної та економічної влади, зумовив утворення в західній Європі XVI–XVII ст. централізованих абсолютистських держав. Ці династичні держави (Тюдори в Англії, Габсбурги в Іспанії, Бурбони у Франції) мали багато інституційних рис, характерних для сучасних держав [326, с. 5].

Правове становище індивідів XVII–XIX в Російській імперії визначалось становим та професійним статусом.

Відповідно до цього все населення поділялось на служилих та податних. Служилі люди виконували перш за все функції державної служби.

Український дослідник В. Шаповал стверджує, що на ґрунті поширення ідей народного суверенітету і поділу влади склалося уявлення про державу як засіб здійснення влади, що об'єктивно має складну організацію, елементами якої є державні органи, з цього ж періоду почало вживатися поняття державного органу [540, с. 27].

М. С. Суворов у своїй праці «Про юридичних осіб по римському праву» звертав увагу на те, що юриспруденція аж до XIX ст. продовжувала підводити будь-яку юридичну особу під загальну категорію корпорацій, тобто поняття юридичних осіб науково розвивалося тільки відносно *universitates personarum*. Вперше

встановив кілька категорій юридичних осіб Гейзе, за вченням якого юридична особа є все, що в державі визнається за окремий суб'єкт прав; але кожна така особа повинна мати будь-який субстрат, який утворює або представляє юридична особа. Цим субстратом можуть бути: 1) люди, а саме: окрема людина в даний час, наприклад посадова особа; одночасний союз багатьох (*universitas*); 2) речі, а саме: поземельні ділянки як суб'єкти сервітутного права; ціле майно особи (фіск, спадок); яка-небудь майнова маса, присвячена загальнокорисній меті і поставлена під особливе управління [510, с. 66].

Вчені XIX століття Б. Кістяківський [184], М. Коркунов [220], М. Дювернуа [146], М. Ренненкампф [592], Є. Трубецький [535], Л. Петражицький [521], Г. Шершеневич [583; 584], епізодично досліджуючи суб'єкта права, визначали його як волездатну особу, тобто особу, наділену розумною волею, як суб'єкта користування, інтереси якого забезпечуються законом, як особу, здатну мати права незалежно від того, користується вона ними в дійсності чи ні, як формально визнаного об'єктивними нормами. Існували погляди, які відкидали саму ідею суб'єкта в праві, обґрунтовуючи існування безсуб'єктних прав і обов'язків.

Аналіз різноманітних наукових правових джерел дозволяє виділити певні тенденції у дослідженні суб'єктів права вченими-юристами зазначеного періоду.

Однією з найдавніших теорій суб'єкта в праві є вольова теорія [521, с. 78], відповідно до якої змістом суб'єктивного права є воля індивіда, і тому єдиним реальним суб'єктом права є волездатна особа, тобто людина [82, с. 29]

Внаслідок чого початкове поняття про особу або суб'єкта права має збігатися з поняттям про людину. Логічним наслідком такого висновку стала так звана теорія фікцій (юридичних осіб). Після Савіньйо вольова теорія суб'єктивного права найбільш послідовно захищалася Віндшейдом. На думку Віндшейда, тільки людина є «особою», бо лише вона має волю [614, с. 219; 82, с. 29–32].

В. М. Хвостов стверджує, що суб'єктом права може бути тільки той, хто належить до розряду істот, наділених розумною волею. Такими істотами є, по-перше, окрема людина, за якою визнана правоздатність, – особа фізична. З такою ознакою суб'єкта прав в обороті виступають і цілі соціальні організації, також наділені правоздатністю, хоча і в обмеженому обсязі, – юридичні особи. За

загальним правилом, кожен суб'єкт прав володіє своїми правами у своїх особистих інтересах, тобто для задоволення своїх власних потреб. Але це не є принципово необхідним. Можливі й такі явища, коли особа має право на користь іншої особи (римська *fiducia cum amico*). Такі суб'єкти права називаються фідуціарні-уповноважені (*Treuhander*) [556, с. 874].

Тобто, продовжує В. М. Хвостов, суб'єктом права може бути одна особа, а здійснення цього права насправді може перебувати в руках іншої особи, на підставі даного останній повноваження. До того ж цими повноваженнями може наділяти не тільки сам суб'єкт права, але і закон, і публічна влада, внаслідок цього не є неможливим володіння суб'єктивними правами (тобто визнаною правом сферою влади) з боку недієздатних осіб (наприклад дітей). Здійснення належних їм прав надається іншим особам і тим самим для них забезпечується можливість отримувати вигоду з існування самої категорії суб'єктивних прав [556, с. 874].

Однак вольова теорія підлягала жорсткій критиці. Право належить тому, хто ним користується, а не тому, хто проявляє волю, зазначає В. Залеський, здатність проявляти волю може бути відсутня, а право зберігатися. Особи, не маючи волі, наприклад недієздатні діти, володіють правами [164, с. 261].

На те, що суб'єктами права є не тільки волєздатні індивіди, але й діти, а також божевільні, тобто особи, що не володіють розумною волею, вказав Ієрінг [611, с. 326]. Вони, не володіючи розумною волею, мають інтереси. Відповідно мінімальною вимогою для того, щоб виникло право, є наявний інтерес. Право виникає при охороні інтересу. Таким чином, право в загальному змісті є охороною інтересу. Право в об'єктивному змісті – це сукупність норм, які охороняють інтереси, право в суб'єктивному сенсі слід визначити як наявність охоронюваного інтересу [164, с. 255]. Два моменти створюють, на думку Ієрінга, поняття права – субстанціональний, що полягає в його практичній меті, а саме: користування, вигода, і формальний, що є засобом відносно цієї мети, – право на захист. [611, с. 338]. Наявність охоронюваних інтересів дає можливість суб'єкту, наділеному волею, певну владу над об'єктами зовнішнього світу та діями інших людей, а за осіб, воля в яких відсутня, таку владу проявляє саме суспільство, яке охороняючи їх інтереси, діє через опікунів, представників тощо [164, с. 255]. Суб'єкт права – це не вольовий суб'єкт, а суб'єкт

користування [611, с. 336]. Діти і божевільні – суб'єкти користування. Закон забезпечує їх інтереси, тому вони суб'єкти права.

Суб'єктом права, за Є. Трубецьким, може бути будь-хто, здатний мати права незалежно від того, користується він ними в дійсності чи ні. Здатність мати право Є. Трубецької визначає як правоздатність [535, с. 166].

Критикуючи теорію інтересу, Є. Трубецький зазначає, якщо теорія інтересу правильна, то суб'єктом права може бути лише жива людина. Пануюча теорія, на його думку, зводить зміст права в суб'єктивному змісті до інтересу, відповідно власником інтересу може бути лише жива особа. Тобто, за Ієрінгом, інтереси можуть бути лише у живих осіб або у групи живих осіб. Інтереси індивіда разом з ним народжуються і разом з ним відмирають. У покійника не може бути інтересу, і, відповідно, якщо право це те, що й інтерес, то суб'єктами права можуть бути лише особи, які фізично існують [535, с. 166]. У дійсності ж, продовжує Є. Трубецький, існують і визнаються ряд суб'єктів права, яким зовсім не відповідають конкретні люди. Право охороняє не лише осіб, які народились, але й зародок. Караючи за витравлення плоду, право забезпечує правильний розвиток зародку, різними адміністративними і кримінальними методами охороняючи його майнові та спадкові права. Отже, робить висновок Є. Трубецький, раз закон визнає і охороняє права зародка, останній таким чином визнається суб'єктом права. Таким чином, суб'єкт права і жива особа, фізично існуюча, не співпадають між собою. Суб'єкт права може продовжувати своє існування, коли відповідна йому людина фізично вже не існує. Таким чином, підсумовує вчений, суб'єктами права можуть бути не лише люди існуючі, але й уявні [535, с. 168]. Визначаючи суб'єкта права, Є. Трубецький виходить із свободи як основи, змісту «правомочия». Свобода, на його думку, це не фізичний або психічний стан чи якість реального суб'єкта, свободою як «правомочиєм» особа наділяється нормами об'єктивного права. Для того щоб наділити свободою, визнати її за будь-якою особою, немає необхідності в реальному існуванні такої особи, для цього достатньо уявне, можливе існування такої особи [535, с. 170]. Одночасно вчений наголошує, що, крім індивідуальних осіб, яких зазвичай називають «фізичними», суб'єктами права можуть бути і юридичні особи [535, с. 174], так звані штучні, які створюються для задоволення колективних цілей групи приватних осіб.

Право завжди відображає відносини між особами або суб'єктами права, права і обов'язки можуть виникати лише між ними. Особою в юридичному значенні називають правоздатного суб'єкта. Правоздатність полягає в наділенні особи певним колом прав і обов'язків [592, с. 155]. М. Ренненкампф звертає увагу на те, що від правоздатності слід відрізняти здатність до юридичних дій, яка полягає в праві особи встановлювати правовідносини власною волею та діяльністю. Останнє поняття обмеженіше за перше, тому що не всі правоздатні суб'єкти мають здатність діяти особисто (наприклад, малолітні, слабоумні) [592, с. 155–156]. Одночасно особою в юридичному змісті він називає правоздатного суб'єкта, зазначаючи, що право завжди виражає відносини між особами або суб'єктами права.

В. Дурденєвський писав: «З суто формальної точки зору суб'єктом права є все, що визнається таким об'єктивними нормами» [145, с.84]. Г. Шершеневич зазначає, що суб'єкт права – це той, кому об'єктивне право присвоює в юридичному відношенні суб'єктивне право. Суб'єкт права інакше називається особою. Присвоєння права суб'єкту, зв'язування права з суб'єктом полягає в тому, що тільки йому надано здійснення інтересу, забезпеченого нормами права, тільки від його волі залежить приведення в рух соціального апарату, що забезпечує його інтереси. Якщо суб'єктивне право, розмірковує Г. Шершеневич, присвоюється суб'єкту об'єктивним правом, то суб'єкт права є штучним продуктом творчості об'єктивного права. Людина стає суб'єктом права не через своє людське походження або моральну гідність, а внаслідок веління об'єктивного права. Суб'єкт права – не антропологічне, а суто юридичне поняття. Суб'єкт права не те саме, що людина, – це тільки одна його властивість, створена об'єктивним правом [584, с. 568–628; 559, с. 699].

Л. Петражицький вважав, що суб'єктами прав і обов'язків можуть бути не лише індивідуальні, конкретні особи, а й їх класи, роди, види, наприклад клас батьків і клас дітей. На його думку, із сутності пануючого вчення про право випливає, що правовідносини між неіндивідами, між родами або видами осіб зовсім немислимі, але фактично вони існують. Як приклад він наводить абсолютні правовідносини, суб'єктами обов'язків у яких є клас: «всякий», «кожен» [521, с. 417–418].

Історії правових вчень відомі погляди, уявлення, які певною мірою відкидають або піддають сумніву саму ідею особи – суб'єкта права. Так, професор Е. Беккер свого часу висловив критичне ставлення до поняття суб'єкта права і запропонував замінити його на «користувача» і «уповноваженого». На його думку, користувачем може бути не тільки особа, але й річ, наприклад тварина, але за наявності уповноваженої особи. На цій підставі він допускав можливість подання позову від імені собаки, коня, нерухомого майна і т.д. [615, с. 28]

У курсі німецького пандектного права Б. Віндшейд висловив ідею безсуб'єктних прав і обов'язків. Він зазначав: «...справедливо, що будь-яке право має обумовлене призначення і без цього призначення юридичний порядок не створює і не охороняє ніякого права; але якщо призначенням права бачити в його суб'єкті, то суб'єктом не прийнятого спадку буде майбутній спадкоємець, а суб'єктом майна будь-якої установи буде ціль (мета), якій воно служить» [97, с. 109].

Таким чином можна констатувати неоднозначність розуміння поняття «суб'єкта права» вченими дореволюційного періоду, аргументи яких видаються досить переконливими та актуальними і в сучасній теорії суб'єкта права. Таке розмаїття поглядів обумовлювалось західним впливом на формування системи права. Саме в цей період виходять перші праці з адміністративної юстиції, починають формуватися ідеї становлення адміністративного права як управлінського та поліцейського з притаманними їм особливостями.

У період переходу від капіталізму до соціалізму, від приватної власності до суспільної, ліквідація індивідуальної власності на засоби виробництва фактично означали заперечення самотійного статусу і значення індивіда, окремої людини як суб'єкта економіки, права і політики, радикальну відмову від індивідуального на користь загального (суспільного, колективного), всебічну трансформацію людини в живе знаряддя і допоміжний засіб загального цілого, у простого виконавця відповідних функцій пролетарсько-організованої соціалістичної спільноти, словом, – у знеособлений ординарний, безправний «гвинтик» єдиної величезної машини колективного придушення, насильства, владно-централізованого виробництва, розподілу і споживання [304, с. 154].

Таке розуміння проблеми суб'єкта в праві було мовлене розумінням самого права. Так, О. Іоффе зазначав, що поняття адміністративного і цивільного права в СРСР не має нічого спільного з поняттям публічного і приватного права в буржуазних державах, тому що, розмежовуючи адміністративне та цивільне право, радянська юридична наука виходить не з їх протиставлення, а з того, що вони є галузями єдиної системи радянського соціалістичного права. «Ми нічого приватного не визнаємо, для нас все у сфері господарства є публічно-правове, а не приватне» [173, с. 22].

П. Стучка зазначав, що особа (persona) в сенсі радянського періоду розвитку права не являє собою просто людину, індивіда. Вислів римського юриста, що «право створене заради людини» (hominem causa) та мало свого часу буквально значення, юристами давно забуте. У правовому сенсі особа, з одного боку, являє собою абстракцію, суб'єкта прав, з іншого – містить у собі поняття господарюючої одиниці [590, с. 766]. Спочатку, продовжує П. Стучка, особа є цілком конкретною главою нижчого економічного осередку суспільства. Таким чином, розвиток поняття суб'єкта права до сучасного розуміння, як простої персоніфікації, становить результат тисячолітньої історії, в якій зник сам зв'язок між конкретним поняттям людини й абстрактним поняттям особи, суб'єкта права.

Стверджуючи, що думка К. Маркса «про осіб, воля яких панує у речах (як товарах)», зустрічається і у юристів, які не бачили книг К. Маркса, як-то: «Річ, так як вона безвольна, має призначення бути підвласною волездатній (правоздатній) особі». Але К. Маркс дав одночасно і уявлення про річ, як пануючу над людиною. П. Стучка доходить висновку, що одна особа, як уособлення речі, являє собою волю речі, яка панує над іншою особою, яка нею не володіє, розділяючи таким чином активного і пасивного суб'єкта права [590, с. 767].

Критикуючи буржуазне право, яке, на думку вченого, не розділяє, не конкретизує суб'єктів права, а навпаки, виводить зовсім абстрактне поняття особи, сторони у правовідносинах, байдуже на якому з протилежних полюсів, П. Стучка зазначає, що, щоб дійти до своєї досконалої форми, ця абстракція робить довгий шлях, особа повинна бути правоздатною, тобто мати законне право бути суб'єктом права. Отже, влада видає закон, який визначає, хто має це право, тобто право ніби делегується державною владою [590, с. 769].

Правоздатність не є особливою якістю людини через те, що вона людина, навіть не через те, що вона громадянин держави, а з огляду на існування про це закону, норми права [590, с. 448].

Таких позицій дотримувались і Є. Пашуканіс, О. Малицький, Д. Курський тощо.

Висловлюючи ідеї щодо суб'єкта права в контексті своєї «мінової теорії права», у 20-ті рр. Є. Б. Пашуканіс писав, що не визнає жодної абсолютної правоздатності, ніяких недоторканих суб'єктивних приватних прав [330, с. 184]. О. Малицький відмовляв особі бути носієм і джерелом прав [267, с. 49]. Д. І. Курський вважав, що в умовах диктатури пролетаріату, «воєнного комунізму» не повинно бути місця для визнання та захисту прав і свобод індивіда [239, с. 38–42]. Таких самих поглядів дотримувався М. А. Рейснер, інші автори [302, с. 113–261]. В. С. Нерсисянц, детально дослідивши підстави та генезис цих уявлень, доходить висновку про те, що «комунізм за своєю суттю і визначенням (а соціалістична практика – і фактично) заперечує людину як особистість, як незалежного та самостійного (економічного, правового, морального і т.д.) суб'єкта» [302, с. 113–261].

З середини 50-х років на противагу «вузьконормативного» визначення суб'єкта права його стали трактувати як єдність правової норми та правовідносин (С. Ф. Кечекьян, А. А. Піонтковський) або як єдність правової норми, правовідносини і правосвідомості (А. К. Стальгевіч, Я. Ф. Миколенко)

У цей період суб'єкта права зазвичай ототожнювали з учасником (суб'єктом) правовідносин, хоча окремі автори (зокрема, Г. І. Петров, Ц. А. Ямпольська, В. Я. Бойцов, В. Д. Сорокін, Р. О. Халфина) розмежовували суб'єкта права і учасника правовідносин.

С. Ф. Кечекьян, обґрунтовуючи розуміння своєї позиції суб'єкта в праві, зазначає, що особа, стаючи власником певних прав, лише реалізує ту здатність, яка їй була властива і раніше, і не отримує жодних нових якостей, крім тих, які цілком пов'язані з набутими правами та покладеними на неї обов'язками. Виходячи з цього, слід визнати, продовжує вчений, що достатньо одного терміна «суб'єкт права» для позначення як особи, здатної стати носієм прав та обов'язків, так і особи, яка вже бере участь у правовідносинах. Під суб'єктом права слід розуміти особу: а) яка бере участь або б) що може брати участь у правовідносинах. Під суб'єктом права

розуміється особа, що може бути учасником правовідносин, в такому випадку поняття суб'єкта права зливається з поняттям правоздатності. У випадку участі особи в окремих правовідносинах під суб'єктом права розуміється носій прав і обов'язків у даному конкретному правовідношенні [182, с. 84].

Поняття «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин» цілком не збігаються, вважає Г. І. Петров. Правосуб'єктність реалізується не тільки у правових відносинах, але і в багатьох випадках, мінаючи їх. Так, наприклад, покладені на суб'єктів права юридичні обов'язки не робити певних (зазначених у нормах права) антигромадських дій реалізуються шляхом стримування від них, крім участі суб'єктів права в правових відносинах. Отже, правовими відносинами не вичерпуються можливості реалізації правосуб'єктності. Вступаючи в правові відносини, суб'єкти права виявляються в конкретних юридичних зв'язках з іншими суб'єктами права, яких у них до вступу в ці відносини не було. Тому слід розрізняти ці два поняття, не забуваючи про їх тісний взаємний зв'язок [339, с. 41].

Р. О. Халфіна вважає, що поняття учасника правовідносин вужче ніж поняття суб'єкта права, оскільки правовідносини як єдність форми і змісту знаходяться тільки у сфері дійсності, у сфері реалізації права, підкреслює вчена. Тому в даному випадку нас повинні цікавити не всі потенційні можливості осіб, які беруть участь у правовідносинах, а ті їх особливі властивості та якості, які зумовлюють можливість участі в правовідносинах. Оскільки правовідносини – не єдина форма реалізації права, норми, що визначають становище суб'єкта права, реалізуються в першу чергу, створюючи правовий статус. Вони встановлюють становище особи – людини або колективу – у суспільстві, їх потенційні можливості. Наявність правового статусу, якість суб'єкта права – необхідна умова участі у правовідносинах [551, с. 115]. Учасниками правовідносин є людина або певним чином організоване громадське утворення. Залежно від характеру відносин, в яких бере участь людина, розкриваються різні сторони її особистості. Вона виступає як член суспільства, як член сім'ї, як працівник, як посадова особа, яка виконує покладені на неї функції, тощо. Усі ці властивості розкриваються в різних видах суспільних відносин. У кожному з них виявляються різні сторони, властивості, характеристики людини.

Вчена звертає увагу на індивідуалізацію характеристик колективів, що виступають як учасники правовідносини. Для участі в правовідносинах колектив повинен бути певним чином організований. Характер і форма організації мають велике значення для участі колективу у правовідносинах. Це можуть бути громадські організації, створені для виробничої діяльності, для споживання, творчі спілки, культурні, спортивні та інші товариства. Індивідуалізована характеристика колективів-учасників правовідносин досить істотна для даних відносин.

Таким чином, підсумовує Р. О. Халфіна, доцільним є виділення більш вузького поняття, ніж суб'єкт права, – поняття учасника правовідносин, яке дасть можливість охарактеризувати певну сторону реального буття суб'єкта права – його участь у конкретних суспільних відносинах [551, с. 116].

Саме ці положення було покладено в основу подальших наукових досліджень суб'єкта в праві.

З 90-х років в юридичній науці помітно посилився інтерес до теорії розрізнення права і закону, до ідеї правової свободи, стали можливі перші кроки в бік правової державності. Приймається Конституція України, основою якої є фундаментальна людиноцентристська спрямованість.

Право у доктринальному розумінні визначається як сукупність визнаних у суспільстві і забезпечених офіційним захистом нормативів рівності і справедливості, що регулюють боротьбу і узгодження вільного волевиявлення в їх взаємовідносинах [315, с. 19].

Аналіз наукових та науково-публіцистичних джерел дозволяє дійти висновку, що основну увагу в цей період вчені-юристи приділяють дослідженню правового статусу суб'єктів окремих галузей права взагалі та як учасників тих чи інших правовідносин зокрема.

Так, під суб'єктом адміністративного права розуміють учасника суспільних відносин, який має суб'єктивні права та виконує юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [5, с. 189]. Взагалі для адміністративного права характерна велика кількість суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими характеристиками. Цим зумовлене й існування різних варіантів їх класифікації. Суб'єктів адміністративного права поділяють на: державні організації та їх представники і недержавні

організації та їх представники; суб'єкти колективні та індивідуальні; фізичні, юридичні особи і колективні суб'єкти без статусу юридичної особи тощо [5, с. 190, 192].

У фінансово-правовій науці суб'єкта фінансового права визначають як особу, яка має правосуб'єктність, тобто потенційно здатна бути учасником фінансових правовідносин, оскільки вона наділена необхідними правами та обов'язками. Вчені з фінансового права підкреслюють, що юридичні права та обов'язки у сфері фінансової діяльності належать суб'єктам фінансового права внаслідок дії фінансово-правових норм незалежно від участі в конкретних правовідносинах. Таким чином, суб'єкт фінансового права, вступаючи в конкретні правовідносини при реалізації своїх прав і обов'язків, набуває нових властивостей – він стає суб'єктом (учасником) правовідносин та при цьому зберігає свої якості, якими володів до вступу в них, тобто залишається суб'єктом фінансового права.

Особливість кола суб'єктів фінансового права полягає в тому, що в нього входять три основні групи: а) держава та її територіальні підрозділи; б) колективні суб'єкти; в) індивідуальні суб'єкти. Кожна з них відрізняється своєрідністю [557, с. 56].

Цивільно-правова наука суб'єктами цивільного права визначає учасників цивільних правовідносин, до яких відносить: 1) фізичних осіб – громадян України, іноземців і осіб без громадянства, які користуються однаковими з громадянами України майновими і особистими немайновими правами за винятками, встановленими у законі; 2) юридичних осіб – вітчизняних, іноземних, спільних, вітчизняних з іноземними інвестиціями тощо; 3) суб'єктів публічного права — державу Україна, Автономну Республіку Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші соціально-публічні утворення [554, с. 96].

Поняття суб'єкта господарського права обґрунтоване теорією господарського права, яка впливає з того, що суб'єктами господарського права є учасники господарських відносин. Згідно зі ст. 2 ГК учасниками відносин у сфері господарювання є: а) суб'єкти господарювання; б) споживачі; в) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією; г) громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них

організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності. Таким чином, усіх вищезазначених суб'єктів можна розглядати як суб'єктів господарського права [587, с.100].

Розглянувши підходи до визначення поняття суб'єкта права в фундаментальних галузях права, а також види таких суб'єктів та існуючі варіанти їх класифікації, слід визнати, що поняття суб'єкта у праві є далеко не однозначним. Можна констатувати відсутність загальноприйнятого підходу до його трактування в дослідницькій літературі, зважаючи на те, що його значення великою мірою визначається контекстуально, виходячи з того, в рамках якого концептуального поля воно функціонує.

Фундамент нової теорії суб'єкта права, що передбачає переоцінку існуючих правових цінностей і переосмислення вихідних правових підстав, намагається закласти С. Архіпов, який доходить однозначного висновку про те, що суб'єкт права є явищем багатоаспектним. Вчений стверджує: «Суб'єкта права може бути розглянуто: як правову особу; як правову волю; як єдину сукупність правових зв'язків, відносин; як цілісну систему правових уявлень, почуттів, емоцій, переживань (індивідуальну правосвідомість); як вищу соціально-правову (само) цінність, яка визначає в праві всі інші цінності; як правового діяча – джерело будь-якої правової активності, від якого виходять правові акти, юридичні дії, вчинки і т.д. Безліч аспектів розгляду суб'єкта права не виключає єдності його поняття, яке вчений визначає наступним чином: суб'єкт права є сукупністю укладених у спеціальну юридичну форму (у форму юридичної особи або індивіда) правових якостей людини» [37, с. 108–109].

Отже, у різні історичні епохи поняття суб'єкта права неодноразово видозмінювалось. Таке різноманіття підходів безпосередньо залежало від світогляду вчених, який, у свою чергу, визначався економічними, соціальними, культурними та іншими факторами конкретної історичної епохи.

1.3. Юридична конструкція суб'єкта права

При будь-якому типі держави і права центральне місце у правовій дійсності займає суб'єкт права. До нього звернені юридичні приписи, він – об'єкт судового та іншого правового захисту, на ньому

фокусуються різноманітні правові зв'язки і процеси. Ступінь визнання та захищеності суб'єкта права в тому або іншому суспільстві визначається типом його соціально-економічної організації, рівнем загальноцивілізаційного розвитку, його гуманізації та лібералізації. У радянській літературі при аналізі правової системи суб'єкту права приділялось недостатньо уваги, що було цілком закономірним: особистість займала другорядне становище, а тому суб'єкт права досліджувався лише при вивченні деяких елементів механізму правового регулювання, в тому числі при аналізі правових відносин [140, с. 206].

Відповідно до нової правової доктрини головним компонентом (підсистемою) і одночасно центром, ядром правової системи є суб'єкт права. Перш за все – це людина в її юридичній якості носія суб'єктивних юридичних прав і обов'язків та учасника правових відносин, тобто суб'єкт, що володіє здатністю мати права і обов'язки, який їх реально має та своїми власними діями здійснює ці права та обов'язки.

Вчені-правознавці під час здійснення своїх наукових досліджень, присвячених питанням суб'єктів права, досить часто звертають увагу на розкриття поняття та структури правового статусу суб'єктів, його галузевих різновидів та особливостей, на правосуб'єктність як вагому ознаку суб'єкта права, саме тому у наукових працях можна знайти різноманітні підходи до визначення та зіставлення цих категорій.

Однак поза увагою науковців лишилася проблема юридичної конструкції суб'єкта права, а тому з метою систематизації масиву категорій, що характеризують суб'єкта в праві, варто приділити їй належну увагу.

У науковій літературі юридична конструкція розглядається як гносеологічна категорія, інструмент, засіб пізнання правових явищ, що являє собою ідеальну модель, яка відображає складну структурну будову врегульованих правом суспільних явищ, їх елементів та служить формою відображення дійсності [566, с.12].

Юридичні конструкції в сучасній теорії права розглядаються як найбільш важливий за значенням елемент змісту права, його внутрішньої форми [34, с. 9]. Побудова юридичних конструкцій служить реалізації практичних завдань правового регулювання. У зв'язку з цим вона повинна відповідати цілому ряду вимог:

1) мати цілісний, гомогенний характер, відповідати іншим конструкціям;

- 2) її повинні відрізняти ясність, простота і легкість застосування;
- 3) вона покликана полегшити розуміння явища.

Юридична конструкція, як і будь-яка модель, є спрощеним образом, абстракцією правових явищ. Через це вона відрізняється чіткістю, необхідною наглядністю і приводить знання в певну систему, полегшуючи розуміння та інтерпретацію досліджуваних об'єктів [258, с. 35–36].

Юридична конструкція розкриває, з яких елементів складається досліджуваний об'єкт, відтворює його як системно-структурне явище чи механізм дії.

Звідси юридичні конструкції, як правило, позначаються термінами «склад», «структура», «зміст», «механізм» [169, с. 216].

Юридична конструкція як ідеальна модель може мати дві форми: нормативну та теоретичну (гносеологічну). Під нормативними конструкціями розуміють юридичні конструкції, виражені і закріплені в нормах права, а теоретичні конструкції розглядаються як конструкції, які застосовуються юридичною наукою як метод пізнання правових явищ. Між цими видами юридичних конструкцій немає межі, яка б їх різко розділяла. Нормативні юридичні конструкції знаходять відображення в конструкціях юридичної науки, а теоретичні конструкції, будучи орієнтиром, методом пізнання правових явищ, можуть перетворитися в нормативні та використовуватись як засоби побудови нормативного матеріалу. Юридична наука не лише осмислює ті конструкції, які виражені в праві. Виявляючи їх недоліки, вона може формулювати пропозиції з метою їх удосконалення, розробляти нові, які більше відповідають рівню розвитку теоретичних знань та інтересам держави на певному етапі розвитку суспільства [565, с. 150–151]. Слід підкреслити, що юридична конструкція може розглядатись в рамках позитивного права як усталена нормативна схема регулювання і як наукова теоретична модель [514, с. 41].

Нормативна юридична конструкція співвідноситься з науковою юридичною конструкцією відповідно до принципу Кюрі (симетрія-дисиметрія конструктивних елементів), таким чином відображаючи вплив волі законодавця – творця позитивного права і вплив правової догми на трансформацію наукової юридичної конструкції в нормативну [44, с. 27].

Юридична конструкція суб'єкта в праві відображає його складну структурну побудову, розкриття її змісту можливе через аналіз

структурних елементів, враховуючи характерні системні властивості, оскільки внутрішній зв'язок між її елементами виявляється у впорядкуванні її складових та їх єдності і повноти у певному змістовному і функціональному спрямуванні [170, с. 18].

Дослідження джерел права, що регулюють функціонування суб'єктів, свідчить, що не природа, не суспільство, а лише держава дійсно визначає, хто і на яких умовах може бути суб'єктом права, а відповідно і учасником правовідносин, якими якими він повинен володіти. Лише законом може встановлюватись та визнаватись особлива сукупність юридичних якостей, яка дозволяє особі стати суб'єктом права. Варто зазначити, що для формування юридичної конструкції важливим є момент виникнення суб'єкта в праві, який безпосередньо залежить від його різновиду.

Так, фізичні особи як суб'єкти права виникають з моменту засвідчення факту їх народження, однак реалізувати права самотійно або через представника вони можуть лише після реєстрації у відповідних органах. Саме в момент реєстрації особа набуває ідентифікуючих ознак: прізвище, ім'я, по батькові, дата народження.

Момент виникнення фізичної особи як суб'єкта права визначає цивільне законодавство. Так, ЦКУ встановлює, що цивільна правоздатність фізичної особи виникає з моменту її народження. Засобами індивідуалізації фізичної особи є ім'я та її місце проживання.

Аналогічним є момент виникнення колективного суб'єкта права, який вчені пов'язують із його реєстрацією та набуттям відповідних ідентифікуючих ознак (зовнішня відокремленість, найменування та інші).

Порядок утворення (виникнення) юридичних осіб публічного та приватного права визначається Цивільним кодексом України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» тощо.

Таким чином, виникнення суб'єкта права здійснюється шляхом юридичної фіксації його ідентифікуючих ознак, дозволяє та породжує можливості мати права і обов'язки, що визначається категорією «правосуб'єктність».

Ця властивість зумовлюється чинним законодавством і не залежить від самих суб'єктів права (фізичних осіб, колективних

утворень), вона виступає як абстрактна можливість правоволодіння осіб, складає обов'язкову передумову їх самостійної участі в правовідносинах [171, с. 154–155].

Формування системи права в суспільстві зумовлює формування певної правосуб'єктності. І залежно від рівня розгорнення в суспільстві системи права розкривається кількісна та якісна її сторони [284, с. 21].

Правосуб'єктність як властивість суб'єкта права є передумовою його правового статусу, вона вказує на здатність до свідомої поведінки та породжує можливість визначення його конкретного місця у правовій системі [336, с. 26; 99, с. 25].

Розглядаючи правосуб'єктність, вбачається за доцільне проаналізувати її структурні елементи, щодо яких у науці висловлюються різні точки зору.

Так, найрозповсюдженішою є позиція, за якою структура правосуб'єктності має три елементи:

- правоздатність – здатність мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки;
- дієздатність – здатність реалізувати права та обов'язки своїми діями;
- деліктоздатність – здатність нести юридичну відповідальність за свої дії [272, с. 187; 336, с. 25].

М. С. Андрейкін розуміє категорію правосуб'єктності комплексно як сукупність понять – суб'єкт права, його правоздатність, дієздатність, а також виникнення, припинення прав та їх обсяг [36, с. 429].

Подібну позицію висловлює М. Перепелиця, досліджуючи суб'єктів фінансового права, до змісту фінансової правоздатності включає як саму здатність мати фінансові обов'язки і права, так і сукупність таких обов'язків і прав, наголошуючи при цьому на важливості та необхідності обох елементів. Немає сенсу суб'єкту фінансового права володіти даною можливістю, не маючи при цьому відповідного комплексу юридичних обов'язків і прав [332, с. 220].

Така думка не є новою для правової науки, свого часу Ю. Толстой вказав, що конституційні права при наявності у громадянина відповідної правоздатності (політичної, адміністративної, трудової) виникають спочатку як елементи останньої і лише із виникненням юридичного факту переходять у стан суб'єктивних прав. Визнанням

конституційних прав елементами правоздатності не лише не зменшується їх значення, а навпаки, підкреслюється їх загальність та гарантованість кожному [533, с. 71–72]. У свою чергу, Є. Флейшиц зазначає, що визнання основних прав елементами правоздатності означає, що для певних громадян ці права не виникнуть [546, с. 277–180].

Дієздатність означає здатність набувати і здійснювати права і обов'язки, а також здатність самостійно нести відповідальність за свої неправомірні дії [62, с. 49]. На думку Л. Г. Кузнецової, зміст дієздатності полягає у здатності набувати права та створювати для себе обов'язки; здатності реалізовувати своїми діями права та виконувати обов'язки, належні та покладені на іншу особу; здатність своїми діями припиняти належні даній особі права і обов'язки [229, с. 80].

У свою чергу, Є. Белькова вважає, що змістом дієздатності охоплюється здатність своїми діями реалізовувати права та виконувати обов'язки. Разом з тим обов'язки можуть виникати не лише із правочинів, а й із правопорушень, тобто обов'язок може бути у вигляді деліктної відповідальності [62, с. 49].

У деліктному праві особи, що не досягли 14 років, не відповідають за нанесену шкоду, за них відповідальність несуть батьки або піклувальники [229, с. 49].

Таким чином, виникення самостійної деліктної відповідальності пов'язується із дієздатністю особи.

Р. О. Стефанчук, досліджуючи цивільну дієздатність фізичних осіб, не виділяє в ній деліктоздатності, аргументуючи це тим, що деліктоздатність є не зовсім точною та вдалою ознакою, оскільки передбачає лише здатність своїми діями нести відповідальність за вчинене правопорушення. Однак таке трактування деліктоздатності, на думку вченого, залишає поза увагою той факт, що особа повинна мати не лише здатність нести відповідальність, однак і будь-які інші наслідки негативного характеру і не лише за протиправні діяння, однак і в передбачених законом випадках діяння правомірні [503, с. 141].

Тобто такий елемент доцільно виділяти у структурі дієздатності, у такому випадку недієздатна особа автоматично стає і неделіктоздатною, що зумовлено рівнем дозрівання волі, в результаті

якої правоздатність перетворюється в дієздатність у міру формування волі суб'єкта.

Ряд вчених не вбачає необхідності виділення дієздатності і деліктоздатності як елементів правосуб'єктності і ототожнюють останню із правоздатністю. Так, С. Кечеян додержується позиції, що правоздатність включає дієздатність. Правознавець вважає, що особа, набуваючи певних прав, не здобуває ніяких нових якостей, крім тих, які повністю пов'язані зі змістом прав, що набуваються нею, і покладених на неї обов'язків, а лише реалізує ту здатність, що була властива їй раніше [182, с. 84–85].

На думку М. Матузова, правоздатність реалізується, тобто трансформується у дійсність через дієздатність, під якою розуміється не тільки можливість (здатність) особи мати права і обов'язки, а й здійснювати їх своїми особистими діями, нести відповідальність, вступати у відповідні правовідносини. І якщо правоздатністю наділені всі громадяни, починаючи з моменту народження і закінчуючи смертю, то дієздатністю – не всі: нею не володіють з огляду на зрозумілі причини малолітні діти і душевно хворі особи, за яких виступають їх законні представники – батьки, опікуни, піклувальники [272, с. 16–30]. У словнику Брокгауза та Єфрона вказується, що дієздатність, на відміну від правоздатності, означає на юридичній мові здатність особи здійснювати юридичні дії, спрямовані на встановлення, зміну, припинення чи здійснення цивільних прав. Тобто під дієздатністю розуміють здатність людини усвідомлено виражати свою волю при здійсненні юридичних правочинів і керувати своїми діями із усвідомленням їх наслідків. Дієздатність є цивільно-правовою осудністю. Відсутність дієздатності впливає і на загальний склад правоздатності особи. Дієздатність називають фактичною правоздатністю [589, с. 324].

Ю. С. Гамбаров зазначає, що відносини між право- та дієздатністю ті самі, що і між правом та його здійсненням, оскільки перше виражає пасивний, а друге – активний стан суб'єкта права: в першому випадку необхідно бути лише особою, у другому – володіти усвідомленою та самостійною волею [238, с. 457].

О. М. Нечаєва, досліджуючи правоздатність і дієздатність фізичних осіб, наголошує на відмінностях між цими категоріями, що полягають у наступному:

– правоздатність не пов'язана з віком громадянина, а дієздатність прямо залежить від нього;

– на правоздатність не впливає стан здоров'я фізичної особи, а її дієздатність у деяких випадках визначається серйозними відхиленнями у стані здоров'я суб'єкта права;

– правоздатність належить до стабільних понять, що не підлягають зміні, тоді як обсяг дієздатності може розширюватись і, навпаки, скорочуватись у випадках, передбачених законодавством;

– правоздатність не визначається законом, вона властива природі людини, тоді як дієздатність заснована на законі [305, с. 34].

С. Братусь пояснює різницю між правоздатністю і дієздатністю з позиції можливості здійснення волі, що є одним із істотних моментів участі у правовідносинах [82, с. 29–32].

Зрілість волі для фізичної особи в правовій науці оцінюється або визначається таким поняттям, як вік. Вік як підстава для вирішення питання про зрілість волі суб'єкта, необхідної для здійснення правових дій, встановлюється для фізичних осіб законодавцем. Законодавець виходить з того, що, перш за все, саме вік визначає розумовий рівень, готовність суб'єкта і, як наслідок, можливість усвідомлення ним характеру здійснюваних дій або, навпаки, необхідність утримання від їх здійснення, адже вік – це період, ступінь зростання в розвитку людини. У повному обсязі така дієздатність настає, за загальним правилом, після досягнення повноліття для фізичної особи. Проте в правовій науці таке положення не є беззаперечним. Так, Д. І. Мейєр писав: «Фізична особа досягає такого віку, в якому розумові здатності її стають слабкіші, а у зв'язку з цим стає слабкіше і її здатність до громадської діяльності. Тому зрозуміло, що і старість повинна здійснювати певний вплив на юридичне становище особи» [281, с. 98; 332, с. 226].

Однак існують і інші умови, що впливають на дієздатність суб'єкта. Так, С. Архіпов узагальнив класифікацію умов функціонування суб'єкта в праві, звертаючи увагу на те, що деякі з них однаково належать до характеристики як фізичних осіб, так і юридичних. Учений виділив такі їх види: «умови, що характеризують готовність суб'єкта права з точки зору його волі, здатності приймати правові рішення; організаційні умови; умови, що характеризують майновий стан особи; умови, які характеризують, можливості правової взаємодії особи, її участі у правових зв'язках, відносинах з іншими суб'єктами права; умови, що характеризують функціональні можливості (якості, здатності) правової особи; умови, що визначають

дієздатність особи та пов'язані зі здійсненням особою правопорушень і прийняттям відносно неї рішень про застосування окремих видів покарань та інших примусових заходів впливу» [37, с. 194–195; 332, с. 226].

Враховуючи зазначені умови, розрізняють загальну та спеціальну правосуб'єктність.

Спеціальна правосуб'єктність, на відміну від загальної, виникає не одразу з моментом виникнення суб'єкта права, а лише з набуттям встановлених законодавством та імперативно визначених умов.

Так, відповідно до статті 50 Цивільного кодексу України, право на здійснення підприємницької діяльності має фізична особа з повною цивільною дієздатністю. Відповідно до статті 34 Цивільного кодексу України повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла 18 років [562].

Спеціальної правосуб'єктності колективний суб'єкт набуває перманентно, наприклад за умови необхідності ліцензування або патентування.

На відміну від науки чинне законодавство використовує поняття правосуб'єктності, не даючи його визначення та не розкриваючи структури.

Так, стаття 92 Конституції України зазначає, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства [217].

Кодекс адміністративного судочинства у главі 5 «Учасники адміністративного процесу» містить 48 статтю під назвою «Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність», зміст якої зводиться до визначення понять адміністративно-процесуальної правоздатності та адміністративно-процесуальної дієздатності [188].

У Господарському кодексі також використовується поняття «спеціальної правосуб'єктності», яке, по суті, ототожнюється з господарською компетенцією (ст. 207 ГК) [123].

У ЗУ «Про громадянство» також міститься ця категорія, так стаття 20 має назву: «Правосуб'єктність громадянина України, який подав заяву про вихід з громадянства України або щодо якого оформляється втрата громадянства». Однак у змісті самої статті акцентується увага на правах і обов'язках, якими користується

громадянин та які він несе до видання Указу Президента про припинення громадянства [381]. Використовується категорія «правосуб'єктності» і в Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [428]. Натомість норми Цивільного кодексу України містять поняття цивільної правоздатності і дієздатності, дають їх визначення та здійснюють повну характеристику форм прояву [562].

Таким чином, у результаті аналізу наукових досліджень правосуб'єктності, її структури можна стверджувати про відсутність єдиного підходу як до визначення правосуб'єктності, так і до переліку її елементів та їх співвідношення. Чинне законодавство, незважаючи на використання цієї категорії, також не дає її визначення, що необхідно усунути шляхом формування дефініції самого поняття та визначення його структурних елементів. З метою формування чіткої для сприйняття юридичної конструкції правосуб'єктність слід визначати як сукупність певних передумов, що забезпечують можливість особі формуватися та функціонувати як суб'єкт права, основними складовими елементами якої необхідно визначити правоздатність, дієздатність та деліктоздатність, що взаємопов'язані між собою та за наявності відповідних умов трансформуються, змінюючи форму.

Такий висновок дозволяє підтримати думку О. Якимова, що правосуб'єктність можна уявити у вигляді своєрідного «буфера» між реальною особою і статусом суб'єкта права. Цей «буфер» є правовою конструкцією, що відображає склад юридичних фактів, наявність яких дозволяє конкретній особі (або змушує її) виступити суб'єктом права, що має відповідний правовий статус [597, с. 19].

Властивість особи бути суб'єктом права породжує можливість визначення конкретного місця у правовій системі, тобто встановлення її правового статусу [336, с. 26].

Наступною частиною юридичної конструкції суб'єкта права є його функціонування в праві, яке забезпечується за рахунок встановлення правового статусу суб'єкта права.

Правовий статус визначає межі можливої та необхідної поведінки, міру користування конкретними матеріальними і духовними благами суб'єкта права визначає правовий статус через визначення прав та обов'язків у всіх сферах суспільних відносин. Правовий статус – це самостійне явище, відмінне від правосуб'єктності. Багато дослідників розуміють під правовим

статусом систему прав і обов'язків, законодавчо закріплену державою в конституціях та інших нормативних актах [257, с. 276]. У науковій літературі поняття правового статусу прийнято розкривати через його складові. На сьогодні склались два підходи (вузький і широкий) на структуру категорії «правовий статус». Прихильники вузького підходу до її складу відносять лише права і обов'язки (стосовно особистості) або компетенцію (щодо органів та деяких інших суб'єктів) [603; 466, с. 69; 100, с. 3–6]. На їх думку, інші інститути лише доповнюють характеристику правового статусу, обслуговують його, однак не входять до нього як структурні елементи. За широкого підходу структурне ускладнення та змістовне розширення правового статусу здійснюється за рахунок включення до нього інших елементів (місце в системі управління, правосуб'єктність, принципи і гарантії реальності правового статусу тощо) [599, с. 54].

Н. Якимчук, досліджуючи правовий статус розпорядників бюджетних коштів, до його структури відносить правові категорії, що характеризують їх правове становище в системі суспільних відносин: 1) принципи правового статусу; 2) законний інтерес; 3) права та обов'язки; 4) повноваження; 5) гарантії; 6) правові обмеження; 7) функції та завдання; 8) засади відповідальності; 9) бюджетна правосуб'єктність [599, с. 62].

О. Ф. Скаун під правовим статусом особи розуміє систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [484, с. 387].

Аналіз наукової літератури та чинного законодавства як основних структурних елементів правового статусу суб'єкта дозволяє виокремити суб'єктивні права та юридичні обов'язки, для державних органів вони можуть іменуватися повноваженнями. Зазначені елементи є незмінними та проявляються у галузевих статусах. Додатковими елементами правового статусу, які забезпечують функціонування суб'єкта в праві, можна визначити принципи, правообмеження, функції, завдання, правові привілеї та імунітети, відповідальність.

Не логічним, на нашу думку, є віднесення до елементів правового статусу гарантій суб'єкта в праві, які являють собою ряд конкретних засобів, завдяки яким стає реальним ефективно

здійснення суб'єктами права свого статусу, охорона та захист прав від правопорушення. Їх головне призначення полягає в забезпеченні всіх і кожного рівними правовими можливостями для набуття, реалізації, охорони та захисту суб'єктивних прав і свобод.

У чинній Конституції України термін «статус» вживається як стосовно окремої особи, колективу, так і щодо територіальних одиниць. Так, у статті 92 Конституції України зазначається, що виключно законами України визначаються статус іноземців та осіб без громадянства – ч. 2; статус суддів ч. 14; статус столиці України; спеціальний статус інших міст ч. 16; статус народних депутатів України ч. 21 [217].

У Цивільному кодексі України термін «правовий статус» вживається при визначенні правового режиму діяльності юридичних осіб, однак визначення даної категорії не наводиться. Так, у частині 3 статті 81 ЦКУ зазначено, що правовий статус юридичних осіб приватного права визначається цим кодексом, аналогічне положення міститься і у частині 1 статті 135 ЦКУ, якою встановлено, що правовий статус повних учасників командитного товариства та їх відповідальність за зобов'язаннями товариства встановлюються положеннями цього кодексу про учасників повного товариства, а статтями 137–138 встановлено права, обов'язки та відповідальність повних учасників командитного товариства [562].

Таким чином, функціонування суб'єкта в праві проявляється через реалізацію його правового статусу, який має складну багатогранну структуру взаємопов'язаних між собою елементів.

Суб'єкт в праві не вічний, відповідно виникає необхідність визначення моменту його припинення.

Припинення суб'єкта в праві як елемента юридичної конструкції відрізняється залежно від виду суб'єкта: індивідуального чи колективного.

Специфіка індивідуальних суб'єктів права полягає в тому, що єдиним способом їх припинення є фізична смерть особи, всі інші випадки, наприклад звільнення з посади, припинення підприємницької діяльності, є трансформацією правового статусу індивідуального суб'єкта.

Другий спосіб припинення фізичної особи є визнання її у встановленому законом порядку безвісти відсутньою або оголошення судом померлою, що передбачено цивільним законодавством. У

такому випадку індивідуальний суб'єкт припиняється на певний період, тобто можна стверджувати про тимчасове припинення індивідуального суб'єкта в праві.

Колективні суб'єкти припиняються в праві шляхом ліквідації або реорганізації, яка може здійснюватися у спосіб злиття, приєднання, поділу, перетворення. Колективний суб'єкт – юридична особа визнається припиненою з дня внесення до єдиного державного реєстру запису про її припинення.

Підсумовуючи викладене, юридичну конструкцію суб'єкта в праві доцільно представити блоками, що фіксують: а) виникнення суб'єкта права, що проявляється в правосуб'єктності та набутті ідентифікуючих ознак; б) його функціонування, яке характеризується категорією «правовий статус»; в) припинення суб'єкта в праві.

Така юридична конструкція суб'єкта в праві: по-перше, полегшить його розуміння, забезпечить цілісне сприйняття в науці, по-друге, сприятиме простоті нормотворення, адже будь-яка теоретична конструкція у правовій науці повинна, у першу чергу, бути основою для розробки відповідного законодавства.

1.4. Суб'єкт права в системі юридичних понять

Методологічний аспект категорій права проявляється в їх системності, взаємозумовленості, а також в їх динаміці та тенденції до розвитку і вдосконалення [325, с. 22].

Залежно від свого статусу – реального місця і ролі в юридичній науці і практиці – правові поняття можна розподілити на дві великі групи: «доктринальні» і «легальні». Доктринальні (теоретико-правові) – це правові поняття, які, будучи результатом пізнавальної діяльності, належать безпосередньо сфері науки і за допомогою яких виражаються ті чи інші «концепції», «теорії», «вчення» юридичної науки. Вони, власне, і становлять зміст останньої як результату пізнавальної діяльності, несуть в собі первинну інформацію про відповідні соціально-правові явища. Легальні (нормативно-правові) поняття одержують офіційне закріплення в нормативно-правових актах – законах та підзаконних актах – і є приналежністю не тільки юридичної науки, а й позитивного права [325, с. 22].

Доктринальні і легальні правові поняття у своєму поєднанні утворюють понятійний апарат юридичної науки. Причому трансформація доктринальних понять в легальні завжди свідчить про перехід наукових знань у позитивне право. Цей перехід – з'єднувальний міст між правовою доктриною і позитивним правом. Тут завжди спостерігається органічна взаємозалежність: чим глибше і детальніше розроблено наукові правові поняття, тим більшою мірою і успішніше вони сприймаються позитивним правом, входять в його зміст як складові одиниці. І навпаки, понятійний апарат позитивного права, його окремих галузей та інститутів збагачує доктрину і сприяє її розвитку [325, с. 23].

Наукові поняття, як відомо, умовні у своїй абстрактності, але об'єктивні в цілому, у витоках, у генезі вони нерозривно пов'язані з об'єктивним світом і визначаються ним [325, с. 27].

Досліджуючи питання суб'єкта права в системі юридичних понять, слід співвіднести його із суміжними з ним поняттями, визначаючи їх подібність і відмінності. В основу порівняльного аналізу будуть покладені їх ознаки і властивості. Такий підхід дозволить глибше усвідомити особливості суб'єкта права, важливість його існування у праві.

Пізнання категорії «суб'єкт права» передбачає її теоретичне осмислення в аспекті парної категорії «об'єкт права».

У різних галузях права категорія «об'єкт права» використовується по-різному. Суттєву увагу дослідженню об'єкта права свого часу приділив Ю. К. Толстой у праці «К теории правоотношений». Вчений зазначав, що коли говорять про об'єкт норми права, то мають на увазі об'єкт впливу або об'єкт регулювання правової норми, яким є суспільні відносини. Ю. К. Толстой стверджував, що об'єкт норми права і правовідносин, правовідносин і суб'єктивних прав і обов'язків – це одне і те саме [533, с. 50]. Таким чином, у об'єкті права перетинаються інтереси уповноваженого і зобов'язаного суб'єктів [533, с. 52]. Об'єкт права слід шукати в благах, забезпечуваних правом як мети, а не в установленні поведінки як засобу. Право розмежовує інтереси, нормує відносини на ґрунті зіткнення інтересів, тому і захист його має значення як такого, що закріплює за людиною те, що вона цінує з точки зору своїх потреб. Об'єкти права – це блага в економічному сенсі [533, с. 52].

Політична економія визнає блага подвійного роду: речі і послуги. Відповідно головними видами об'єктів права є речі і дії інших осіб. Але право забезпечує, крім матеріальних, також і моральні інтереси, що криються в сімейних відносинах, і в цьому випадку об'єктом права є самі особи, дружина, діти, опікуни. Таким чином, на думку Ю. К. Толстого, об'єкти права поділяються на: речі, осіб, дії інших осіб. Відповідно до чого абсолютні права поділяються за об'єктом на три види: а) права речові, як право власності, застави, користування, б) права виняткові, як авторське право, право на промислові винаходи; в) права особистої влади, як право чоловіка, право батька. Дія становить об'єкт відносних прав [533, с. 52].

Мета права подвійна – забезпечення свободи та інтересу. Задоволенню першої мети слугує об'єкт як поведінка, задоволенню другої – інтересу суб'єкта слугують: 1) речі; 2) нематеріальні блага (у тому числі і права, які можна уступити), все, що має грошову оцінку та не є річчю; 3) дії людей [561, с. 123].

Дії, що набувають характеру економічних послуг, служать об'єктом прав вимоги за зобов'язаннями. Людина перебуває майже постійно в діяльності, з іншого боку, майже всяка її діяльність є перервною. Отже, під об'єктом права розуміють дію як відособлену за місцем, за часом або за результатом частину діяльності людини, що виступає як економічне ціле. Для поняття про дію як об'єкт права економічна точка зору має вирішальне значення. Дії, позбавлені економічної цінності, не можуть бути об'єктами права.

Дії розрізняються як позитивні і негативні. У першому випадку зобов'язаний суб'єкт повинен щось зробити, у другому – від чогось утриматися. Утримання, як дія з негативним змістом, не тотожна з бездіяльністю. У стриманості виявляється воля особи, тоді як у бездіяльності вона відсутня [584, с. 345].

Таке розуміння об'єкта права існує і в сучасному приватному праві. Як слушно зазначає Д. Н. Царев, усім об'єктам цивільних прав властива така ознака, як майнова цінність. Саме майнова цінність дозволяє віднести дію до об'єкта приватного права. У публічному ж праві такої ознаки немає [561, с. 52–53].

Об'єктом суб'єктивних публічних прав традиційно вважають дію. Право на послуги держави – дія органів держави, право на невтручання в політичні права – власні дії суб'єкта [561, с. 52]. Таким чином, при вирішенні питання про об'єкт права дослідники, так само

як і при вирішенні інших питань суб'єктивної сторони публічного права, запозичують інструментарій із приватного права [561, с. 52–53].

У деяких працях з адміністративного права питання про об'єкт взагалі не ставиться, наука зводиться до вчення про органи управління, способи їх організації, сфери діяльності та межі їх компетенції [561, с. 61]. На думку інших дослідників, адміністративне право охоплює всі правові норми, що регулюють діяльність органів публічної адміністрації, не залежно від того, чи виникають дані правовідносини у сфері публічного чи приватного права. У такому випадку відшукати специфічний об'єкт адміністративного права неможливо [561, с. 61].

К. Берновський вважав, що поняття об'єкта публічно-правових відносин є тотожним поняттю змісту відносин, і будь-яка спроба розмежування даних понять є недоцільною [68, с. 88]. Самостійна позиція відносно об'єктів адміністративного права сформульована О. Ф. Євтіхєєвим. Об'єктами публічних правовідносин за О. Ф. Євтіхєєвим є: 1) адміністративні акти; 2) повинності; 3) суспільна власність [149, с. 62].

Д. Д. Грімм, досліджуючи об'єкт права, зазначав, що ним може бути все, що служить засобом здійснення визначених правом інтересів. Однак усі інтереси здійснюються за допомогою певної сили. Тому вчений стверджує, що об'єктом права є сили, та виділяє чотири види об'єктів:

- власні сили суб'єкта;
- сили природи;
- сили інших людей;
- сили суспільства [126, с. 195].

Виходячи з роздумів учених, можна дійти висновку, що об'єкт права як парна правова категорія суб'єкта права диференціюється залежно від сфери правового регулювання (приватної або ж публічної) і мети права – забезпечення свободи та інтересу, та проявляється як дії та матеріальні і нематеріальні блага. Разом з тим об'єкт права є засобом здійснення визначених правом інтересів, які, у свою чергу, зумовлюються потребами суб'єкта права. У зв'язку з чим виникає необхідність дослідження категорії «інтерес».

Незаперечним є той факт, що право – універсальний регулятор суспільних відносин, засіб узгодження потреб та інтересів, критерій справедливості й масштаб свободи. У багатьох дефініціях поняття

«право» вживається термін «інтерес». Так, на думку О. Ф. Скакун, «право – це система норм і принципів, визнаних більшістю населення як справедлива і рівна міра свободи, формально закріплених (санкціонованих, встановлених) і забезпечуваних державою як регуляторів суспільних відносин з метою узгодження (компромісу) індивідуальних, соціально-групових і суспільних інтересів (волі)» [484, с. 253]. Вживання терміна «інтереси» у дефініції права свідчить про значущість і безпосереднє відношення інтересу до права. Саме тому впродовж багатьох десятиліть поняття «інтерес» вживається як у науковій літературі, так і в законодавстві більшості держав, а різні аспекти інтересу в праві є традиційною проблемою юридичної науки [479, с. 47].

Право проявляє себе, коли сформована правова потреба у свідомості суб'єкта, яка перетворюється на його інтерес, котрий уже на цій стадії об'єктивується у правових поглядах та фактичних правомірних діяннях. Тобто сприйняття права – це буття права в соціальному суб'єкті та обумовлена цим його внутрішня готовність відповідно своїм інтересам і потребам діяти всупереч або відповідно до права [118, с. 48].

Складність і суперечливість тлумачення інтересів у праві пояснюється, передусім, відсутністю в дослідників єдиного розуміння змісту поняття «інтерес», невизначеністю співвідношення інтересу та потреби, інтересу та свободи, криється в суперечливій діалектиці інтересів особистості, суспільства й держави та суперечливості взаємодії права в цілому [479, с. 47].

Право не може абстрагуватися від різноманітних проявів інтересів, так як має своїм завданням їх впорядкування, розмежування, гармонізацію та, відповідно, повинно розглядати інтерес багатоаспектно, всебічно, багаторівнево. Виходячи з роздумів багатьох учених, інтерес поєднує в собі суб'єктивні та об'єктивні аспекти. Суб'єктивна сторона інтересу полягає в психічному налаштуванні суб'єкта інтересу, його спрямованості володіти тими чи іншими об'єктами навколишньої дійсності або пізнавати об'єкти дійсності. Об'єктивна сторона інтересу полягає в деякій залежності, обособленості інтересу від його суб'єкта. Тобто інтерес не лише отримує відображення у свідомості суб'єкта, однак і існує як факт навколишньої дійсності [73, с. 33].

Різноманітність інтересів у праві, на думку сучасних науковців, є цілком закономірною, з огляду на те, що, по-перше, об'єктивне право породжує відповідне його змісту й началам прагнення тих, хто, вступаючи впевні правовідносини й керуючись конкретними правилами, має бажання, потреби, що прямо не заборонені законом; по-друге, правовідносини, як відомо, це відносини, врегульовані нормами права. Кожний із його учасників, реалізуючи певні правові диспозиції, співвідносить характер приписів останніх з власними інтересами, що у випадку їхньої не протиправності й обумовлює наявність охоронюваних законом інтересів. Таким чином саме право дозволяє вести мову про різноманіття законних інтересів з позиції їхньої кількості, так і множинності складу носіїв [479, с. 50].

М. А. Самбор, досліджуючи інтерес у праві, дає його визначення як усвідомлену спрямованість суб'єкта, обумовлену його внутрішнім переконанням в оволодінні певним благом матеріального чи нематеріального характеру, що являє задоволення потреби, здійснення та реалізація якого відбувається в межах загальноприйнятих правил поведінки, визначених у нормах права, що відповідає відсутності прямої заборони у досягненні такого блага, так і бажаним для нього способом, а також сприяння на забезпечення компетентними органами у разі наявності перешкоди на шляху можливості його задоволення, яке б відповідало сучасним вимогам та дозволило б уніфікувати існуюче законодавство [480, с. 10].

Таким чином, можна стверджувати, що інтерес є специфічною категорією, що виражає перехід об'єктивного в суб'єктивне та навпаки, а також визначає єдність об'єктивного і суб'єктивного [167, с. 96]. Таке розуміння інтересу конкретизується виокремленням таких елементів його структури:

- 1) соціальне становище суб'єкта, або сукупність його практичних зв'язків із суспільством;
- 2) ступінь усвідомлення положення, яка може широко варіюватися від нерозуміння через неясне відчуття до чіткого усвідомлення;
- 3) ідеальні спонукальні сили, або мотиви діяльності, спрямовані на конкретні об'єкти інтересу;
- 4) сама дія, яка являє собою утвердження суб'єкта в об'єктивному світі [167, с. 29–30].

Людина володіє волею та свободою волі. Свобода – це його здатність вибирати із наданих йому можливостей, приймати рішення із знанням справи, тобто всієї сукупності наявних умов і факторів, і діяти відповідно до цього вибору. Вибір завжди означає певну позицію, що обумовлює напрям діяльності. Це найвища специфічна людська форма прояву винахідливості як якості, притаманній в достатньо розвиненій формі всьому живому. Інтерес і є найважливішою характеристикою цілеспрямованої діяльності суб'єкта, що інтегрує в собі різноманіття елементів внутрішнього і зовнішнього світу, суб'єктивного та об'єктивного [333, с. 73].

Коли усуваються перепони, суб'єкт переходить до діяльності відповідно до інтересу, який він має. Діяльність об'єктивує інтерес, який проявляється в результатах діяльності у формі буття як пасивна властивість [553, с. 110].

А.Т. Ханіпов визначає інтерес як більш чи менш усвідомлювану позицію, лінію поведінки соціального суб'єкта в конкретній суспільній ситуації, що залежить від його положення в системі економічних відносин, що склалися історично. Така позиція виражає, на думку вченого, вибіркове відношення інтересу до об'єктивних тенденцій суспільного розвитку, його спрямування на історичну творчість та його спрямованість на самоствердження [553, с. 109]. Він вважає, що у цьому і полягає сутність інтересу, що визначає справжню єдність усіх інтересів.

Інтерес у такому розумінні відображає усю сукупність суспільних відносин суб'єкта. Ніщо не здійснюється суб'єктом без участі інтересу. Однак інтерес включає усю сукупність відносин суб'єкта лише в певному аспекті. Суспільні відносини створюються і відтворюються відносинами індивідів один до одного і тому вся сукупність суспільних відносин «пронизується» інтересами – потенційними, актуальними або реалізованими [333, с. 74].

Фактором, що перетворює, переводить потребу на рівень інтересу, є мотив. Так, Д. О. Кікнідзе, прибічник концепції інтересу як об'єктивного та суб'єктивного, зазначав, що інтерес є потребою, що пройшла стадію мотивації [183, с. 60].

Мотив розглядається як атрибут діяльності. О. М. Леонтьєв стверджує, що діяльності без мотиву не буває, «немотивована» діяльність – це діяльність не позбавлена мотиву, а діяльність із суб'єктивно та об'єктивно прихованим мотивом [250, с. 102].

Усвідомлення мотиву завжди вторинне. Мотивація є процесом циклічної взаємодії суб'єкта та ситуації, в ході якого здійснюється вибір та приймається рішення, що забезпечує цілеспрямованість дії. Головною функцією мотиву у структурі діяльності є формування цілі та її фіксація. Мета визначає стійку спрямованість діяльності та її організованість. На відміну від мотиву, який, як правило, не повною мірою усвідомлюється, мета завжди усвідомлена самим суб'єктом. Інакше вона вже не мета [251, с. 434]. Важливо зазначити, що мотив і мета не обов'язково співпадають, точніше – однозначно відповідають один одному. Це можливе тому, що діяльність може бути полімотивованою і в тому випадку одна і та ж мета може відповідати різним мотивам. За допомогою мотиву потреба конкретизується до рівня цілі, досягнення якої повинно забезпечувати задоволення потреби. Мотив задає спектр цілей і здійснює ніби «наведення» на мету. Коли мета співпадає з потребою, тоді діяльність приймає чітко цілеспрямований характер, а сама потреба, тепер вже існуюча як деякий синтез, як мета-потреба, перетворюється у стійкий усвідомлений інтерес. Інтерес стійко спрямований збуджуючий мотив діяльності, забарвлений емоційно-ціннісними відносинами. Він і допомагає відшукати засоби задоволення потреби, досягнення цілі [496, с. 373].

Залежно від суб'єктивно-об'єктивної природи права інтереси в праві поділяють на інтереси суб'єктів публічного та приватного права, що зумовлено поділом права на приватне та публічне. У сферах, що регулюються галузями публічного права, домінує суспільний інтерес, який здійснюється перш за все шляхом встановлення заборон, правил, обов'язкових для застосування і відповідної діяльності правоохоронних та контролюючих органів [580, с. 1]. У приватному праві приватний інтерес визначається як інтерес конкретних осіб і соціальних груп, який охороняється державою. Пріоритет у питаннях реалізації приватного інтересу залежить від волі приватних осіб, їхніх об'єднань та організацій, які не є владними суб'єктами, не перебувають у відносинах влади та підпорядкування одне до одного, рівноправно і вільно встановлюють права та обов'язки у відносинах, що виникають з їхньої ініціативи. Приватний інтерес забезпечує самостійність і свободу діяльності окремих осіб, їхніх об'єднань та організацій, дає їм можливість бути ініціативними [580, с. 2].

Необхідно мати на увазі, що «в каждый данный момент эти границы (между частным и публичным правом) не представляют резкой демаркационной линии» [580, с. 1]. Разом з тим межа між публічним і приватним правом у періоди історичного розвитку періодично змінювалась і змінюється. На цей факт звертали увагу ще дореволюційні вчені-цивілісти, зазначаючи, що існуюча у сучасній юридичній науці різниця приватного і публічного права являє собою лише історичне явище. Політичні, соціально-економічні, ідеологічні зміни призводять до трансформації як приватних, так і публічних інтересів. Поява нових сфер суспільних відносин (наприклад, відносини в мережі Інтернет, відносини у зв'язку із загостренням екологічних проблем, глобалізацією та т.ін.) також ставить питання про співвідношення інтересів, їх нормативного регулювання [580, с. 1].

Теоретик права П. Рабінович вказує, що в більшості реальних суспільних відносин «приватне» і «публічне» взаємоперетинаються і перебувають у діалектичному взаємозв'язку, стверджуючи, що публічним є все, що стосується благ та інтересів спільноти («спільного блага»), а приватним – усе, що стосується благ та інтересів кожного з її учасників. Відтак приватне в одному аспекті є водночас публічним в іншому [467, с. 5]. Вчений обґрунтовує, що більшість інтересів, які, здавалося б, є суто індивідуальними («приватними»), водночас є і соціальними як за історичними передумовами їх формування, так і за засобами, інструментарієм їх задоволення, а сам процес реалізації (та й, до речі, захисту) «приватних» інтересів зачіпає, так чи інакше, й інтереси, потреби інших учасників соціального життя, а отже, є, зазвичай, процесом соціальним – «публічним» [465, с. 62].

А. А. Нечай розмежує публічний і приватний інтерес у праві таким чином: для публічного права переважне значення мають інтереси держави, правовий статус її органів, посадових осіб, а також регулювання відносин з яскраво вираженим суспільним характером; для приватного права основними є інтереси окремих осіб [306, с. 29].

Т. П. Мінка, розглядаючи правовий режим адміністративного права, інтерес пов'язує із діяльністю. Вона зазначає, що приватна і публічна діяльність – це різні за своїм характером види людської діяльності [295, с. 90]. Приватна діяльність заснована на захисті та досягненні власного інтересу особи, на свободі її волі, виборі мети, інтересу та засобів досягнення, отриманні результату і процесу його здійснення. Особливі якості притаманні управлінській діяльності, що

спрямована на організацію, створення умов для вільної і безперешкодної діяльності приватних осіб при досягненні їх інтересів. Публічна діяльність заснована не на забезпеченні власного інтересу органу управління, не на волі вибору, а на функціональній заданості мети [567, с. 12]. Для цього у законодавстві чітко визначаються завдання і функції публічних органів, їх компетенція і повноваження, процедури створення і діяльності та відповідальності за перевищення меж компетенції того чи іншого органу публічної влади.

Відносини, що опосередковують приватну і публічну діяльність, відрізняються поміж собою за природою та методами їхнього регулювання. Однак головне, що їх відрізняє, – це мета, задля якої здійснюється публічна чи приватна діяльність, інтерес, якого прагнуть досягти учасники відповідних відносин [295, с. 90].

Р. Б. Сивий визначає такі закономірності співвідношення приватного й публічного інтересів: по-перше, публічний інтерес є похідним від інтересу приватного; по-друге, кожен юридичний (узаконений) інтерес є публічним інтересом; по-третє, публічний інтерес визначає метод юридичного регулювання суспільних відносин; по-четверте, «публічність» інтересів змінюється залежно від конкретно-історичних, соціально-культурних, геополітичних та інших умов; по-п'яте, в об'єктивному юридичному праві мають гармонійно поєднуватися публічні та приватні інтереси; по-шосте, приватний та публічний інтерес взаємно впливають один на одного; по-сьоме, приватно-правові норми можуть встановлюватися для задоволення і суспільних інтересів.

Відомий філософ І. Бентам зауважив, що «єдино реальними інтересами» є індивідуальні інтереси людини [541, с. 116–117]. І хоча таке твердження доволі дискусійне, можна констатувати, що кінцевим «адресатом» будь-яких інтересів завжди виступає людина. Лише вона здатна усвідомити об'єктивно існуючі інтереси, а відтак – здійснювати їх [329, с. 678].

Бажаний соціальний стан, конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення суб'єктів права створює правовий режим як особливий порядок правового регулювання.

Невід'ємною властивістю влади, її устрою і демократичності є правовий режим. Він обумовлений інтересами держави, волею законодавця, а також специфікою і характером суспільних відносин,

що вимагають до себе особливих підходів, форм і методів правового впливу, і, що важливо, своєрідного юридичного інструментарію для своєї організації, який з'єднує в єдину робочу конструкцію певний комплекс правових засобів відповідно до встановленої мети. Правові режими забезпечують стійке нормативне регулювання групи суспільних відносин, сприяють оптимальному використанню конкретних об'єктів уповноваженими суб'єктами, регламентуючи основні функціональні характеристики їх діяльності [83, с. 12].

Правовий режим – це прояв нормативного права, однак на більш високому рівні [579, с. 5]. Так, С. С. Алексєєв зазначав, що перш за все правовий режим можна розглядати як збільшений блок у загальному арсеналі правового інструментарію, що об'єднує в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів. З цієї точки зору, ефективне використання правових засобів при вирішенні тих чи інших спеціальних завдань полягає в тому, щоб обрати оптимальний для вирішення відповідного завдання правовий режим, вміло відпрацювати його, враховуючи специфіку цього завдання і зміст відносин, що регулюються [33, с. 184].

Правовий режим виражає ступінь жорсткості і формалізованості юридичного регулювання, наявність обмежень чи пільг, допустимий рівень активності суб'єктів права, межі їх правової самостійності [33, с. 186].

Правовий режим – невід'ємна властивість політичної влади, її сутності, змісту, функціонування, соціальної спрямованості, ступеня демократичності [276, с. 64]. Правовий режим визначається, перш за все, інтересами держави, волею законодавця, а також специфікою і характером суспільних відносин, які потребують особливих форм та методів правового регулювання [579, с. 5].

Правовим режимам притаманні такі ознаки: 1) вони встановлюються законодавством та забезпечуються примусовою силою держави; 2) в особливий спосіб регулюють конкретні сфери суспільних відносин; 3) являють собою специфічний порядок правового регулювання, який складається із сукупності юридичних засобів та характеризується певним їх поєднанням; 4) найбільш стійким та визначальним у їх змісті є загальне юридичне положення суб'єктів права, у якому концентруються всі особливості правового режиму в цілому; 5) виступають як кінцевий результат, правовий клімат, що склався у суспільстві в результаті використання правової

форми регулювання суспільних відносин. Специфічна особливість правового режиму полягає в тому, що його система юридичних засобів регулювання використовується державою, є прерогативою державних органів [579, с. 6].

Зв'язок правового режиму із суб'єктом права перш за все виражається в трьох основних способах впливу на поведінку суб'єктів права, які тісно взаємопов'язані та закріплені у правових нормах. Один різновид правових норм визначає межі та зміст можливої поведінки суб'єктів права, тобто містять дозволи. Нормативна властивість дозволів полягає в тому, що в ньому міститься вказівка на такий варіант поведінки суб'єктів при тих чи інших життєвих обставинах, який є найбільш доцільним і відповідає інтересам держави, тобто вказує на те, як слід вчиняти – тобто встановлює позитивний характер поведінки. Друга група норм закріплює належну поведінку суб'єктів, від якої вони при настанні передбачених нормою обставин не вправі ухилитись, тобто містить зобов'язання. Третій вид норм права впливає на поведінку суб'єктів за допомогою заборони певних діянь (дій або бездіяльності), тобто містить заборону, яка є (як дозвіл і зобов'язання) первісним компонентом правового режиму. Нормативна властивість заборони полягає в тому, що в ньому міститься припис утримуватись від поведінки, яка при тих чи інших обставинах є небажаною в інтересах держави [579, с. 9].

Право не лише вимагає, зобов'язує, карає за порушення, а й надає суб'єктові широкі можливості (у вигляді прав) для його самореалізації. Невипадково в юридичній літературі склався погляд на право як міру свободи [275, с. 22]. Норма права ставить у певні рамки свободу, тобто соціально забезпечену можливість діяти відповідно до своїх потреб та інтересів. Вона є передумовою максимально повного розкриття всіх можливостей суб'єкта права [538, с. 143]. Вони виникають як результат усвідомленої потреби регулювання правом тих чи інших суспільних відносин.

У той же час юридичні норми, в свою чергу, втілюються в життя через конкретні права (обов'язки), збагачуються їх соціальним змістом. Суб'єктивні права і юридичні обов'язки виступають критерієм істинності юридичних норм та інших уявлень про чинне законодавство [596, с. 162].

Будь-яка норма – це двостороннє правило поведінки, яке не тільки надає одним суб'єктам права, але і покладає на інших суб'єктів

обов'язки. Іншими словами, правові можливості, закладені в юридичних нормах, не можна реалізувати без відповідних обов'язків інших осіб [538, с. 144].

Юридична норма стосовно поведінки суб'єкта права є лише можливість, здійснення якої трансформує норму в реальну поведінку, у дійсність.

Процес перетворення правових можливостей у дійсність відбувається в рамках предмета правового регулювання і пов'язаний з утворенням нових форм правової реальності: правовідносин, законності, правопорядку тощо [538, с. 144].

Правова норма, як правило, містить не одну, а кілька можливостей. Суб'єкт права може: а) виконати вимоги норми повністю; б) виконати частково; в) не виконати взагалі; г) порушити норму права. Яка з цих можливостей стане дійсністю – залежить від конкретних умов, намірів суб'єкта, рівня його правосвідомості та культури, переслідуваних цілей [538, с. 144].

Питання про те, чи варто вважати норми передумовою юридичних відносин, поставлений у логічній та систематичній площині, постає як проблема співвідношення об'єктивного та суб'єктивного в праві. Обидва аспекти такого питання хоча і перебувають у різних площинах, однак обумовлюють один одного. У той час, з одного боку, право є формою зовнішнього авторитарного регулювання, з іншого – суб'єктивної приватної автономії [561, с. 107].

Ю. К. Толстой виділяє три стадії впливу норм права на поведінку людей: 1) при визначенні правоздатності громадян та організацій, 2) при вчиненні правомірних дій, спрямованих на досягнення правового ефекту, 3) стадію правовідносин [533, с. 4]. У зв'язку з цим вплив норм права на поведінку суб'єкта проходить нібито три стадії: правоздатності, юридичного факту та правовідносин [561, с. 118].

На думку Г. С. Бриксіної, правовий режим являє собою особливий нормативний порядок регулювання статусу суб'єкта права за допомогою встановлених і забезпечених державою правових засобів, який виражається у специфіці характеру прав та обов'язків (цілей, завдань, функцій), способів і гарантій їх реалізації, відповідальності за порушення режимних вимог і ґрунтується на дії

загальних принципів, що приводять їх у єдину впорядковану систему [83, с. 11–12].

Поняття правового режиму, на думку Д. М. Бахраха, можна порівняти з поняттям правового статусу. Останній означає права та обов'язки суб'єктів, а правовий режим характеризує діяльність та пов'язані з нею права й обов'язки її учасників [57, с. 201].

Виходячи з роздумів багатьох учених, можна дійти висновку, що правовий режим і правовий статус є парними правовими категоріями. У першому випадку ми всі правові явища пов'язуємо з об'єктом правовідносин, у другому – з його суб'єктами. Режим установлює межі дозволеної поведінки конкретних суб'єктів, чим і формує їх правовий статус; режим виникає лише в зонах так званого інтенсивного правого регулювання, коли законодавець приділяє особливу увагу конкретному об'єкту правовідносин [230, с. 109–112].

Таким чином, правовий режим визначає порядок діяльності суб'єктів права в тих чи інших сферах суспільного життя, встановлює їх цілі та функції, зміст прав і обов'язків. Отже, на підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що суб'єкт права, займаючи центральне місце у системі юридичних понять, взаємопов'язаний з ними. Поняття суб'єкта права в першу чергу складається з понять, які утворюють його юридичну конструкцію, до яких необхідно віднести: правосуб'єктність, правовий статус, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, відповідальність. Другу групу понять складають ті, які пов'язані з динамікою суб'єкта, до яких входять: об'єкт права, інтерес, правовий режим, норми права, правовідносини.

1.5. Методологічні аспекти сучасного дослідження суб'єктів адміністративного права

За сучасних умов, коли докорінно переосмислюються основи правознавства, розробка філософсько-правового рівня методологічних проблем правової науки набуває особливого значення. Завдяки таким дослідженням відбувається реалізація методологічної функції філософії права стосовно правознавства в цілому [359, с. 40].

Історично проблеми методології розроблялися у межах філософії: діалектичний метод Сократа і Платона, індуктивний метод Ф. Бекона, раціоналістичний метод Р. Декарта, антитетичний метод

Фіхте, діалектичний метод Г. Гегеля і К. Маркса, феноменологічний метод Е. Гуссерля та інші.

Віддаючи належне напрацюванням учених, необхідно зазначити, що методологічні проблеми сучасного дослідження суб'єктів адміністративного права є не достатньо дослідженими.

Результати досліджень у царині соціальної філософії свідчать, що суб'єкт права є учасником усієї сукупності суспільних відносин: як правових, так і неправових; феномен суб'єкта у праві детермінує фіксовану сукупність правовідносин, у яких виявляється наявний рівень його внутрішньої досконалості і через удосконалення зовнішніх відносин. Суб'єкт права використовує, виконує і дотримується правових норм із урахуванням діючих у суспільстві соціальних норм, правил, традицій [284, с. 10–11].

Наскільки повнота світу розкривається цінностями і потребами, настільки норми права у системі соціальних норм гарантують суб'єктам права відповідну міру свободи, яку вони мають можливість регулювати у процесі правотворчості, правозастосування і правореалізації.

Розкриття сутності та основних положень методологічного базису дослідження суб'єкта адміністративного права необхідно здійснити через багаторівневу систему загальнонаукового методологічного знання, з'ясування постулатів теорії права щодо загальних і спеціальних методологічних підходів пізнання соціально-правових явищ.

Термін «методологія» походить від грецьких слів *methodos* и *logos*. *Methodos* у древніх греків – це «шлях, дослідження, простежування» [226, с. 89]. *Logos* розуміється як «поняття, думка, розум» [490, с. 320]. У наукових джерелах поняття «методологія» трактується по-різному.

На думку К. Д. Петряєва, методологія – це система сутнісних аспектів світогляду і теорії (або ряду теорій), що визначають дослідницькі принципи науки [340, с. 8]. За визначенням Б. О. Кістяківського, «методологія» – це наука про шляхи та засоби дослідження [184, с. 430]. Вводячи поняття «методологія», – пише Е. Г. Юдін, ми фактично розрізняємо два типи знання – знання про світ і знання про пізнання. Перше вказує на те, що пізнається, друге – яким чином здобуваються знання про світ [591, с. 31].

Методологія як загальна теорія методу формувалася у зв'язку із необхідністю узагальнення і розробки тих методів, засобів і прийомів, які були відкриті у філософії, науці та інших формах людської свідомості, діяльності [223, с. 170–171].

У філософській літературі метод пізнання звичайно визначається як шлях, спосіб, знаряддя, засіб пізнання, форма практичного і теоретичного освоєння дійсності, що виходить із закономірностей руху досліджуваного об'єкта; система регулятивних принципів пізнавальної, теоретичної або практичної діяльності [541, с. 409]. Метод характеризується визначеними властивостями, серед яких можна виділити: ясність, або загальнозрозумілість; детермінованість, або відсутність сваволі (послідовність) у застосуванні відповідних регулятивних принципів, що, зокрема, забезпечує здатність до навчання даними методами; спрямованість, або підпорядкованість визначеній меті (задачі); результативність, або здатність забезпечувати досягнення визначеної мети (результату); плідність, або здатність давати, крім намічених результатів, ще й інші, побічні, але іноді не менш важливі; надійність, або здатність з великою ймовірністю (у граничному випадку завжди) забезпечувати отримання шуканого результату; економність, або здатність давати результат з найменшими витратами коштів і часу [541, с. 411].

Загальнонаукова система методів наукового пізнання включає багатоманітний спектр методів, що можуть бути класифіковані за різними критеріями. Так, за ступенем узагальненості та сфери застосування методи наукового пізнання можуть складати декілька основних груп, зокрема: 1) філософські методи; 2) загальнонаукові підходи і методи дослідження; 3) конкретно-наукові методи; 4) дисциплінарні методи; 5) методи міждисциплінарного дослідження [223, с. 182–186]. У науковій літературі виділяють також методологічний рівень методики і техніки дослідження. Кожен із зазначених рівнів методологічного знання виконує особливі функції у науковому пізнанні. На думку Е. Г. Юдіна, у зв'язку із такою спеціалізацією зазначені рівні формують складну систему, у межах якої між ними здійснюється визначене підпорядкування [591, с. 44].

Філософський рівень методології функціонує як система передумов і орієнтирів у науковому пізнанні. До основних філософських методів у літературі відносять такі з них, як діалектичний, метафізичний, аналітичний, інтуїтивний, феноменологічний,

герменевтичний та ін. [223, с. 184]. Філософські методи функціонують лише як загальні регулятиви дослідження і не замінюють спеціально-галузових, конкретно-наукових методів, що застосовуються у певних сферах наукового пізнання.

Другий рівень методології складає загальнонаукові підходи і методи дослідження або рівень загальнонаукових принципів і форм дослідження [591, с. 42]. На основі загальнонаукових понять і концепцій формулюються відповідні методи і принципи пізнання, які забезпечують зв'язок і оптимальну взаємодію філософії зі спеціально-науковим знанням та його методами. До переліку загальнонаукових принципів і підходів у літературі відносять такі, як системний і структурно-функціональний, кібернетичний, моделювання, формалізація та ін. [223, с. 185].

На рівні взаємодії філософії зі спеціально-науковим знанням та його методами, узагальненні існуючих багаторівневих характеристик методології виділяють декілька основних підходів:

1) інструментальний підхід, де метод розглядається як філософсько виправданий та науково обґрунтований засіб пізнавальної діяльності (що втілюється в певного роду правилах і процедурах), який забезпечує наукове пізнання дійсності і науковий характер продукowanego знання;

2) системний підхід, у якому метод науки розкривається як складно організована, рівнева система, представлена відповідними елементами і структурою [512, с. 158].

3) підхід, що передбачає зв'язок предмета і методу юридичної науки [304, с. 65]. Зазначений підхід проявляється як в особливому категоріальному складі науки, так і в наявності специфічних, тільки даній науці притаманних методів дослідження [30, с. 30–32]

Висновки досліджень у царині філософії права свідчать, що методологія сучасної юриспруденції є єдністю трьох взаємозалежних частин – доктринально-ідеологічної, стратегічної та інструментальної [539, с. 642]. На філософсько-правовому рівні методологічних досліджень формується певне знання, що опосередковує філософію і теорію права. У сучасних наукових джерелах з юридичних наук під методологією права розуміється керівна ідея, система світоглядних принципів, що виявляють себе на всьому шляху дослідження права та його обґрунтування. Основним її завданням є забезпечення гносеологічного аналізу різних типів правопізнання і праворозуміння [359, с. 40].

Так за сучасних умов розвитку суспільних відносин в Україні доктринально-ідеологічною основою розвитку науки адміністративного права є перехід від «державоцентристської» до «людиноцентристської» ідеології. Зазначена основа реалізується насамперед через осмислення нового призначення, предмета, методу і принципів адміністративного права, а також розробки теорії публічної адміністрації, управлінських послуг та ін.

Одним із стратегічних аспектів сучасної методології дослідження суб'єктів є принципи адміністративного права. Принципи нового адміністративного права України є принципами побудови відносин між суб'єктами адміністративного права з метою убезпечення громадян від адміністративної сваволі та встановлення розумного балансу між інтересами держави та особи. Зазначені принципи повинні бути засновані на пріоритеті правових засад у регулюванні відносин суб'єктів адміністративного права [360, с. 268–269]. На цьому постулаті ґрунтується принцип верховенства права, що передбачає право кожного – фізичної або юридичної особи – бути суб'єктами адміністративного права; кожному повинно бути гарантовано інформацію і доступ до реалізації своїх прав і свобод; дотримання законів забезпечується належними судами, рішення яких виконуються органами і посадовими особами виконавчої влади [89, с. 56].

До рівня конкретно-наукових, дисциплінарних та міждисциплінарних методів дослідження суб'єктів адміністративного права можливо віднести такі найбільш важливі методи науки адміністративного права як, наприклад, формально-догматичний, метод конкретно-соціологічного дослідження, метод порівняльно-правового дослідження, порівняльно-історичний метод та ін. [12, с. 89–93].

Формально-догматичний (або спеціально-юридичний) метод використовується при дослідженні догми адміністративного права, досліджується первинний юридичний матеріал, аналізуються матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми, що визначають правовий статус суб'єктів, стан формалізації, класифікації і систематизації юридичних обов'язків, прав громадян, юридичних осіб, громадських організацій, компетенції органів публічної адміністрації, нормативно-правового забезпечення реалізації прав у публічно-правових відносинах. Зазначений метод включає такі

прийоми пізнання, як: опис, аналіз, пояснення, тлумачення, класифікація і систематизація.

Метод конкретно-соціологічного дослідження надає можливість пізнавати феномен суб'єктів адміністративного права, адміністративно-правові норми, поняття у зв'язку із даними практики правозастосування, правореалізації громадян, виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації. У межах зазначеного методу використовують такі основні прийоми, як спостереження, анкетування, статистичну обробку даних та ін.

Основне призначення методу порівняльно-правового дослідження є вивчення змісту, обсягу та характеру сфери адміністративно-правового регулювання в зарубіжних країнах з метою їх удосконалення в Україні [5, с. 56]. При застосуванні зазначеного методу важливе значення набувають порівняльно-правові дослідження реалізації адміністративно-правових принципів, норм, відносин, що складають механізм правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з громадянами, юридичними особами, громадськими організаціями, правозастосовна практика, визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів соціально-політичної, економічної і культурної сфер їх діяльності.

Порівняльно-історичний метод використовується для здійснення історичного опису досягнень науки адміністративного права у минулому з метою використання їх найбільш ефективних підходів, концепцій, моделей у сучасному науковому процесі та вироблення на майбутнє знань, що будуть сприяти удосконаленню, покращанню людського буття.

Беручи до уваги сучасний стан методологічного забезпечення досліджень правової реальності, можемо зробити такі висновки.

Питання методології дослідження суб'єктів адміністративного права повинно ставитися у широкому соціокультурному аспекті, урахувати її зв'язок із виробничими відносинами на сучасному етапі соціального розвитку, взаємодії науки адміністративного права з різними формами суспільної правосвідомості, праворозуміння, співвідношення методологічного і ціннісного аспектів у праві, особистісні та організаційно-правові характеристики суб'єктів соціальної діяльності, права та інших факторів.

Характеристика методів дослідження, що використовує наука адміністративного права, їх співвідношення, урахування особливостей

кожного методу пізнання адміністративно-правових явищ свідчить, що методи між собою методологічно пов'язані залежно від конкретного предмета (питання, проблеми) дослідження. Кожний із методів, способів, прийомів наукового пізнання застосовується у сукупності з іншими методами. При цьому зазначена сукупність методів, способів і прийомів може включатися у різні методологічні рівні.

Методологія дослідження суб'єктів адміністративного права ґрунтується на загальній філософії і методології науки, основних доктрин правопізнання (доктринально-ідеологічної, стратегічної та інструментальної її частин) і інтегративного праворозуміння. Методологічною основою розвитку науки адміністративного права на доктринально-ідеологічному рівні є перехід від «державоцентристської» до «людиноцентристської» ідеології. Зазначена основа реалізується насамперед через осмислення нового призначення, предмета, методу і принципів адміністративного права, а також розробки теорії публічної адміністрації, адміністративних послуг та ін.

Одним із стратегічних аспектів сучасної методології дослідження суб'єктів є принципи нового адміністративного права, що спрямовують адміністративно-правове регулювання відносин між суб'єктами адміністративного права з метою забезпечення громадян від адміністративної сваволі та встановлення розумного балансу між інтересами держави та особи. Зазначені принципи повинні бути засновані на пріоритеті конституційно-правових засад у регулюванні відносин суб'єктів адміністративного права із органами публічної адміністрації.

До основних методів дослідження суб'єктів адміністративного права можливо віднести такі, як, наприклад, формально-догматичний, метод конкретно-соціологічного дослідження, метод порівняльно-правового дослідження, порівняльно-історичний метод та ін., які застосовуються в сукупності у межах методологічних підходів і визначаються конкретним предметом дослідження.

РОЗДІЛ 2

СТАТУС СУБ'ЄКТА У ПРАВІ

2.1. Правова природа суб'єкта адміністративного права

Теорія суб'єкта адміністративного права, як будь-яка наукова теорія, являє собою «систему понять, постульованих тверджень, а також послідовних логічних висновків» [151, с. 12]. Для побудови цієї системи принципово важливим є визначення правової природи суб'єкта адміністративного права, що має методологічне значення для вивчення всієї проблеми, детермінує логіку її теоретичного осмислення, вибір засобів пізнання, місце в системі адміністративного права.

Право як суспільне явище необхідно розглядати в контексті соціального буття. А тому «неможливо зрозуміти сутність, багатоманітність та різноманітність проявів суб'єктів адміністративного права не виходячи за межі адміністративного права» [180, с. 171]. Правова сутність суб'єктів адміністративного права повинна відобразити одночасно їх соціальне «походження» та правову природу.

У спеціальній літературі термін «правова природа» використовується досить широко. Однак формальне його визначення ще не сформоване. Аналіз відповідних джерел дозволяє дійти висновку, що за допомогою терміна «правова природа» визначають правові особливості та юридично значимі характеристики того чи іншого правового явища.

Таким чином, під правовою природою суб'єкта адміністративного права потрібно розуміти таку сукупність притаманних йому характеристик, які відображають найважливіші його особливості.

Питання про суб'єкти адміністративного права відносять до найбільш важливих і складних в адміністративно-правовій науці. Його правильне рішення впливає на предмет і метод правового регулювання, чітке визначення адресатів правових норм, обсяг їх прав і обов'язків, меж дії правових норм галузі та її принципів. Наукові дослідження, присвячені суб'єктам адміністративного права, сприяють виробленню рекомендацій для законодавчої і

правозастосовної діяльності, вони також необхідні для організації наукової роботи вчених-адміністративістів.

Розглядаючи проблему суб'єктів адміністративного права, необхідно зазначити, що вона є складовою частиною більш широкої проблеми – суб'єктів права в цілому. Тому при визначенні поняття та правової природи суб'єктів адміністративного права логічно скористатись доробками вчених у галузі теорії права.

У юридичній науці достатня увага була приділена вивченню різних аспектів суб'єктів права. Такі дослідження проводилися як у межах окремих галузей права, так і в загальній теорії права. Разом з тим слід звернути увагу на те, що наука адміністративного права так і не виробила єдиного поняття суб'єкта адміністративного права. Загальноприйняте визначення суб'єкта права також відсутнє.

Ця обставина знайшла свій прояв у різних підходах і точках зору щодо даного поняття. Аналізуючи наукову та навчальну літературу, можна дійти висновку, що поняття суб'єкта адміністративного права найчастіше вживається в одному значенні з поняттям суб'єкта адміністративних правовідносин, що без сумніву породжує додаткові труднощі при визначенні змістовно-сутнісних характеристик поняття суб'єкта адміністративного права.

Так, М. І. Матузов стверджує, що поняття «суб'єкти права» та «суб'єкти правовідносин» є тотожними [271, с. 388], а М. М. Марченко констатує, що у юридичній літературі дані поняття найчастіше використовуються як синоніми [456, с. 263], такої ж позиції дотримується Д. М. Чечот [570, с. 16]. Водночас, інші вчені також мають власне бачення щодо вказаного питання. Зокрема, С. Ф. Кечек'ян [182, с. 84], С. С. Алексєєв [31, с. 138–139] зазначали, що під «суб'єктом права» слід розуміти: а) особу, що бере участь; б) особу, що може брати участь у правовідносинах.

Л. С. Явич вважав, що для радянської юридичної науки характерний підхід, відповідно до якого суб'єктами права є реальні учасники суспільних відносин, водночас буржуазна юриспруденція розглядає поняття суб'єкта права як юридичну конструкцію, що породжується самим правом [596, с. 214–215]. Сучасна теорія права під суб'єктами права розуміє осіб, що мають правосуб'єктність [484, с. 317]. П. Рабінювич зазначає, що суб'єктом правовідносин є правоздатний суб'єкт суспільного життя, який є носієм юридичних прав і обов'язків. Вчений наголошує, що юридичною передумовою набуття учасником суспільного життя статусу суб'єкта правовідносин є наявність у нього

принаймні правоздатності, а щодо певних правовідносин – ще і дієздатності [292, с. 781].

С. А. Якубов зазначав, що правоволодіння – це приналежність прав і обов'язків суб'єктам права з огляду на наявність регламентації їх у нормах об'єктивного права. Воно притаманне суб'єктові права, а правореалізація – суб'єктові правовідношення. Реалізація суб'єктивного права (обов'язку) можлива лише в конкретному правовідношенні, керуючись проявом конкретної правосуб'єктності [600, с. 116].

Суб'єкт адміністративного права, зазвичай, визначають як учасника суспільних відносин, який має суб'єктивні права та виконує суб'єктивні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [5, с. 214–215].

Т. О. Коломоець вважає, що суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [17, с. 78].

В. К. Колпаков під суб'єктом в адміністративному праві розуміє носія (власника) прав та обов'язків у сфері публічного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [237, с. 73].

С. Г. Стеценко суб'єкта адміністративного права визначає як особу, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, і може вступати в адміністративно-правові відносини [504, с. 91].

І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова розуміють під суб'єктами адміністративного права учасників правовідносин, які мають суб'єктивні права та обов'язки, визначені нормами адміністративного права [121, с. 12].

В. Б. Авер'янов акцентував увагу на тому, що, на відміну від суб'єкта адміністративних правовідносин, суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини. Він вважав, що суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково в них бере реальну участь, а суб'єкт адміністративного права є, так би мовити, претендентом на цю участь [5, с. 95]. С. В. Ківалов поняття «суб'єкт правовідносин» та «учасник правовідносин» вважає тотожними,

вказуючи, що суб'єкт правовідносин – це фактичний учасник правових зв'язків, він обов'язково бере в них участь [10, с. 69]. В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков визначали суб'єкта адміністративного права як носія (власника) прав та обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, здатного надані йому права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Вчені розмежовували суб'єкта адміністративного права та суб'єкта адміністративних відносин, звертаючи увагу на певні умови, за яких суб'єкт адміністративного права стає суб'єктом адміністративних правовідносин, а саме: наявність адміністративно-правових норм, що передбачають права й обов'язки суб'єкта, адміністративна правоздатність і дієздатність суб'єкта, підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин [91, с. 40–41].

О. В. Бачун, досліджуючи правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства, звертає увагу на те, що категорія „суб'єкт права” може вивчатись лише у контексті правовідносин, які ним породжені і в межах яких він існує [59, с. 9].

О. І. Миколенко зазначає, що суб'єкт права як особа, що володіє правосуб'єктністю, може й не бути в певний момент учасником правовідносин, у тому числі й адміністративного процесу, проте в будь-якому випадку учасником правовідносин може бути лише суб'єкт права [288, с. 146–147].

О. В. Кузьменко, досліджуючи проблеми сутності співвідношення понять «суб'єкти процесу (провадження)» і «учасники процесу (провадження)» пропонує визначити суб'єкта адміністративного процесу із застосуванням онтологогносеологічного підходу. Суб'єктом адміністративного процесу визначається носій прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатний надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати; учасником вчена називає реально існуючого індивіда адміністративного процесу [232, с. 176].

Російські вчені Д. М. Бахрах, Б. В. Россінський, Ю. М. Старилов суб'єкта права розуміють як фізичну чи юридичну особу, яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм бере участь у здійсненні публічного управління, реалізації функцій виконавчої влади. Суб'єкт адміністративного права – це одна зі сторін публічної управлінської діяльності, учасник управлінських відносин, який наділений законодавством правами, обов'язками,

повноваженнями, компетенцією, відповідальністю, здатністю вступати в адміністративні правовідносини [50, с. 133].

У результаті аналізу визначень поняття суб'єкта адміністративного права можна дійти висновку, по-перше, про те, що спільним у всіх визначеннях є акцентування уваги вчених на адміністративно-правових нормах, які передбачають, встановлюють, формулюють права та обов'язки суб'єктів адміністративного права, щодо інших характеристик, які безпосередньо впливають із першої, то можна констатувати використання різних юридичних конструкцій, а саме: «має та виконує», «здатний», «бере участь», «може вступати».

Для з'ясування правової природи суб'єкта адміністративного права та розмежування з поняттям суб'єкта адміністративних правовідносин необхідно проаналізувати ознаки та сформулювати визначення зазначених понять, що дає загальне уявлення про правову природу суб'єкта адміністративного права.

В. К. Колпаков звертає увагу на те, що суб'єкт адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб'єктивні права і обов'язки.

До таких особливостей (соціальних передумов) належать: а) зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системоутворюючих ознак; б) персоніфікація в суспільних відносинах управлінського типу, тобто виступ у вигляді єдиної особи – персони; в) здатність виражати і здійснювати або персоніфіковану волю у відносинах з державою, або державну волю у процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [202, с. 544].

Перша (соціальна) ознака набуває особливого значення для колективних суб'єктів адміністративного права. Суб'єкти адміністративного права повинні мати свою особливу правову форму, щоб бути «видимими», сприйматися іншими, бути особою в праві [37, с. 224]. Саме спроможність виступати єдиною особою, виражати єдину волю є визначальним для надання статусу суб'єкта права колективним утворенням.

Загальне поняття «особа», як зазначає Г. Ф. Пухта, засноване на абстракції. Вчений вкавав на охоплення цим поняттям якості людини як суб'єкта волі, а О. Гірке визначав, що особа як правове поняття з'являється за допомогою здійснюваної правосвідомістю абстракції

шляхом виділення однієї частини дійсного. При цьому ця юридична абстракція виражає можливість (спроможність) участі правового суб'єкта у правовідносинах [59, с. 9].

С. І. Архіпов наголошував, що для визнання особи суб'єктом права недостатньо наявності у нього своєї особливої мети, необхідно відокремлення його правової волі від волі інших осіб, правових зв'язків, відносин, правових дій, вчинків тощо [38, с. 224].

Необхідно звернути увагу на те, що як у психології і філософії, так і в юриспруденції воля суб'єкта розглядається в динаміці з виокремленням таких етапів: 1) постановка та усвідомлення мети; 2) прийняття рішення діяти; 3) вибір найдоцільніших способів здійснення дій; 4) виконання рішення [542, с. 73]. У процесі формування волі суб'єкта, спрямованої на волевиявлення, проходить три стадії: виникнення потреби та усвідомлення способів її задоволення, вибір способу задоволення потреби та прийняття рішення [32, с. 3].

Потреба є рушійною силою, передумовою поведінки, джерелом активності суб'єкта. Потреба – це прояв особливого стану людини, її відношення до чогось, «это переживаемая человеком нужда, удовлетворение которой жизненно важно для его существования, сохранения целостности его личности или развития индивидуальности» [577, с. 96–97]. Різноманітні потреби перш ніж стати рушійною силою мають «пройти» через свідомість. Існуючі потреби усвідомлюються, ранжируються за ступенем важливості, суттєвості та найбільш значимі для суб'єкта вибираються ним для обов'язкового задоволення [470, с. 30].

Відібравши найбільш значущі потреби, суб'єкт визначає можливості їх задоволення, коло предметів, за допомогою яких можна задовольнити цю потребу, а також засоби та способи оволодіння предметом. Усвідомлена таким чином потреба перетворюється в інтерес суб'єкта. Таким чином, інтерес – це опредмечена і відповідно усвідомлена потреба.

Поняття інтересу та потреби не тотожні [290, с. 87]. Одна і та сама потреба може виражатися в різних інтересах. Інтереси виражають шляхи та способи задоволення потреб [470, с. 30–31]. Однак сам по собі інтерес здійснитися не може, засобом реалізації інтересу є воля [319, с. 187].

«Основне поняття права – це свобода. Абстрактне поняття свободи – це можливість визначати себе в певних відносинах. Людина тому є суб'єктом права, що їй притаманна можливість самовизначення, що вона має волю» [330, с. 104].

Воля є внутрішнім станом суб'єкта. Для того щоб воля, виражаючи визначений інтерес, набула обов'язковості, вона має об'єктивуватися на зовні. Способом вираження волі є волевиявлення. Об'єктивована воля перестає бути елементом внутрішнього стану суб'єкта. Будь-яке волевиявлення цілеспрямоване [470, с. 9].

Обсяг волі різний у кожного суб'єкта, він залежить від сфери правового регулювання, в адміністративному праві обсяг волі суб'єкта обмежений законодавством для фізичних осіб або компетенцією для державних органів [137, с. 9].

Колективні суб'єкти адміністративного права характеризуються особливою волею, їх соціальна воля відмінна від волі окремих осіб, що входять до їх складу, а тому вони можуть бути самостійними носіями прав, які належать їм як цілому. Залежно від того, як організоване вироблення волі колективного суб'єкта, розрізняються два основних типи колективних суб'єктів адміністративного права [556, с. 34].

Таким чином, свобода волі – це здатність сприймати рішення із знанням справи, цілеспрямовано впливати на об'єктивний світ, бути свідомим творцем своєї поведінки [98, с. 56].

Особа не може самостійно наділити себе правами і обов'язками, ставши, таким чином, суб'єктом адміністративного права, таким він може бути визнаний тільки відповідними нормами права за допомогою закріплення відповідних прав і обов'язків. Як правильно зазначає професор В. К. Колпаков, що, крім інших особливостей, «претендент» набуває статусу суб'єкта адміністративного права тільки в тому випадку, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) прав і обов'язків, які реалізуються останнім у сфері державного управління [202, с. 167].

Тобто кожен суб'єкт через поширення на нього дії адміністративно-правових норм стає володарем визначеного комплексу прав і обов'язків.

Така постановка питання підтверджує, що галузь права, з огляду на її зміст, суттєво впливає на коло суб'єктів адміністративного права.

Адміністративному праву як галузі публічного права притаманні всі ознаки останнього, а саме: імперативний метод правового регулювання та пріоритет реалізації, охорони та захисту публічних інтересів.

У свій час ще А. І. Єлістратов влучно зазначив, що публічне право висуває свої вимоги до посадових осіб та громадян в ім'я загального блага і, таким чином, змушує їх в основу своєї діяльності покладати момент громадського обов'язку, який у публічному праві зберігає домінуюче значення [154, с. 145].

Якості суб'єкта публічного права передбачають наявність суто юридичної ознаки, яка утворюється позитивним правом та історично може звужуватись або розширюватись як за колом осіб, так і за обсягом публічно-правових можливостей [154, с. 159]. Тобто можна стверджувати про неможливість встановлення вичерпного переліку суб'єктів адміністративного права у зв'язку з тим, що єдиним критерієм їх визнання є визначення нормами адміністративного права їх прав та обов'язків, який залежить від рівня соціального розвитку суспільства та держави на конкретному історичному етапі.

У сучасних умовах «претендент» на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного управління, адміністративних послуг, відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність у сфері притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил.

Показником такої потенційної здатності є адміністративна правосуб'єктність.

Питання волі суб'єкта детермінує правосуб'єктність суб'єкта права.

Сутність правосуб'єктності полягає у тому, що вона визначає ті юридично значущі характеристики, які перетворюють реальну (персонально індивідуалізовану) особу в носія того чи іншого статусу.

Визначаючи правосуб'єктність, оцінюємо здатність особи або організації бути суб'єктом права [336, с. 25].

М. В. Вітрук виділяв два аспекти сутності правосуб'єктності: перший – як здатності мати права та обов'язки, а другий – з позицій стадій динаміки (реалізації) прав та обов'язків і їх носіїв [98, с. 213–214].

С. І. Архіпов також застосовує динамічний підхід до розкриття змісту правосуб'єктності, оскільки саме вона пов'язує особу із правовою системою та забезпечує доступ до усіх можливостей, які надаються нею [38, с. 130–132]. Однак він зазначає, що правоздатність і дієздатність є двома найважливішими етапами розвитку правосуб'єктного зв'язку [38, с. 130–132].

Здатність як невід'ємна частина правосуб'єктності надає особливого вигляду і наділяє характерними рисами соціальні властивості суб'єктів права.

Правосуб'єктність у сфері приватного та публічного права не однакова. У сфері публічного права – це, з одного боку, питання субординації та підпорядкування, компетенції публічних інституцій і посадових осіб, а з іншого – пасивної, як правило, правосуб'єктності підпорядкованих і підвладних осіб, їх обов'язків і відповідальності, які впливають з владних актів державних органів і посадових осіб [10, с. 72].

Правосуб'єктність виражає визнання особи як суб'єкта правовідносин взагалі, а також кваліфікацію його як суб'єкта чи потенційного суб'єкта конкретних суб'єктивних прав і обов'язків. Тобто вона визначає суб'єктний склад правових інститутів та можливість бути як суб'єктом права взагалі, так і суб'єктом конкретних прав і обов'язків [88, с. 24–26].

Правосуб'єктність як якість суб'єкта конкретизує сферу законодавства стосовно особи та, відповідно, визначає коло відносин, у яких особа може брати участь [29, с. 145].

У зв'язку з цим розрізняють три види правосуб'єктності: загальну (абстрактна здатність бути суб'єктом права взагалі); галузеву (здатність бути суб'єктом права відповідної галузі права) та спеціальну (здатність бути суб'єктом права відповідної групи суспільних відносин у межах конкретної галузі права) [29, с. 125–128].

А. В. Міцкевич звертає увагу на те, що правосуб'єктність юридичної особи, на відміну від правосуд'єктності фізичної особи, є спеціальною. За своїм змістом вона повинна відповідати цілям і завданням діяльності даної організації, підприємства чи установи,

визначеним у статуті. Оскільки цілі і завдання організацій юридичних осіб надзвичайно різноманітні, то для них не може і не повинно бути рівної правосуб'єктності. Спеціальна правосуб'єктність означає, що її обсяг і зміст у різних організацій істотно розрізняються [291, с. 157; 314, с. 243].

На цінність і сутність саме галузевої правосуб'єктності вказує К. К. Лебедєв, який запевняє, що її носії є: 1) суб'єктами права взагалі; 2) суб'єктами даної галузі права і 3) як такі, що володіють визнаною державою здатністю до певного виду діяльності [248, с. 21].

Таким чином, учасник суспільних відносин одночасно може мати різні види галузевої правосуб'єктності та бути суб'єктом декількох галузей права за умови регулювання галузевими нормами відповідної правосуб'єктності.

В. К. Колпаков зазначає, що складовими адміністративної правосуб'єктності є: потенційна здатність мати права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), а наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формує адміністративно-правовий статус суб'єкта [202, с. 97]. А. І. Берлач зазначає, що в органах державної влади адміністративна правосуб'єктність проявляється і в компетенції, яка закріплена нормативними документами, тобто в сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання завдань і функцій [67, с. 132].

Сфера публічного управління вимагає режиму суворого дотримання прав суб'єктів, а отже, мають бути враховані всі особливості моменту виникнення як самих прав, так і обов'язків. Для задоволення такої вимоги необхідно вирізняти загальну правосуб'єктність та спеціальну правосуб'єктність, володіння якими і визначатиме, по-перше, умови появи самих суб'єктів, і, по-друге, особливості тих правовідносин, в які вони вступатимуть. Загальна правосуб'єктність – наявність у суб'єкта типових прав, обов'язків і можливостей їх використання та виконання незалежно від зовнішніх чинників. Обсяг загальної правосуб'єктності однаковий у межах таких категорій суб'єктів, як індивідуальні та колективні. Спеціальна правосуб'єктність – наявність у суб'єкта специфічних прав, обов'язків і можливостей їх використання та виконання залежно від ряду

зовнішніх чинників. Обсяг спеціальної правосуб'єктності не є однаковим або сталим: він залежить від волі суб'єкта, його виду, характеристик тощо [17, с. 67]. Таким чином, правосуб'єктність конкретного суб'єкта адміністративного права індивідуальна і неповторна.

Специфіка категорії правосуб'єктності як певної юридичної форми полягає у тому, що вона юридично фіксує межі правових здібностей особи. З огляду на це правосуб'єктність в одному з її аспектів можна розуміти як взаємозв'язок особи і суспільства стосовно майбутніх відносин особи з усіма третіми особами – суб'єктами адміністративного права.

Досліджуючи адміністративну правосуб'єктність як галузеву категорію, необхідно зазначити, що онтологічно це є здатність особи бути суб'єктом адміністративного права.

Загальна та спеціальна правосуб'єктність, у свою чергу, мають такі елементи – правоздатність та дієздатність.

Традиційно під правоздатністю розуміють здатність особи мати права та обов'язки [31, с. 146]. Однак зустрічаються і інші підходи. Так, О. В. Міцкевич під правоздатністю розуміє загальні права та обов'язки [291, с. 30]. Б. В. Пхаладзе вважав, що правоздатність – сумарне вираження прав особи [462, с. 41]. Іноді у літературі вказується, що правоздатність – це загальна передумова виникнення правовідносин або набуття прав і обов'язків [88, с. 41]. Ц. А. Ямпольська розглядала правоздатність як одну із стадій розвитку суб'єктивного права, тобто як потенційний стан суб'єктивного права [604, с. 153]. На думку О. С. Іоффе, правоздатність – це певна властивість суб'єкта права, яка встановлює його зв'язок з державою та може існувати поза межами правовідносин [172, с. 123].

Правоздатність виступає не як особливе право, а лише як умова для правоволодіння, як правова можливість – це свого роду сьогодення, перенесене в майбутнє. М. І. Матузов стверджує, що фактично реалізація права є процесом здійснення закріплених ним можливостей через вольову діяльність людей [272, с. 18].

Правоздатність є явищем не статичним, а тісно пов'язаним з соціально-правовою активністю особистості, з її свободою. У ній знаходить прояв зв'язок особистості з державою та суспільством, який характеризується наявністю у особистості рівної, повної,

реальної та гарантованої можливості бути носієм конкретних прав та обов'язків [491, с. 106].

Правоздатність є природною властивістю людини, а створюється об'єктивним правом. Якщо правоздатність та дієздатність створюються об'єктивним правом, то вони не можуть залежати від приватної волі. Ні за договором, ні за заповітом ні розширити, ні обмежити правоздатність та дієздатність неможливо. Юридично неприпустимо відмовитися за договором від права звертатися за захистом до судової або адміністративної влади [583, с. 257]. Слід підтримати С. І. Архіпова, який зазначає, що правоздатність як етап розвитку правосуб'єктного зв'язку є проявом ще не оформленої волі суб'єкта, його правосвідомості. У юридичному сенсі суб'єкт права на цій стадії розвитку правосуб'єктності є правовою реальністю, але не дійсністю – суб'єктом, спроможним приймати самостійні правові рішення та здійснювати їх своїми діями. Набуття ж особою дієздатності означає готовність (здатність) особи самостійно здійснювати функції суб'єкта права [37, с. 132].

Цінність правоздатності для правової системи полягає у тому, що вона відокремлює суб'єктів права від об'єктів права. Саме тому здатність стати і бути суб'єктом права називається правоздатністю.

Отже, різниця між ними виявляється у тому, що правоздатність – здатність бути суб'єктом права крім своєї волі, тоді як дієздатність – здатність бути суб'єктом права актом своєї волі.

В. К. Колпаков адміністративну правоздатність визначає як здатність суб'єкта бути носієм прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування, яка з'являється з моменту виникнення суб'єкта. Якщо йдеться про фізичну особу, то з моменту її народження, якщо про колективного суб'єкта, то з моменту його легалізації. Припиняється правоздатність з моменту зникнення суб'єкта, тобто з моменту ліквідації підприємства, установи, організації, а якщо йдеться про фізичну особу, то з моменту смерті. Адміністративна правоздатність, зазначає вчений, є основою адміністративної дієздатності. [292, с. 156].

Адміністративна правоздатність може бути повною або обмеженою. Обмеження правоздатності виникає в результаті дії адміністративно-правових норм, за якими відбувається: 1) звуження кола прав, наприклад, позбавлення права керування транспортними

засобами в результаті вчинення правопорушення; 2) покладання на суб'єкта додаткових обов'язків. Такі обов'язки можуть бути персоніфікованими і загальними. Персоніфіковані – звернені до конкретної особи, загальні – до будь-якої особи, на яку розповсюджується дія відповідної норми. Наприклад, обов'язок дотримуватися певних правил під час перебування в районах епідемій; обов'язок дотримуватись режимних вимог при роботі з літературою обмеженого користування тощо [292, с. 156]. Таку позицію вченого підтримує і Т. О. Коломєць [197, с. 62] і С. В. Ківалов [10, с. 72].

Натомість Г. В. Грянка висловлює протилежну позицію, стверджуючи, що правоздатність не може бути обмежена або відчужена, від неї неможливо відмовитися добровільно (оскільки така відмова не має чинності) [237, с. 140].

Традиційно галузеву приналежність правоздатності підкреслюють за допомогою вказівки на галузеву приналежність прав та обов'язків, їх сфери реалізації. Так, наприклад, деякі вчені вважають, що адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права й обов'язки, передбачені нормами адміністративного права. Адміністративна правоздатність виникає з моменту появи суб'єкта [5, с. 187].

На думку Т. О. Коломєць, можна виділити такі ознаки адміністративної правоздатності суб'єктів адміністративного права:

1) публічно-сервісна та управлінська сутність діяльності суб'єктів, що проявляється при реалізації різних функцій публічного управління;

2) наявність спеціальних прав і обов'язків суб'єктів адміністративного права, що сприяють формуванню організаційних зв'язків та відносин у системі публічного управління;

3) забезпечення захисту правовідносин, учасниками яких є громадяни;

4) юридичні гарантії розгляду правового спору, що виник у системі публічного управління, в адміністративному чи судовому порядку в межах встановлених процесуальних правил.

Для органів державної влади як суб'єктів адміністративного права:

1) юридична владність дій та розпорядчий характер рішень, які ними приймаються;

2) реалізація державних повноважень примусового характеру, застосування заходів адміністративного примусу [197, с. 61].

С. В. Ківалов зазначає, що особливості адміністративної правоздатності полягають у тому, що вона, по-перше, регулюється нормами адміністративного права; по-друге, її змістом є регулювання відносин індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративного права із суб'єктами публічної адміністрації [10, с. 72].

Адміністративна правоздатність не є однаковою для всіх суб'єктів адміністративного права та залежить від багатьох факторів.

Адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта самостійно, вольовими усвідомлюваними діями (безпосередньо або через представника) реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки в сфері адміністративно-правового регулювання [5, с. 187].

На думку Т. О. Коломоець, дієздатність складається із таких елементів: здатності самостійно реалізовувати належні права; здатності реалізовувати встановлену компетенцію; здатності самостійно приймати адміністративні акти; самостійно застосовувати заходи адміністративного примусу; самостійно визнавати, гарантувати та захищати права і свободи громадян; самостійно нести юридичну відповідальність за порушення адміністративно-правових норм [18, с. 63]. Такої ж думки дотримуються і російські вчені [499, с. 424], які однак не наголошують саме на здатності самостійно вчиняти такі дії.

У різних суб'єктів адміністративного права адміністративна дієздатність виникає по-різному; головною умовою її виникнення є характер прав, обов'язків та повноважень суб'єктів.

В. К. Колпаков наголошує, що адміністративна дієздатність виявляється, коли суб'єкт вступає в адміністративно-правові відносини з публічною адміністрацією. Такі відносини виникають у зв'язку з: а) реалізацією належних суб'єкту прав; б) виконанням покладених на нього обов'язків; в) порушенням публічною адміністрацією прав суб'єкта; порушенням суб'єктом встановлених публічною адміністрацією правил [292, с. 122].

Адміністративне законодавство закріплює виникнення адміністративної дієздатності залежно від різних критеріїв: 1) віку; 2) посади; 3) правового режиму реалізації прав та виконання обов'язків; 4) результатів проведення реєстраційних чи інших адміністративних

процедур. Правові підстави набуття адміністративної дієздатності встановлюються в нормативно-правових актах [499, с. 424].

Т. О. Коломоєць акцентує увагу на моменті виникнення дієздатності, який, на її думку, залежить від виду правосуб'єктності: при загальній правосуб'єктності дієздатність переважно виникає в повному обсязі з 18-річного віку у фізичних осіб і з моменту внесення до Державного реєстру у юридичних осіб. Водночас вона звертає увагу, що адміністративна дієздатність, залежно від особливостей адміністративно-правових відносин, може частково виникати і незалежно від вказаних обставин [18, с. 62].

В. К. Колпаков влучно зазначає, що адміністративна дієздатність не є однаковою для різних груп суб'єктів. Так, адміністративна дієздатність колективних суб'єктів виникає з моменту їх легалізації і припиняється з їх ліквідацією. Межі адміністративної дієздатності колективних суб'єктів визначаються їх статутами, положеннями, регламентами тощо. Значною різноманітністю характеризується адміністративна дієздатність фізичних осіб. Її зміст та обсяг залежать від ряду факторів, до яких насамперед належать: вік, стан здоров'я, належність до певних соціальних груп тощо. Так, після досягнення 15-річного віку громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, можуть бути засновниками молодіжних і дитячих організацій; при досягненні 16 років громадянин отримує паспорт і стає суб'єктом адміністративної відповідальності; у 19 років отримує право на керування автобусами; у 21 рік – володіти гладкоствольною, а з 25 років – нарізною зброєю; після досягнення 35 років може бути обраний Президентом України [292, с. 122].

Р. Алієв стверджує, що у повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Водночас вона виникає й після досягнення 16-річного віку – одержання паспорта й дотримання правил паспортної системи. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 16-річного віку, наприклад право на працю [292, с. 122].

На відміну від цивільного законодавства адміністративне законодавство не містить чіткого визначення понять адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності і критеріїв, які впливають на виникнення, зміну чи припинення адміністративної правосуб'єктності взагалі або її складових зокрема. Адміністративно-

правові норми, які регулюють ці обставини, розміщені в різних адміністративно-правових актах.

Стаття 23 «Правосуб'єктність особи в адміністративному провадженні» проекту Адміністративно-процедурного кодексу України містить визначення осіб за цим Кодексом, якими є:

а) фізична особа – громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також ті, що не досягли цього віку, у справах, що стосуються публічно-правових відносин, у яких вони, відповідно до законодавства, можуть самостійно брати участь;

б) юридична особа, у тому числі іноземна, яка є правоздатною та дієздатною згідно з Цивільним кодексом України [458].

На нашу думку, у проекті Адміністративно-процедурного кодексу доцільно було б помістити визначення поняття адміністративної правосуб'єктності та її складових елементів, а також виключний перелік справ, що стосуються публічно-правових відносин, у яких фізичні особи, які не досягли повноліття, можуть самостійно брати участь.

Складовою адміністративної дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести юридичну (як правило, адміністративну) відповідальність за порушення адміністративно-правових норм [5, с. 187]. Відповідальність – це обов'язок суб'єкта зазнавати якихось стягнень або обмежень, що настає у разі невиконання ним державних приписів.

У фізичних осіб адміністративна деліктоздатність виникає з 16 років. Особи з 16 до 18 років (ст. 13 КУпАП) розглядаються як суб'єкти з обмеженою деліктоздатністю. Особливою складовою деліктоздатності слід вважати осудність, тобто здатність особи керувати своїми діями та відповідати за них.

На відміну від фізичних осіб колективні суб'єкти адміністративного права набувають деліктоздатності разом з іншими складовими правосуб'єктності з моменту їх легітимації.

Таким чином, адміністративну правосуб'єктність необхідно визначити як потенційну здатність особи мати права й обов'язки у сфері публічного адміністрування (адміністративна правоздатність), потенційну здатність реалізовувати надані права і обов'язки у сфері публічного адміністрування (адміністративна дієздатність).

Виявляється, що для чіткого розуміння такої позиції необхідно брати до уваги не лише загальнотеоретичне визначення, але й на

законодавчому рівні закріпити визначення адміністративної правосуб'єктності, випадки її обмеження та спеціалізації, що дозволить позитивно вирішити проблемні питання, що виникають під час правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації.

Отже, із наведених положень можна дійти висновку, що правова природа суб'єкта адміністративного права проявляється в його особливих рисах. Наявність таких характеристик і особливостей у конкретного суб'єкта дає можливість говорити про те, що цей суб'єкт є суб'єктом адміністративного права.

Співвідношення понять суб'єкта адміністративного права та суб'єкта адміністративних правовідносин слід розглядати як співвідношення абстрактного та конкретного, можливого та реального.

Правова природа суб'єкта адміністративного права проявляється в його особливих властивостях. Суб'єкт адміністративного права відрізняється від інших елементів системи адміністративного права тим, що він носій взаємопов'язаних якостей, а саме зовнішньої відокремленості; персоніфікації; волі, детермінованої в адміністративну правосуб'єктність; адміністративно-правової регламентації. Наявність таких характеристик у конкретного суб'єкта дає можливість говорити про те, що цей суб'єкт є суб'єктом адміністративного права, що функціонує в системі адміністративного права як її елемент і носій. У свою чергу, адміністративне право виступає сферою потенційних і актуальних взаємозв'язків та взаємодії суб'єктів адміністративного права. За межами адміністративного права не існує суб'єкта адміністративного права.

2.2. Класифікація суб'єктів адміністративного права

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 необхідно звернути увагу, що у теорії адміністративного права відсутня єдина класифікація його суб'єктів, що зумовлено наявністю значної кількості суб'єктів

адміністративного права, як і немає єдиного підходу щодо класифікації суб'єктів права взагалі.

Як відомо, класифікація – особливий випадок застосування логічної операції поділу обсягу поняття на класи, види, групи [542, с. 200]. Будь-яка класифікація виконує функцію упорядкування певної сукупності знань, якими людство оперує на даний момент. Побудова класифікації, як правило, є передумовою виникнення загальнонаукових теорій, які поєднують практичні знання та теоретичне мислення суб'єкта. Поняття класифікації у формальній логіці визначається як розподіл предметів по класах залежності від схожості предметів [254, с. 81]. Будь-яка класифікація передбачає порівняння об'єктів, що класифікуються, за їх ознаками [523, с. 70–71]. За основу класифікації необхідно брати найбільш суттєві ознаки та властивості явищ, що розкривали б сутність та зміст об'єктів, що вивчаються [477, с. 9].

Щодо класифікації суб'єктів адміністративного права, слід зазначити, що її здійснення обумовлене:

- по-перше, потребою з'ясування сутності суб'єктів адміністративного права, їх ролі у публічному управлінні, при наданні адміністративних послуг, притягненні до адміністративної та дисциплінарної відповідальності за вчинені протиправні діяння, охороні та захисті їх прав у процесі здійснення адміністративного судочинства;

- по-друге, створенням засад ефективної реалізації статусу даних суб'єктів, а також їх ефективної взаємодії;

- по-третє, досконалою класифікацією суб'єктів адміністративного права, що 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 індивідуальні та колективні. Так, В. В. Копейчиков вважає, що суб'єктами права можуть бути: індивіди (фізичні особи) та організації і об'єднання. З-поміж індивідуальних суб'єктів учений виділяє такі їх групи: а) громадяни даної держави; б) іноземці (громадяни інших держав); в) біпатриди (особи, що мають громадянство двох або більше держав); г) апатриди (особи, що не мають громадянства будь-якої держави). Організації та об'єднання вчений поділяє на: а) державні

(державні органи, установи, підприємства, їх посадові особи); б) громадські (організації, рухи, партії, органи громадської самодіяльності, підприємства, установи та їх посадові особи) [163, с. 192].

С. С. Алексєєв поділяє суб'єктів права на: 1) індивіди; 2) організації; 3) громадські (громадсько-територіальні) утворення [31, с. 147]; В. Е. Чиркин на: а) індивідів; б) юридичних осіб приватного права; в) юридичних осіб публічного права [572, с. 42].

О. Ф. Скакун виокремлювала такі групи суб'єктів права: 1) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи): громадяни, тобто індивіди, що мають громадянство даної країни; іноземні громадяни; особи без громадянства (апатриди); особи з подвійним громадянством (біпатриди); 2) колективні суб'єкти (юридичні особи): державні органи, організації, установи, підприємства; органи місцевого самоврядування; комерційні організації (акціонерні товариства, приватні фірми тощо – вітчизняні, іноземні, міжнародні); громадські об'єднання (партії, профспілкові організації тощо); релігійні організації; 3) держава та її структурні одиниці: держава; державні утворення (суб'єкти федерації – штати, землі, автономії; в Україні – Автономна Республіка Крим); адміністративно-територіальні одиниці (область, місто, селище та інше); 4) соціальні спільноти – народ, нація, етнічні групи, громадяни виборчого округу тощо [484, с. 355].

Як впливає 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, наприклад загальні збори громадян за місцем проживання [5, с. 183; 323, с. 193].

В. К. Колпаков суб'єктами адміністративного права називає: 1) Президента України; 2) органи державної виконавчої влади; 3) державних службовців як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивізуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності [202, с. 101].

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

Так, А. І. Єлистратов на початку ХІХ 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); інтересами окремої групи людей, громади; спільною справою (університет). Приватні особи, за твердженням автора, також виступають суб'єктами права [153, с. 17].

Є. М. Трубецький пропонував інший, індивідуально-колективний, критерій їх розмежування. Під фізичною особою, на його думку, потрібно розуміти особу індивідуальну, одиничну, протилежну юридичним особам, які є особами колективними [38, с. 230].

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; громадяни [602, с. 10]. І. Євтихiev до кола суб'єктів радянського адміністративного права включав органи радянського державного управління, їх посадових осіб, громадські організації та громадян [150, с. 9–10].

Більш розгорнутий перелік давав Г. І. Петров. Суб'єктами адміністративного права, на його думку, є: 1) громадяни СРСР, особи без громадянства та іноземці; 2) органи державного управління і внутрішні частини їх апарату; 3) державні і громадські підприємства й 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» [337, с. 106; 338, с. 7].

Фахівці адміністративного права в сучасний 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) [186, с. 18].

Традиційним такий підхід є і для теорії права. Так, Б. Чичерин як суб'єкти права розглядає розумну (тобто правоздатну) людину та юридичну особу [574, с. 234], Я. М. Магазинер – фізичну та юридичну особу [264, с. 102–105]. Два види суб'єктів права (індивідуальних і колективних) виділяють також В. С. Афанасьєв [40, с. 233], В. К. Бабаєв [43, с. 111], Д. М. Бахрах [49, с. 16–24], Н. Л. Гранат і Л. І. Спіридонов [494, с. 183]. Такі ж види суб'єктів права виокремлюють і О. В. Міцкевич (фізичні особи та різноманітні організації) [291, с. 33], і К. Д. Лубенченко (індивіди та їх організаційно оформлені об'єднання) [255, с. 356]. С. Ф. Кечек'ян поділяв суб'єктів права на індивідуальні та комплексні [182, с. 91–92].

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 владними 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 мають владні повноваження і перебувають під управлінським впливом (посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади) [277, с. 123].

В. К. Колпаков, крім вищезазначених, пропонує такі критерії поділу суб'єктів адміністративного права: залежно від того, до якої державної структури належить (державні організації та їх

представники і недержавні організації та їх представники); на суб'єктів колективних та індивідуальних; фізичних і юридичних осіб тощо [208, с. 75–76].

Такої ж 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 влади [139, с. 116].

Т. О. Коломоець суб'єктів адміністративного права поділяє на дві групи, називаючи їх основними: 1) фізичні особи; 2) юридичні особи [13, с. 15].

Подібну думку висловлював В. К. Шкарупа, зазначаючи, що суб'єкти адміністративного права можуть бути індивідуальні (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та колективні, які, у свою чергу, поділяв на державні і недержавні організації [91, с. 41].

С. Г. Стеценко пропонує розрізняти такі види суб'єктів адміністративного права: індивідуальні (громадяни України, особи без громадянства, іноземці) та колективні. Колективні поділяються на державні (органи виконавчої влади, Президент України, інші державні органи та організації) та недержавні (органи місцевого самоврядування, релігійні організації, громадські об'єднання, інші недержавні органи та організації) [504, с. 43].

І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова пропонують більш повний перелік основних суб'єктів адміністративного права, зазначаючи, що ними можуть виступати: 1) громадяни України, іноземці, особи без громадянства; 2) органи виконавчої влади; 3) органи місцевого самоврядування; 4) об'єднання громадян; 5) адміністрація перерахованих юридичних осіб [121, с. 13].

В. В. Галуцько вважає, що суб'єктами адміністративного права можуть бути: індивідуальні суб'єкти (фізичні особи, які поділяються на: громадян (володіють усіма правами і обов'язками 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) [22, с. 121].

С. В. Ківалов, Л. Р. Біла поділяли суб'єктів адміністративного права на індивідуальні та колективні, при цьому зазначаючи, що така класифікація більш відповідає сутності адміністративного права, хоча фактично таких суб'єктів часто називають фізичними та юридичними особами відповідно [186, с. 43].

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 О. А. Дьомін, зазначаючи, що для адміністративного права такий підхід є методологічно неправильним. Найбільш близьким до характеристики суб'єктів адміністративного права та критерію їх класифікації є поділ суб'єктів на юрисдикційні та ординарні [137, с. 23]. 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 галузевого, так і суміжних статусів усіх суб'єктів права [528, с. 153–154].

Н. В. Александров та І. Б. Коліушко пропонують розрізняти суб'єкти адміністративного права, які:

- а) наділені владними повноваженнями;
- б) не наділені владними повноваженнями [322, с. 44].

Є. В. Курінний, дотримуючись такої класифікації, до суб'єктів, наділених владною компетенцією, відносить:

а) державні структури та їх посадових осіб (Президент України; органи виконавчої, законодавчої, судової влади; Нацбанк України та інші державні органи);

б) недержавні владні органи (органи місцевого самоврядування та їх посадові особи);

в) громадські організації, що мають делеговані державою владні повноваження (об'єднання громадян, народні дружини, різноманітні спілки та ін.) [235, с. 23].

Систему недержавних суб'єктів адміністративного права, на його думку, утворюють:

а) громадяни України, підприємства, установи, організації недержавних форм власності, їхні підрозділи, власники, менеджери та інші об'єднання громадян, кооперативи, самодіяльні організації тощо;

б) іноземні громадяни та особи без громадянства, їхні підприємства, установи й організації та ін. [235, с. 24].

Іншою підставою класифікації суб'єктів права, яка часто застосовується у юридичній літературі, є критерій статусної відмінності (поділу суб'єктів за статусом).

Для галузевих наук визначення статусу, правового становища особи в різних правових сферах, відносинах має важливе значення, оскільки дозволяє розкрити особливості галузевого регулювання, показати специфіку галузевих прийомів, методів правового впливу. Однак сам по собі статус не символізує наявності самостійного суб'єкта права, окремому 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 є «зміною правового одягу», принципово не впливає на правову особистість, що не порушує її цілісності як суб'єкта права. Звідси класифікація суб'єктів права за статусом не є класифікацією, поділом суб'єктів права [38, с. 221].

Однак, зважаючи на дискусію у науковій літературі, до кола яких суб'єктів віднести посадову особу, такий підхід є виправданим. Так, М. В. Баглай, як головний індивідуальний суб'єкт права, називає людину [45, с. 12], а С. С. Алексєєв – громадянина [31, с. 148]. О. В. Міцкевич до індивідуальних суб'єктів відносить не тільки громадянина, іноземця або особу без громадянства, але й посадову особу [291, с. 36]. 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 організації [49, с. 16].

У даному випадку має місце саме статусний підхід до поділу суб'єктів адміністративного права, а оскільки посадові, службові особи є перш за все необхідним елементом функціонування органів публічної адміністрації, то виникає необхідність їх виокремлення в окрему групу індивідуальних суб'єктів із спеціальним статусом.

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 ними ніколи не перериваються, через які б соціальні і політичні потрясіння не проходило суспільство. Це виконавча влада та громадяни [64, с. 57]. Виконавча влада, яка персоніфікується у державних службовцях і громадянах – це два основні, вічні суб'єкти адміністративного права, між якими діалог безперервний: він може мати форму гармонії, може переходити в колізію, конфлікт і революційну драму [64, с. 57].

О. В. Бачун у монографічній праці «Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства» звертає увагу на існування у сфері публічного права двох видів суб'єктів. Першим видом вчений називає «своїх» суб'єктів, що іманентні відповідній сфері, для яких участь у таких відносинах є загальним правилом. Другий вид – це «інші» суб'єкти, для яких участь у відповідній сфері є можливою, але за певних умов та з дотриманням відповідних правил. Так, для сфери приватного права суб'єктами першого виду є приватні особи, тобто фізичні особи та юридичні особи приватного права. Суб'єктами другого виду – публічні особи (юридичні особи публічного права), що діють у сфері приватного права через свої органи або через представників – службових чи посадових осіб. Для сфери публічного права суб'єктами першого виду названі публічні особи, а суб'єктами другого – можуть бути приватні особи. У зв'язку із зазначеним впливає, що хоча суб'єктами як у сфері приватного, так і публічного права є (можуть бути) одні й ті самі особи, однак взаємоположення їх різне залежно від того, у якій сфері вони діють. У сфері приватного права всі суб'єкти (як приватні, так і публічні особи) виступають рівними, тоді як у сфері публічного права така рівність відсутня. Результатом наведеного у томі 3 видання «Правова система України: історія, стан та перспективи» аналізу правового положення суб'єктів приватного і публічного права був висновок про зміст відносин. Так, вказувалось, що сфера приватного права – це сфера відносин координації (рівності), а сфера публічного права – це сфера субординації (нерівності або влади та підкорення) [59, с. 75].

Учений виділяє загальні ознаки суб'єктів публічного права: а) є носієм прав і обов'язків у публічно-правових відносинах; б) є користувачем правами у вказаних відносинах; в) реалізація зазначених

прав та обов'язків у публічно-правових відносинах відбувається з метою захисту публічного інтересу; г) є суб'єктом конституційної або адміністративної, або дисциплінарної, або кримінальної, або фінансово-правової відповідальності, тобто відповідальність передбачена санкціями норм галузей публічного права [59, с. 78–79].

Загальні ознаки суб'єкта приватного права: а) є носієм прав і обов'язків у приватно-правових відносинах; б) є користувачем правами у вказаних відносинах; в) зазначені права та обов'язки реалізуються з метою задоволення приватного (особистого) законного інтересу; г) відповідальність таких суб'єктів передбачена нормами галузі приватного права.

О. В. Бачун робить висновок, що для характеристики певного суб'єкта приватного чи публічного права в адміністративному судочинстві вказані ознаки мають бути застосовані у сукупності. Відсутність хоча б однієї з них під час характеристики суб'єкта певної галузі права (приватного чи публічного) в адміністративному судочинстві означає необхідність аналізу у напрямі доцільності його віднесення до суб'єкта іншої галузі. Необхідно звернути увагу також і на те, що суб'єкти публічного права мають діяти тільки так, як це прямо передбачено законом. Тому в адміністративному судочинстві їх компетенція повинна бути врегульована нормами адміністративного матеріального і процесуального права. Щодо суб'єктів приватного права – їх діяльність має здійснюватися так, як це не заборонено законом. Тому в адміністративному судочинстві їх статус повинен бути врегульований нормами – дозволами [59, с. 79–80].

Отже, на основі дослідження різних класифікацій суб'єктів адміністративного права можна дійти висновку, що будь-якого з 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'єктів 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 повноважень – на суб'єктів, наділених владними повноваженнями, та суб'єктів, не наділених влад-

ними повноваженнями; за ступенем участі у публічному управлінні: а) суб'єкти, чиї інтереси і права підлягають реалізації і захисту в публічному управлінні (громадяни, іноземці, особи без громадянства, біженці, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання); б) 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); в) 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) і вторинних (підприємства, установи, організації усіх форм власності (у тому числі міжнародні та іноземні), релігійні організації, громадські об'єднання). За сферами виникнення та функціонування суб'єктів можна розмежувати на суб'єктів публічного права та суб'єктів приватного права.

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 і правопорядку у державі, а додаткове використання критеріїв загального характеру сприяє детальнішому з'ясуванню їх сутності, зв'язку та взаємодії.

2.3. Поняття та структура статусу суб'єкта адміністративного права

Питання правового статусу суб'єкта права є, по суті, одним із центральних питань як теорії держави і права, так і всіх галузевих юридичних наук, адже це поняття визначає та синтезує становище індивідуального чи колективного суб'єкта права у суспільних відносинах. Усі інші не менш важливі поняття, що стосуються участі особи у правових відносинах, а саме: права та обов'язки особи, відповідальність, впливають саме з категорії правового статусу як однієї із центральних категорій правової науки.

Феномен правового статусу суб'єкта адміністративного права характеризує його правову природу. За допомогою права держава окреслює межі можливої діяльності суб'єкта, його становище щодо інших суб'єктів і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відображається повнота його правового становища, його певна уніфікація або обмеження [128, с. 41].

Це пояснює той факт, що категорія правового статусу суб'єкта права була і залишається предметом дослідження та аналізу багатьох науковців. Зокрема, у різні періоди проблеми правового статусу суб'єкта права висвітлювалися у працях представників загальної теорії держави і права та галузевих наук М. Г. Александрова, С. С. Алексєєва, С. В. Бобровник, М. В. Вітрука, В. М. Горшенєва, С. О. Комарова, О. Л. Копиленка, В. В. Ладиченка, М. І. Матузова, П. О. Недбайла, В. С. Нерсєсянца, В. І. Новосєлова, Н. М. Онїщенко, А. В. Полякова, В. Д. Перєвалова, П. М. Рабіновича, О. Ф. Скакун, В. В. Сухоноса, О. Д. Тихомирова, І. Є. Фарбер, О. В. Фатхутдінової, Р. О. Халфіної, Ю. С. Шемшученка, Л. С. Явича та інших. Проблеми правового статусу суб'єкта адміністративно-правових відносин досліджували М. А. Бояринцева, М. Ю. Віхляєв, М. М. Добкін, Є. Є. Додіна, Л. Є. Кисіль, С. І. Мандрик, О. В. Пономарьов, Н. М. Тищенко та ін.

Незважаючи на це, сьогодні існує ряд дискусійних моментів, що стосуються правового статусу суб'єктів адміністративного права, зокрема питання поняття, ознак, структури статусу суб'єктів адміністративного права. Перегляд позицій вчених дозволяє дійти висновку, що не вирішеною залишається і проблема співвідношення термінів «правовий статус суб'єкта», «правове положення», «правовий модус». У зв'язку з цим його необхідно чітко визначити.

Термін «правове положення» досить часто використовується законодавцем для формування диспозиції правової норми.

У юридичній літературі терміни «статус» і «правове положення» часто використовуються як синоніми [52, с. 5–6], [304, с. 512], [351, с. 558]. Дану точку зору обґрунтовують у своїх працях Н. І. Матузов, В. І. Новосєлов, М. С. Строгович та ін., які вважають, що використання цих термінів у різних значеннях призводить до термінологічної плутанини. Додатковим аргументом на підтримку даної позиції є те, що латинське слово *status* в перекладі означає «положення, стан» [136, с. 952]. Тобто правовий статус у найзагальнішому вигляді визначається як юридично закріплене

положення суб'єкта в суспільстві, що виражається в системі прав і обов'язків, встановлених нормами права за суб'єктом права [32, с. 70]. Він означає правове положення суб'єкта права щодо інших суб'єктів права, з якими він може вступати в правове спілкування [247, с. 26].

Однак деякі вчені вважають, що ширшим за змістом поняттям є правове положення суб'єкта цієї думки. Її дотримуються С. О. Комаров, І. В. Ростовщиков, В. А. Кучинський. Вчені вважають, що правовий статус суб'єкта є складовою частиною правового положення поряд з такими елементами, як правосуб'єктність і юридичні гарантії (за С. А. Комаровим та І. В. Ростовщikovим [211, с. 100–101]) або правосуб'єктність, громадянство та суб'єктивні права і обов'язки (за В. А. Кучинським [241, с. 109]). Визначають правовий статус суб'єкта і як систему прав та обов'язків, які становлять основу правового положення [99, с. 29]. Є. В. Алексєєва з цього приводу зазначає, що обсяг поняття «правовий статус» нерівнозначний обсягу поняття «правове положення». Правовий статус являє собою «ядро правового положення», але сам по собі він статичний. Для дієвості правового статусу необхідна відповідна передумова: та чи інша особа має володіти здатністю до участі в конкретних правовідносинах. Така здатність особи виражається в її правосуб'єктності» [35, с. 574].

Дотримується іншої думки співвідношення вищевказаних понять С. С. Алексєєв, який вважає, що статус – стабільний, основоположний у правовому стані суб'єкт, який включає правосуб'єктність в єдності з іншими загальними (конституційними) правами й обов'язками. Конкретні права й обов'язки відображають перш за все специфіку реального правового положення особи, пов'язаної з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а ніж основи спільного становища особи в цій правовій системі [31, с. 142–143; 551, с. 123–126].

На думку В. Т. Білоуса, правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом, а правове становище розглядається як динамічний розвиток сукупності прав і обов'язків особи, що зумовлено її вступом до тих чи інших правовідносин [72, с. 124].

Таким чином, правовий статус пов'язується зі стабільним правовим станом суб'єкта права, а правове положення розглядається як динамічна сукупність прав та обов'язків особи, обґрунтована його участю в тих чи інших правовідносинах. Тобто термін «правовий статус» правильніше використовувати для загальної характеристики

суб'єкта права в окремому колі суспільних відносин [551, с. 31, 114–115].

Таку позицію, посилаючись на Ю. Я. Якімова, підтримує і О. І. Харитонova, зауважуючи, що ототожнювання цих понять небажане, оскільки це певною мірою зглажує ті відмінності, які існують між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин».

Тому, на думку автора, доцільним є використання різних термінів для позначення правового стану абстрактного суб'єкта права і правового стану реальної особи, що вступає у правовідносини [597, с. 14].

Існує й інша думка, відповідно до якої правовий статус є комплексом усіх прав та обов'язків конкретного суб'єкта, включаючи в себе і його реальне правове положення, яке є фактично реалізованою частиною правового статусу, тобто сукупністю використаних прав та обов'язків, що виконуються (неодноразово, повністю чи частково) [113, с. 43].

Визначається правовий статус і як правовий стан абстрактного суб'єкта, що характеризується сукупністю нормативно закріплених юридичних прав і обов'язків, а правове положення розглядається як правовий стан конкретної особи, що визначається як потенційними правами і обов'язками, так і реальними правами і обов'язками [598, с. 5–10].

З нашого погляду, суттєве розмежування цих двох понять призведе лише до ускладнення категоріального апарату. Доцільніше використовувати як основний термін «правовий статус», застосовуючи термін «правове положення» як синонім (саме такого трактування дотримується законодавець), наприклад, у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [444], Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [440], Законі України «Про статус народного депутата України» [441].

У юридичній літературі стрічається термін «правовий модус», що означає сукупність норм об'єктивного права, які закріплюються на основі правового статусу, прав та обов'язків суб'єктів права даного виду за ознаками віку, статі, професії, виду занять та інше (наприклад, правовий модус пенсіонерів) [310, с. 24]. У літературі ідея, пов'язана з правовим модусом, отримала певну підтримку, де пропонувалося звести співвідношення категорій «правовий статус» і «правовий

модус» до співвідношення за типом «спільного» і «особливого» [475, с. 88].

До терміна «правовий модус» (modus (лат.) – міра, спосіб, образ, вигляд, норма, а у філософії XVII–XVIII ст. – якість, властива предмету лише в деяких станах, на відміну від його постійної властивості – атрибута) в юридичній науці спостерігається неоднозначне ставлення. Так, Н. І. Матузов оцінює його як невдалий, не цілком «елегантний» стилістичний і надлишковий; Н. В. Вітрук надає перевагу категорії спеціального правового статусу як більш виправданому і необхідному [99, с. 29], водночас Р. П. Мананкова, навпаки, відзначає точність і повноту розглянутої категорії і вважає її оптимальним видом правової інформації про міжгалузеві права та обов'язки громадян.

В. В. Ровний стверджує, що загальний правовий статус є загальним, рівним і постійним стосовно всіх осіб, тоді як категорія правового модусу, навпаки, більш конкретна, соціально спеціалізована і нерідко тимчасова, бо заснована на виконуючому функцію соціальної диференціації визначеному юридично-значимому початку (виду діяльності, віці, стані здоров'я тощо). Власником правового статусу є будь-яка особа. У контексті правового модусу йдеться про представника тієї або іншої соціальної групи, відокремленої за певною ознакою. Правовий статус і правовий модус мають і різну галузеву природу.

Перший, крім конституційних, об'єднує лише деякі права та обов'язки з інших галузей права, відмінні за своєю спрямованістю і пов'язані із загальною правоздатністю суб'єкта. Правові модуси, що конкретизують правовий статус на рівні окремих соціальних груп, відрізняються більш різноманітною галузевою гамою. Так, вони можуть як «укладатися» у межі однієї галузі (наприклад, державно-правовий модус депутата, цивільно-правовий модус підприємця, трудовий модус пенсіонера, процесуально-правові модуси експерта, обвинуваченого тощо), так і володіти комплексним характером (такі правові модуси посадової особи, неповнолітнього, військовослужбовця, членів сім'ї та ін.) [475, с. 88].

Основна мета використання даного терміна – охарактеризувати правове положення тієї чи іншої окремо взятої групи осіб (наприклад, пенсіонерів, військових службовців). Однак дане нововведення не було підтримане вченими, що, на наш погляд, є справедливим.

Охарактеризувати положення тієї чи іншої групи осіб повністю дозволяє термін «спеціальний правовий статус», який конкретизує загальний правовий статус особи. При цьому даний термін є загальноприйнятим у правовій науці. Крім того, саме слово «модус» не являється однозначним для розуміння.

Встановлення правового статусу є однією із форм правового регулювання діяльності суб'єкта. Правовий статус як складна юридична конструкція визначає його місце в системі суб'єктів адміністративного права. Фіксує його права та обов'язки.

За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами адміністративного права своїх соціальних функцій. Його зміст визначає межі діяльності особи щодо інших осіб, колективів, держави, межі її активної та пасивної життєдіяльності та самоствердження [296, с. 57].

Складові частини правового статусу наділені якостями загальності, масштабності, які визначають ті межі, де утворюється правове положення конкретної особи, формуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки окремої особи. Вказані ознаки правового статусу дозволяють йому служити юридичною мірою соціальної свободи [79, с. 68].

Т. Тарахонич виокремлює ряд характерних особливостей правового статусу, а саме: є відносно стабільний, відображає індивідуальні особливості суб'єкта та його реальне становище в системі суспільних відносин; відтворює певний рівень розвитку суспільних відносин та носить універсальний, об'єднуючий характер, оскільки характеризує правове становище суб'єкта права; основу правового статусу становлять права, свободи та обов'язки, які пов'язані з іншими компонентами правового статусу – правосуб'єктністю, юридичною відповідальністю тощо; дає можливість впорядкувати права та свободи, надати їм характеру системи та класифікувати їх за певними критеріями [516, с. 764–765].

Визначальною рисою правового статусу є урегульованість нормами права [296, с. 57].

Аналізуючи виокремлені ознаки правового статусу та зважаючи на те, що адміністративно-правовий статус є його різновидом, можна визначити такі ознаки статусу суб'єкта адміністративного права, а саме:

- урегульованість адміністративно-правовими нормами;
- визначення меж діяльності суб'єкта щодо інших осіб;

– визначення сфери його реалізації у межах таких блоків правовідносин: публічне управління; відносини адміністративних послуг; відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [280, с. 269];

– структурованість .

На визначення особливостей правового статусу суттєво впливає його класифікація. Так, за характером правового регулювання виділяють загальний, галузевий і спеціальний правовий статус суб'єкта права. Загальний правовий статус визначається нормами всіх галузей права, галузевий – конкретної галузі права, а спеціальний – нормами спеціального законодавства [593, с. 44; 351, с. 558–559; 310, с. 38; 98, с. 24].

Загальний правовий статус розуміють як систему прав, обов'язків та відповідальності, рівних для всіх. Він не залежить від конкретних життєвих обставин та умов. Його характерними ознаками є стабільність та сталість. Загальний правовий статус є базовим для всіх інших [520, с. 236]. Одночасно загальний правовий статус не може врахувати особливостей специфіки великої кількості суб'єктів права. Тому в його структуру не входить чисельна кількість суб'єктивних прав та обов'язків, які постійно виникають та припиняються у суб'єктів залежно від характеру правовідносин, в які вони вступають. Якби такі права та обов'язки були включені в поняття загального статусу, то він вийшов би нестабільним та невизначеним [520, с. 268].

На загальному правовому статусі суб'єкта базується спеціальний правовий статус, який відображає особливості правового положення окремих категорій і груп суб'єктів та проявляється у системі прав, обов'язків і відповідальності. Особливостями спеціального правового статусу є те, що в окремих випадках він може встановлювати додаткові обмеження та заборони, також може встановлюватись термін його володіння.

Індивідуальний правовий статус можна визначити як систему персоніфікованих прав, обов'язків та відповідальності окремого суб'єкта права.

Індивідуальний правовий статус найдинамічніший порівняно з загальним та спеціальним. Він характеризує правове положення конкретної особи в системі урегульованих правовими нормами відносин, що склалися до визначеного часу, в яких вона брала участь чи братиме у майбутньому.

Разом з тим кожен різновид правового статусу необхідно розглядати як єдність загального, особливого та одиничного [210, с. 38; 242, с. 111; 127, с. 301].

За змістом поняття розрізняють: по-перше, нормативно-правовий статус, зміст якого передбачений нормами права; по-друге, фактичний правовий статус, тобто реальне становище суб'єкта в конкретних соціально-економічних умовах. Характеристика фактичного статусу суб'єкта права залежить від зовнішніх умов, а також від рівня розробки та ефективності механізму реалізації нормативного статусу.

Поряд з правовим статусом як становищем суб'єкта у праві взагалі виділяють галузевий статус як становище суб'єкта, врегульоване нормами конкретної галузі права.

Виділяють конституційний, адміністративний, цивільний, трудовий та ін. правові статуси. Кожен з них характеризує особливості суб'єкта того кола суспільних відносин, які регулюються нормами відповідної галузі права.

Галузевий статус характеризується визначеною властивою йому спрямованістю. Отже, можна зробити висновок, що саме в галузевому правовому статусі розкривається специфіка прав та обов'язків суб'єктів та їх реалізації.

Адміністративно-правовий статус індивідуального суб'єкта – це правове положення особи в її стосунках з публічною адміністрацією, врегульоване нормами адміністративного права. Він є складовою частиною загального правового статусу громадянина.

Виокремлюються різновиди правового статусу і залежно від виду професійної діяльності: правовий статус державного службовця, правовий статус посадової особи правоохоронного органу тощо.

Залежно від віку виділяють правовий статус малолітніх; правовий статус неповнолітніх; правовий статус повнолітніх. За віковим критерієм розрізняють і правовий статус дітей (особи віком до 18 років), правовий статус молоді (від 18 до 30 років) та правовий статус дорослих (старше 30 років) [259, с. 32].

Залежно від того, чи займає суб'єкт дану позицію завдяки спадковим ознакам, чи завдяки власним зусиллям (освіта, заслуги), можна виділити, відповідно, «прописаний» та «набутий» правовий статус.

Формування та обґрунтування системи наукових поглядів на існуючі в дійсності правові явища передбачає утворення внутрішньоузгодженої та структурованої конструкції, основу якої утворюють загальноприйняті юридичні категорії. Тому обґрунтування концепції статусу суб'єкта адміністративного права необхідно розпочати зі з'ясування загальнотеоретичних основ статусу суб'єкта права.

Зважаючи на те, що дослідженням сутності правового статусу займалися вчені юристи різних галузей права, це поняття дослідниками визначається по-різному і відповідно відрізняється за змістом.

Аналіз наукової та навчальної літератури дає підстави стверджувати, що основну увагу вчені-юристи приділяли розгляду поняття правового статусу особи, розкриваючи його через аналіз структурних елементів.

Поняття «елемент» (від латинської *elementum* – первісна, складова речовина) – складова будь-чого цілого [486, с. 245]. Елемент розуміють також як поняття об'єкта, що входить до складу визначеної системи і розглядається у її межах як неподільний [542, с. 127]. Елементами правового статусу суб'єкта

О. М. Музичук визначає його складові, які у сукупності складають змістовну правову (юридичну) характеристику суб'єкта правовідносин, вказують на його специфіку, відмінність від інших суб'єктів [297, с. 316–321].

Під структурою поняття розуміють систему «взаємозалежних істотних ознак, у яких розкривається зміст поняття», і «взаємозалежних предметів, охоплюваних поняттями, що утворюють його обсяг». У структуралізмі структура тлумачиться як те, що об'єднує конструкти, в яких основні взаємозв'язки між елементами підпорядковані правилам відношень [298, с. 91]. Сукупність елементів визначає структуру правового статусу суб'єкта адміністративного права.

Правовий статус суб'єкта права має складну структуру, що зумовлює необхідність дослідження системи його складових

елементів. Як зазначає Д. Д. Цабрія, складові структури правового статусу особи можливо визначити «...шляхом аналізу ознак органу як суб'єкта управління, беручи ці ознаки як об'єктивну передумову правового статусу» [560, с. 126].

Щодо питання стосовно структури правового статусу суб'єкта права, то існують різні думки науковців. Одні з учених підходять до визначення структури правового статусу особи більш комплексно, зокрема, А. М. Колодій та А. Ю. Олійник до структури правового статусу відносять такі елементи: статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридичну відповідальність [194, с. 149]. А. В. Панчишин вважає, що до структури правового статусу особи як інтегрованого поняття належать правові норми, що визначають статус, основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки, правосуб'єктність, правові принципи, громадянство, гарантії прав і свобод, юридична відповідальність, правовідносини загального (статусного) типу [327, с. 96]. Іноді до структури правового статусу суб'єкта відносять навіть правове зобов'язання, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість тощо.

Інші вчені навпаки при визначенні структури правового статусу суб'єктів права використовують більш спрощений підхід. У юридичній енциклопедії за загальною редакцією Ю. С. Шемшученка правовий статус визначається як сукупність прав і обов'язків фізичної та юридичної особи [594, с. 44]. А. М. Колодій зазначає, що правовий статус являє собою систему юридичних прав, свобод, обов'язків і законних інтересів особи, що визначаються і гарантуються державою [195, с. 168–169]. О. Ф. Скакун правовий статус особи визначає як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, згідно з якими індивід як суб'єкт права (тобто володіючий правосуб'єктністю) координує свою поведінку у суспільстві [484, с. 409].

В. О. Котюк, розглядаючи правовий статус як систему, стверджує, що це сукупність юридичних і природних прав, свобод і обов'язків особи, які закріплені в чинних формах і видах права, зокрема в законодавстві, і складають необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права та обов'язки, реалізувати їх у системі

суспільних правовідносин, у різноманітних видах діяльності, навчанні й спілкуванні [222, с. 367].

О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, розкриваючи сутність правового статусу, практично зводять його до правоздатності, зазначаючи, що правовий статус – це соціально припустима і необхідна можливість потенцій особи не просто як індивіда, а як громадянина держави [361, с. 18–19; 110, с. 32].

Н. І. Матузов відносить до складу структури правового статусу суб'єкта правосуб'єктність суб'єкта суспільних відносин; принципи конституційно-правового статусу; права і свободи суб'єкта і гарантії їх реалізації; обов'язки та гарантії їх виконання, правовідносини загального (статусного) типу [273, с. 231].

О. І. Харитонova правовий статус особи визначає як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, які належать суб'єкту об'єктивного права і визначають у найбільш загальному вигляді його взаємини з державою, що ґрунтуються на положеннях відповідних правових норм [555, с. 64].

О. Лукашева у загальному вигляді характеризує правовий статус особистості як систему прав та обов'язків, що законодавчо закріплюється державами в конституціях, міжнародних правових актах про права людини та інших нормативно-юридичних актах. При цьому елементами, що складають правовий статус, вона вважає юридичні права, свободи та обов'язки [358, с. 225, 229–233]. На думку Н. Ю. Хаманевої, правовий статус громадянина – одна з найважливіших політико-юридичних категорій, яка нерозривно пов'язана з соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності [552, с. 3].

Аналогічної позиції щодо елементів правового статусу притримуються й деякі інші правники [107, с. 207]. Ряд авторів заперечують щодо включення до правового статусу таких елементів, як юридичні норми [273, с. 121], правовідносини [98, с. 25].

А. В. Міцкевич вважає, що правосуб'єктність включає правоздатність і дієздатність, а також правовий статус суб'єкта права. Під правовим статусом вчений розуміє визнану конституцією або законами сукупність вихідних, невідчужуваних прав і обов'язків людини, а також повноважень державних органів і посадових осіб, безпосередньо закріплених за тими чи іншими суб'єктами права [314, с. 240–241]. Вчений зауважує, що правовий статус державного органу

окреслюється його компетенцією. Тільки прямо зазначені в законі повноваження (владні права й обов'язки) складають його правовий статус [314, с. 243]. На думку Ц. А. Ямпольської, правовий статус – це правосуб'єктність в єдності з іншими загальними правами та обов'язками [603, с. 159].

Натомість Л. С. Явич вважає, що правосуб'єктність державних органів (посадових осіб) утворює так звану компетенцію. Характерною рисою компетенції посадових осіб є те, що їх засновані на правосуб'єктності права та обов'язки мають цільове призначення (як і у організацій), а головне – право часто виявляється і обов'язком посадової особи [596, с. 94].

Аналіз різних підходів до визначення структури правового статусу суб'єктів права дає можливість стверджувати, що поняття правового статусу розглядається науковцями у вузькому та широкому значеннях. Прихильники вузького підходу до розуміння категорії правового статусу суб'єкта права відносять до складу його елементів лише права й обов'язки таких суб'єктів. Усі інші елементи, на їхню думку, мають допоміжний характер [603, с. 145–226; 463, с. 69; 100, с. 3–6]. Науковці, які дотримуються широкого підходу до розуміння структури правового статусу суб'єкта права, відносять до останнього ряд інших елементів, такі як правосуб'єктність, принципи, гарантії, відповідальність, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість тощо.

Точки зору науковців щодо змісту та кількості складових елементів структури статусу суб'єкта адміністративного права також різняться.

В. Б. Авер'янов, дотримуючись вузького розуміння правового статусу суб'єкта, зазначає, що «адміністративно-правовий статус» охоплює «комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними» [5, с. 194].

Дещо ширше розуміє адміністративно-правовий статус О. В. Петришин, який, крім прав та обов'язків (повноважень) суб'єкта, до елементів правового статусу відносить юридичну відповідальність [335, с. 41].

Т. О. Коломоець вважає, що права та обов'язки, що формують адміністративно-правовий статус, який є складовою загального правового статусу особи, відрізняються від інших прав і обов'язків саме тим, що вони виникають у сфері публічної адміністрації [197, с. 99].

Є. В. Охотський до вищезазначених складових структури правового статусу додає також обмеження, гарантії та економічне забезпечення [125, с. 54].

У підручнику з адміністративного права за загальною редакцією Ю. П. Битяка наголошується, що адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [23, с. 78].

В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій вважають, що адміністративно-правовий статус суб'єкта адміністративного права становить його потенційну здатність мати права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління [21, с. 97].

На думку С. Г. Стеценка, під поняттям «адміністративно-правовий статус» слід розуміти сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права. Вчений вважає, що в основі адміністративно-правового статусу лежить адміністративна правосуб'єктність та наголошує, що кожен суб'єкт адміністративного права має свій варіант притаманного йому адміністративно-правового статусу [504, с. 90–91].

З точки зору Ю. М. Старілова, адміністративно-правовий статус визначається правами, свободами, їх гарантіями, обов'язками, правообмеженнями, обсягом відповідальності [499, с. 420].

Ряд науковців елементи структури адміністративно-правового статусу суб'єкта об'єднують у певні групи (блоки). Наприклад, на думку Д. М. Бахрах, адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків: 1) цільовий, який визначає норми про цілі, завдання і функції, принципи діяльності; 2) організаційно-структурний, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенцію як сукупність

владних повноважень і підвідомчості [57, с. 85]. Подібної позиції дотримується А. А. Стародубцев, який пропонує розглядати правовий статус за такими блоками: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) функції та повноваження; г) функціональний; д) відповідальність [501, с. 86].

С. Ф. Константинов, досліджуючи адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення, зазначав, що адміністративно-правовий статус іноземців в Україні в найзагальнішому вигляді можна визначити як систему наданих іноземним громадянам і особам без громадянства прав і покладених на них обов'язків у сфері державного управління, а також відповідальність за невиконання чи неналежне виконання ними своїх обов'язків [216, с. 36].

М. М. Добкін, досліджуючи у своїй дисертаційній роботі адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад, визначає його як передбачену адміністративно-правовими нормами сукупність прав і обов'язків виконавчих органів, які обумовлюють їх місце і роль у системі місцевого управління, характер їхніх взаємовідносин із членами територіальної громади, органами місцевого самоврядування та органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, а також гарантії реалізації передбачених законодавством прав та обов'язків виконавчих органів міських рад і їхніх посадових осіб, відповідальність за виконання повноважень суб'єктами місцевого самоврядування [143, с. 9].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні, Н. В. Лебідь визначає його як складну правову конструкцію, яка включає в себе такі елементи: цілі, завдання, функції, компетенцію, організаційний блок елементів, відповідальність [249, с. 8].

С. В. Осауленко, аналізуючи адміністративно-правовий статус КМУ, вважає, що його структуру становлять, крім прав і обов'язків, також завдання та функції [320, с. 10].

Привертає увагу визначення поняття статусу через його складові як сукупності прав та обов'язків, що визначають юридичне становище особи, органу публічної адміністрації тощо.

До таких елементів відносять:

– структуру статусу, яка включає правоздатність, дієздатність,

права, обов'язки, громадянство;

- зміст статусу, яким є відносини владного характеру, адміністративні правовідносини;

- механізм регулювання статусу, який включає принципи правового статусу, гарантії прав, способи їх захисту та реалізації, відповідальність [489, с. 340; 137, с. 11].

На нашу думку, до питання визначення елементів структури адміністративно-правового статусу суб'єкта слід підходити зважено і не вдаватися до крайнощів. Занадто вузьке трактування структури правового статусу суб'єкта права не висвітлює зміст цього поняття у повному значенні, не дає змоги показати всі складові структури статусу суб'єкта у їх взаємодії та динаміці. Зокрема, віднесення до складу правового статусу суб'єкта лише прав та обов'язків без відповідальності суб'єктів нівелює поняття права особи як певних можливостей у тій чи іншій сфері. Включення ж до складу правового статусу суб'єкта занадто широкого переліку складових, що за своїм сутнісним змістом визначають інші категорії права, відмінні від правового статусу суб'єкта, призводить до розмивання поняття правового статусу суб'єкта права та його ототожнювання з іншими поняттями, як правовідносини, норми права тощо. Зокрема, не можна погодитися з тими авторами, які відносять до складу структури правового статусу особи правові норми та правовідносини. Зокрема, як стверджує А. В. Панчишин, норми права і правовідносини на їх основі не можуть не визначати правовий статус суб'єктів, оскільки основою правового статусу виступають права та обов'язки, а зв'язки між їх носіями реалізуються через правовідносини; відповідні правові норми регулюють найбільш важливі зв'язки особи та держави і тому є необхідними для встановлення та закріплення правового статусу суб'єкта [327, с. 96]. Однак наведене, на нашу думку, характеризує лише взаємозв'язки та взаємодію між такими категоріями права, як правові норми, правові відносини та правовий статус суб'єкта права, і зовсім не означає, що одні з названих категорій є елементами інших.

Вважаємо, що окремі поняття, які, як зазначено вище, деякі вчені відносять до складу правового статусу суб'єкта, є, безумовно, пов'язаними з правовим статусом, але не входять до його складу. Зокрема, правосуб'єктність, громадянство слід розглядати не як елемент структури адміністративно-правового статусу суб'єкта, а як підставу виникнення у фізичної особи одного з видів правового

статусу (статусу громадянина, іноземця, апатрида); принципи права, законність, справедливість слід розуміти як певний напрям, орієнтир у формуванні правового статусу, гарантії доцільно розглядати як умови для реалізації правового статусу.

Правовий статус суб'єкта адміністративного права є інтегративною категорією, конструкцію якої слід представити трьома блоками: 1) достатусних елементів: адміністративно-правові норми, правосуб'єктність, громадянство тощо; 2) основних елементів статусу: права, обов'язки, відповідальність; 3) забезпечувальних елементів: гарантій. Його слід розглядати як найважливішу і найорганічнішу частину загального правового статусу. В адміністративно-правовому статусі в узагальненому вигляді конкретизуються права та обов'язки з урахуванням галузевої правосуб'єктності. Він розглядається у поєднанні з реалізацією у сфері публічного адміністрування прав і свобод, компетенцій, а також виконанням покладених на суб'єкта обов'язків.

На наш погляд, саме такі елементи структури правового статусу суб'єкта адміністративного права є достатніми та необхідними для характеристики змістовної складової такої важливої правової категорії, як адміністративно-правовий статус суб'єкта права.

Крім того, розглядаючи структуру правового статусу суб'єкта права, слід розрізняти два види таких суб'єктів: індивідуальні та колективні. Відмінність між цими суб'єктами зумовлює особливості, структуру їх правового статусу. Зокрема, в адміністративному праві суб'єктів поділяють на індивідуальних (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та колективних, які, в свою чергу, поділяють на державні та недержавні організації [91, с. 41].

Таким чином, у структуру статусу індивідуального суб'єкта адміністративного права входять: а) адміністративні права, до яких можуть входити і пільги; б) обов'язки суб'єкта, які включають і правообмеження.

Усі зазначені елементи адміністративно-правового статусу особи взаємопов'язані та доповнюють один одного. Одночасно кожен із названих елементів має свої призначення. Проаналізуємо детальніше зміст зазначених елементів та їх відмінності щодо правового статусу індивідуальних та колективних суб'єктів адміністративного права, зокрема, адміністративні права. Аналіз законодавства та наукової літератури дозволяє стверджувати, що не

існує чіткого поняття „адміністративні права громадянина”. Але деякі вчені зробили спроби дати перелік цих прав або принаймні назвати риси, притаманні їм. Для з'ясування цього питання розглянемо існуючі класифікації прав. У літературі існують різні підходи щодо розподілу прав і свобод людини і громадянина [357, с. 342].

Права громадян відносно публічної влади можуть бути розділені на дві категорії:

- особисті права, які належать громадянам як окремим особам, підпорядкованим державній владі; ними визначається відношення особистої свободи до влади;

- політичні права, які належать громадянам як учасникам влади [575, с. 234].

Підкоряючись державній владі, особиста свобода підлягає необхідним обмеженням. Разом з тим свобода має бути захищена від свавілля, що зумовлює встановлення відповідних законних гарантій для людини.

Сукупність конкретних прав, які особа може мати відповідно до закону, І. П. Голосніченко класифікує на три групи: особисті, політичні та соціально-економічні.

Особисті права і свободи громадян він визначає як можливість задоволення особистих потреб, відносячи до особистих прав право на повагу до гідності; право на свободу та особисту недоторканість; свободу пересування; право вільного вибору місця проживання; право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо.

Політичні права і свободи громадян, зазначає вчений, виражаються в їх можливостях реалізувати свої волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про що завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Соціально-економічні права громадян стають можливими у зв'язку з використанням норм адміністративного права. Це забезпечення можливості заняття підприємницькою діяльністю, реалізації права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту і здоров'я [5, с. 193].

Аналізуючи Конституцію та чинне законодавство, погоджуємося з ученим, що у частині політичних прав і свобод громадян вони є засобами здійснення впливу на владу. Такими правами Конституцією України наділяються лише громадяни, водночас коли особистими правами і свободами наділений кожен, тобто обмежуватись лише громадянами України в цій групі прав, враховуючи положення Конституції, на нашу думку, не доречно. Стосовно соціально-економічних прав, слід зазначити, що економічними правами наділяються як громадяни, так і інші фізичні особи, які на законних підставах перебувають на території України, коли права на соціальний захист чітко встановлені для громадян України.

За змістом адміністративні права вчені поділяють на такі групи:

1. На участь у публічному управлінні та соціально-політичну активність (право на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; внесення пропозицій, отримання інформації та документів у встановленому порядку; проведення зборів, мітингів, демонстрацій; право на об'єднання тощо).

2. На державне сприяння, допомогу компетентних публічних організацій. Йдеться про право користування безоплатно благами (бібліотеками та ін.), отримувати організаційну (наприклад, у працевлаштуванні), технічну, юридичну, санітарно-епідеміологічну, медичну допомогу, отримання інших послуг.

3. На захист. Основні форми реалізації цього права: 1) адміністративна (адміністративна скарга); 2) судова (позовна заява до суду); 3) особисто громадянином (необхідна оборона) [11, с. 54].

Соціально-політичні права та право на захист є суттєвими засобами впливу на публічну владу.

З такою класифікацією за змістом погоджується більшість учених-адміністративістів. Проте Д. М. Бахрах, крім вищезазначених, до права на захист відносить: захист у провадженні по справі про адміністративне правопорушення; право на допомогу недержавних організацій (наприклад, профсоюзів) [53, с. 76].

Якщо взяти за основу процесуальні підстави надання права, то можна говорити про права, які відповідним актом суб'єкта виконавчої влади:

- визнаються, реаліються без заяви особи, яка має право (призначення стипендії, присвоєння військовослужбовцю чергового звання та ін.);

- надаються за заявою громадянина, яку суб'єкт виконавчої влади зобов'язаний задовольнити, якщо відсутні передбачені юридичною нормою підстави для відмови (видати паспорт, ліцензію);

- надаються за ініціативою суб'єкта виконавчої влади, який реалізує свої дискреційні повноваження (призначення на державну посаду) [357, с. 185].

Залежно від ступеня можливості реалізації Т. О. Коломоець права поділяє на абсолютні (безумовні) та відносні. Абсолютними вважає такі права, реалізація яких залежить лише від волевиявлення громадянина [18, с. 67]. До першої групи відносять права, якими особи користуються на власний розсуд, а суб'єкти влади зобов'язані створити умови та не перешкоджати їх здійсненню, сприяти їх захисту. Це, наприклад, право на адміністративне оскарження, вибір імені, працевлаштування, користування публічними бібліотеками, отримання загальної середньої освіти, медичної допомоги та інших адміністративних послуг. Реалізація абсолютних прав залежить в основному або навіть виключно від волі громадянина [9, с. 75].

Відносними слід вважати такі права, для реалізації яких необхідний акт компетентного органу. Наприклад, наказ про призначення на посаду, ліцензія на здійснення певного виду діяльності. Воля громадянина повинна бути опосередкована волею суб'єкта влади, актом застосування права [9, с. 75].

Залежно від кола осіб, які наділені адміністративними правами, ці права поділяються на:

- загальні, які належать кожному громадянину, складають зміст загального правового статусу та встановлюються нормативно-правовими актами;

- спеціальні, які належать певній групі осіб, складають зміст спеціального адміністративно-правового статусу, виникають як з нормативних, так і з індивідуальних актів;

- індивідуальні, які належать окремо визначеному індивіду, складають зміст індивідуального адміністративно-правового статусу і виникають на підставі індивідуальних актів [357, с. 187].

За цим же критерієм їх поділяють на права загальні і спеціальні. Останні частіше за все є пільгами, які даються за ознаками соціально-демографічної (хворим, багатодітним, вимушеним переселенцям) та соціально корисної діяльності (ветеранам, військовослужбовцям, державним службовцям) [9, с. 75].

Розглядаючи право на пільги, слід звернути увагу на існування неоднозначних поглядів щодо їх змісту у науці та практиці.

Як відомо, пільги – це надання будь-кому переваг, що полегшують здійснення загальних правил. Під правовими пільгами розуміють правомірне полегшення становища суб'єкта, що дає йому можливість повніше задовольнити свої інтереси, що виявляється як у наданні додаткових, особливих прав, так і в звільненні від обов'язків [357, с. 187].

Встановлення інституту пільг зумовлено принципами соціальної справедливості, гуманності. Пільги можна розглядати у двох аспектах. По-перше, як гарантії реалізації та забезпечення прав громадян. Наприклад, право першочергового вступу до навчальних закладів є гарантією права на освіту для певних категорій громадян, право на соціальну допомогу – гарантією права на достатній життєвий рівень для малозабезпечених громадян тощо. По-друге, пільга – це спеціальне право, надане суб'єкту, яке дає можливість розглядати останнього як носія спеціального статусу. У галузевих правових науках пільга вважається спеціальним видом прав громадян [357, с. 188].

Законодавством передбачено надання пільг різним категоріям осіб. Визначати ці категорії можна шляхом аналізу підстав виникнення права на пільги. Такими підставами є: а) навчання (студенти, учні, аспіранти); б) виконання обов'язків (службовці, військові); в) вік (молодь, неповнолітні, особи похилого віку); г) фізичний стан особи (інваліди, хворі); д) заслуги (ті, хто мають звання героїв, ветеранів праці та інші); є) надзвичайні ситуації (потерпілі від Чорнобильської катастрофи); є) майновий стан осіб (малозабезпечені); ж) сімейний стан (сироти, одинокі, багатодітні); з) відсутність можливості реалізувати певні права та їх домагання (безробітні, біженці). Наведений перелік не є вичерпним, а охоплює лише найбільш поширені підстави. Таким чином, слід визнати, що пільги надаються внаслідок набуття особою певного спеціального або індивідуального адміністративно-правового статусу.

За своїм характером пільги можуть полягати в наданні грошової допомоги (субсидії, компенсації); наданні безплатного або частково оплачуваного користування (транспорт, об'єктами культури); наданні першочергового права (на вступ до навчальних закладів без вступних екзаменів, на прийом відповідною посадовою особою); наданні спеціальних послуг (медичних, інформаційних тощо) [357, с. 188].

Виходячи зі змісту Конституції України та деяких інших законодавчих актів (наприклад, Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 8 червня 2000 року або Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 06.04.2000), можемо констатувати, що права людини і громадянина, крім інших ознак, можна класифікувати і за можливістю їх обмеження.

Права, що не підлягають обмеженню. Не підлягають обмеженню первинні (основоположні) або природні права людини. Природні права і свободи носять найзагальніший характер і складають юридичну базу для всіх інших прав. Вони однаково розповсюджуються на всіх фізичних осіб, що перебувають на території України [509, с. 96–96].

Невідчужуваність основних прав суб'єкта – це відсутність у будь-кого права позбавляти індивідуального суб'єкта можливостей життєдіяльності, що походять з його індивідуальної природи; це такий стан правової захищеності суб'єкта, який характеризується непорушністю його (суб'єкта) сутності, абсолютним значенням людини, гарантованістю процесів реалізації його прав та їх правового захисту. Невідчужуваність як властивість прав суб'єкта має вже не лише природній, але й правовий зміст і відповідно розповсюджується як на природні, так і на інші основні права людини. Невідчужуваності прав людини властиві такі ознаки, як: первинність прав людини відносно всього суспільного та її нерозривність із існуванням людини.

Відповідно до Конституції України (ч. 2 ст. 64) не підлягають не лише відчуженню, але й навіть обмеженням такі основні права і свободи, як право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності (ст. 28), право на не втручання в особисте і сімейне життя (ч. 1 ст. 32), право на шлюб (ст. 51), право на житло (ст. 47). Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом,

і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (ч. 2 ст. 32).

Крім того, не можуть бути обмежені права, пов'язані зі здійсненням правосуддя та наданням правової допомоги: право на звернення до органів влади за захистом своїх прав (ст. 40 Конституції України), право на судовий захист (ст. 55 Конституції України), право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч. 2 ст. 55), право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56 Конституції України), право знати свої права і обов'язки (ст. 57 Конституції України), відсутність зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, право не відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (ст. 58 Конституції України), право на правову допомогу (ст. 59 Конституції України).

Права, які можуть бути обмежені. Виходячи зі змісту Конституції України, можуть бути обмежені наступні права людини і громадянина: право на свободу та особисту недоторканість; права на таємницю листування телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на свободу світогляду і віросповідання (ч. 2 ст. 35), свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України; право на свободу слова; право на об'єднання та зібрання, право на страйк [509, с. 98].

Обмеження застосовуються не довільно, а з певною метою і у зв'язку із конкретними обставинами [508, с. 9]. Цілі обмежень також визначені універсальними міжнародними актами. Згідно із Загальною декларацією прав людини (п. 2 ст. 29):

- забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших людей;
- забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві.

Відповідно до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. обмеження, крім того, вводяться з метою забезпечення: національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб (ст. 8–9); територіальної цілісності, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду (ст. 10).

Кореляція прав та обов'язків утворює урівноважений суспільний стан, інакше кажучи, режим найбільшого сприяння для повсякденної життєдіяльності людей. Таке сполучення виражає розумний баланс інтересів усіх членів і складових частин суспільства, сприяє досягненню згоди, взаєморозуміння і соціального компромісу між ними. Це засіб гармонізації інтересів особистості і держави, а також інтересів громадян у взаємовідносинах один з одним [271, с. 306].

Адміністративно-правові обов'язки особи – це встановлені державою і адресовані особі вимоги діяти в певних рамках та межах. Вони витлумачені в адміністративно-правових нормах, які регламентують численні правила поведінки.

В обов'язках закріплюється необхідне, належне ставлення громадян до: а) держави та її апарату; б) суспільства та його членів; в) власних інтересів.

Кожному обов'язку громадянина відповідає право державного органу вимагати від нього виконання чи дотримання своїх адміністративно-правових обов'язків.

За своїм змістом адміністративно-правові обов'язки поділяються на два види: а) обов'язок здійснювати певні дії (отримувати паспорт, сплачувати штраф тощо); б) обов'язок утримуватися від певних дій, які розцінюються як правопорушення (не порушувати громадський порядок).

Видатний український вчений В. К. Колпаков визначив практично вичерпний перелік юридичних фактів, закріплених у нормах права, у зв'язку з якими виникають обов'язки громадян. Найхарактерніші з них такі:

– досягнення громадянином певного віку (з 16 років виникає обов'язок отримати паспорт);

- перебування в певному місці (перебування у громадських місцях зобов'язує не порушувати громадський порядок);
- зайняття певною діяльністю (громадяни, що керують автомобілем, повинні дотримуватися правил дорожнього руху);
- наявність у громадян деяких об'єктів особистої власності (наявність автомобіля, вогнепальної, газової зброї спричиняє обов'язок щодо їх реєстрації або нереєстрації);
- укладання і наступне виконання громадянином громадянсько-правових угод (укладання громадянином з транспортною організацією угоди про перевезення спричиняє виникнення в останнього обов'язків щодо дотримання протипожежних, санітарних та інших правил, що діють на транспорті);
- користування об'єктами державної, кооперативної, суспільної власності (користування лісами, водними ресурсами тощо породжує адміністративно-правовий обов'язок дотримуватися встановленого режиму користування ними) [208, с. 345].

Серед адміністративно-правових обов'язків індивідуальних суб'єктів більшість учених виділяють абсолютні та відносні. Перші із них не залежать від будь-яких конкретних обставин, вони безумовні, покладаються на кожного і витікають із норм Основного Закону та законодавчих актів держави. До них відносять обов'язки: дотримуватись Конституції і законів України; захищати інтереси держави, сприяти її могутності та авторитету; берегти природу, охороняти її багатства; сплачувати податки; берегти історичні пам'ятки та інші історичні цінності [11, с. 54], а також досить важливий обов'язок – не зловживати своїми правами, тим самим порушуючи права інших суб'єктів [18, с. 67]. У громадянському суспільстві свобода людини встановлюється та охороняється законом, однак особиста свобода піддається чисельним обмеженням, зумовленим вимогами суспільного порядку.

Відносні обов'язки поділяються на дві підгрупи. До першої відносять ті, що виникають із правомірних дій, спрямованих на набуття прав та користування ними. Серед них можна розрізняти: обов'язок користувача (читача державної бібліотеки, студента державного вузу, пасажирів, мисливця); обов'язки особи, яка отримала дозвіл на здійснення певних дій, володіння певним майном (водія, власника вогнепальної зброї). Такі обов'язки не є постійними. До другої групи необхідно віднести обов'язки, які породжуються

неправомірними діями, зокрема нести негативні наслідки запобіжних заходів (затримання, арешт майна тощо), виконання покарань (штраф, адміністративний арешт) [53, с. 76].

Зміст адміністративно-правових обов'язків стосовно окремих осіб залежить від громадянства, статі, віку, стану здоров'я та ряду інших факторів [53, с. 85–86].

Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Йдеться про державні органи, підприємства, установи та організації. У концентрованому вигляді їх правовий статус відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про цих суб'єктів. Від повноти юридичної фіксації повноважень залежить ефективність діяльності юридичної особи [593, с. 44].

У науці адміністративного права адміністративно-правовий статус юридичної особи характеризується найчастіше сукупністю передбачених законами, підзаконними нормативно-правовими актами та установчими документами прав і обов'язків юридичної особи у сфері державного управління, а також адміністративною відповідальністю юридичної особи [498, с. 40]. Належну підтримку серед науковців має вищезазначений підхід до розуміння структури адміністративно-правового статусу колективного суб'єкта, запропонований Д. М. Бахрахом, який поділяє елементи структури адміністративно-правового статусу на певні блоки. Таку думку підтримують інші вчені-адміністративісти, такі як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко та ін.

Б. Н. Лазарев звертав увагу, що визначення поняття правового статусу суб'єкта адміністративного права можна вивести, відповівши на питання, а саме: до якого виду органів за основним змістом діяльності він належить, хто його засновує, утворює, хто формує його керівний склад; кому орган підпорядкований, підзвітний, підконтрольний та перед ким відповідальний; яка його компетенція; хто йому підзвітний та підконтрольний, чиї акти він може відмінити самостійно, змінювати, припиняти, опротестовувати; яка юридична сила актів даного органу, яке його офіційне найменування; якими державними символами орган має право користуватися; які джерела його фінансування; чи має орган права юридичної особи [245, с. 248–249].

Вважаємо, що основна відмінність між структурою адміністративно-правового статусу індивідуальних та колективних суб'єктів права полягає у тому, що останні мають дещо складніший правовий статус, що пов'язано з особливостями їх утворення та функціонування. Зокрема, до адміністративно-правового статусу колективних суб'єктів права належить також адміністративна компетенція, тобто законодавчо встановлене коло повноважень такого суб'єкта.

Питання про компетенцію публічного органу влади належить до числа «базових» у юридичній науці. Відповідь на нього дозволяє визначити, як і якою мірою той чи інший орган публічної адміністрації виконує свою роль у державі, які його відносини з державними структурами, громадськими інститутами. Закріплення за органами публічної адміністрації як суб'єктами права визначеної компетенції є одним із способів державного регулювання їх дій, організації та упорядкування їх діяльності.

Поняття „компетенція” для органів публічної адміністрації є визначальним для їх характеристики як суб'єктів права, а його правильне використання в нормотворчій діяльності має досить суттєве значення для регламентації функцій цих органів, відповідно і ефективності їх діяльності.

Проте теоретична його розробка не отримала ще належного рівня розвитку. Немає повної ясності навіть щодо самого поняття компетенції та її елементів.

У трактуванні компетенції спостерігаються різні підходи. Досить часто конкуруючими поняттями є права та обов'язки, повноваження, функції і предмети відання, юрисдикція, підсудність і підвідомчість. Дійсно, визначити їх співвідношення між собою за обсягом та змістом складно, до того ж для різних видів суб'єктів публічної адміністрації.

У новітніх енциклопедіях компетенція визначається як сукупність встановлених в офіційній (юридичній чи неюридичній) формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності [593, с. 196]. Тлумачать компетенцію і як обізнаність із чим-небудь [92, с. 560].

Досить часто термін «компетенція» використовується і в сучасному законодавстві. Однак легальне (законодавче) визначення цього поняття відсутнє. Так, у Конституції України цей термін зустрічається лише один раз у статті 107, де зазначається, що компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом [217]. Міститься він і в Кодексі адміністративного судочинства України. Стаття 17 зазначеного Кодексу має назву «Компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ»; необхідно звернути увагу на те, що сама глава, у якій міститься ця стаття, має назву «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ». Подібне формулювання статей має і Цивільний процесуальний кодекс України [564]. Натомість Господарський процесуальний кодекс України у своєму змісті містить розділ 3 «Підвідомчість справ господарським судам. Підсудність справ» [124], і такі терміни, як компетенція та юрисдикція у ньому не використовуються. Водночас Господарський кодекс України [123] вводить таке поняття, як «господарська компетенція органів державної влади», не розкриваючи його значення. Аналізуючи положення розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 березня 2010 р. № 456-р «Про визначення питань, що належать до компетенції першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та міністра Кабінету Міністрів України», можна констатувати, що йдеться саме про предмети відання цих суб'єктів.

У результаті аналізу законодавства можна зробити висновок про використання різних понять: «компетенція», «юрисдикція», для визначення аналогічних явищ, що зумовлює необхідність дослідження їх співвідношення.

Необхідно звернути увагу і на досить поширений в адміністративному праві термін «юрисдикція».

У Міжнародній поліцейській енциклопедії юрисдикція визначається як відправлення правосуддя, повноваження щодо розгляду справ, офіційні повноваження органів влади. У міжнародному праві – відповідає поняттю компетенції різних органів.

У рішенні Конституційного суду України юрисдикція судів визначається як їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання [473].

У сучасній адміністративно-правовій літературі В. К. Колпаковим висловлено аргументовану думку щодо поліструктурності поняття «адміністративна юрисдикція». Відповідно до цієї концепції адміністративна юрисдикція (на відміну від цивільно-правової, кримінально-правової і дисциплінарної) поділяється на три види:

а) адміністративно-регулятивну, тобто компетентність вирішувати адміністративні справи, що виникають з інших, крім виникнення спору про право і здійснення адміністративного правопорушення, підстав (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів тощо);

б) адміністративно-судочинну, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ;

в) адміністративно-деліктну, тобто компетентність вирішувати справи про адміністративні правопорушення, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [201, с. 255].

Підтримуючи позицію В. К. Колпакова у цьому питанні, можна говорити про поняття «компетенції» та «адміністративної юрисдикції» як поняття одного змістовного ряду, але не тотожні.

Компетенція органу – це явище, що має функціональний зміст і правову форму [244, с. 43].

Аналіз позицій науковців щодо поняття «компетенції» звертає увагу на різноманіття його визначень, що може бути результатом символічної природи.

Компетенцію визначають як частину правового статусу колективного суб'єкта адміністративного права, яка складається із сукупності владних повноважень щодо визначених предметів відання [48, с. 28].

Наявність певної компетенції як ознаку адміністративної правосуб'єктності визначав А. В. Венедиктов [94, с. 637], додаючи, що за допомогою права держава перш за все визначає компетенцію кожного держоргану, тобто предмет його діяльності (його завдання або функції), і обсяг прав і обов'язків, необхідних для здійснення його завдань [94, с. 613].

Завдання, цілі, функції – це поняття одного смислового ряду. Досить часто вони фіксуються в нормативних актах про діяльність органів влади. Однак до компетенції завдання, цілі та функції не входять. Здійснюючи конкретні дії, що входять до сфери його компетенції, суб'єкт досягає своїх цілей, реалізує свої функції. Цілі,

завдання і функції мають загальний, абстрактний характер. У літературі справедливо наголошувалося, що цілі діяльності і способи їх досягнення є явищем різного порядку, і об'єднання їх у єдину категорію мало б штучний характер [597, с. 30].

Компетенцію в адміністративно-правовій науці визначають і як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [11, с. 64].

На думку Г. Атаманчука, «...компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень щодо управління певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей» [39, с. 547].

В. Б. Авер'янов звертає увагу на те, що компетенція (права і обов'язки) є основною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [96, с. 247].

Компетенція державного органу означає встановлені правом повноваження (правові можливості) у визначеній сфері державної діяльності, за визначеними предметами відання. Державний орган зобов'язаний здійснювати свою компетенцію. Одночасно до компетенції окремих органів входять окремі повноваження, якими орган має право користуватися на свій розсуд. Наприклад, право законодавчої ініціативи [455, с. 567].

О. В. Міцкевич визначав компетенцію державного органу як закріплене за держорганом коло завдань державного керівництва, виконання яких становить обов'язок органу, а також коло владних прав, необхідних для здійснення покладених на нього завдань [291, с. 120]. Владні права і обов'язки, як засоби виконання завдань державного управління суспільством, становлять зміст компетенції державного органу [291, с. 111–112].

С. С. Студенікін визначає компетенцію як коло обов'язків, повноважень і відповідальності різних державних органів, що здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність [105, с. 15]. З такою позицією складно погодитись у першу чергу у співвідношенні категорій обов'язків і повноважень, існує усталена думка, що повноваження є

правообов'язками. За Б. М. Лазарєвим, компетенція органу управління являє собою систему його повноважень, тобто суб'єктивних прав та обов'язків особливого виду. Компетенція включає в себе обов'язок (перед державою) і право (щодо керованих об'єктів) виконувати певні функції (планування, регулювання, контроль та ін.) [243, с. 27]. Крім того, відповідальність державних органів – це вже наслідок неналежного виконання ними своїх компетенційних повноважень, а тому вона не може бути структурним елементом компетенції.

Аналіз наукових та навчальних джерел дозволяє простежити певну тенденцію – вчені-адміністративісти формулюють визначення компетенції через її структурні елементи, не приділяючи належної уваги характеристиці її ознак. Визначення лише разом із аналізом його ознак дає загальне уявлення про компетенції.

На нашу думку, ознаками компетенції органів публічної адміністрації можна визначити такі:

- компетенцію органів публічної адміністрації, що є складовим елементом їх адміністративно-правового статусу. В. Б. Авер'янов звертає увагу на те, що орган, виступаючи конкретним суб'єктом права, у компетенції отримує найбільш глибокий прояв правосуб'єктності [4, с. 25];

- компетенцію, що встановлюється нормативно-правовими актами та має суворо визначені межі. Визначаючи компетенцію органу публічної адміністрації, держава вводить його діяльність у певні межі, що означає заборону не тільки для нього виходити за ці межі, але і для інших державних органів втручатися в цю сферу, якщо інше не передбачено правовими нормами [244, с. 52]. В. К. Колпаков зазначає, що в межах своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному аспектах;

- компетенцію, що слугує правовим засобом здійснення функцій органів публічної адміністрації. Відповідно, функції визначають напрями діяльності органу, а компетенція – що саме необхідно чи можна зробити для їх реалізації [261, с. 59]. В. Б. Авер'янов, аналізуючи співвідношення функцій і компетенції органів виконавчої влади, зазначає, що функції органів виконавчої влади органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями (правами і обов'язками). Правовою формою цих прав і обов'язків виступає компетенція органів виконавчої влади [5, с. 260]. Отже, функції не є

однопорядковими з повноваженнями елементами компетенції органу, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх [4, с. 57–60].

Таким чином, повноваження останнього повинні відповідати тій функції, яку виконує цей орган. Кожен орган публічної адміністрації має свою компетенцію.

Межі компетенції органів публічної адміністрації окреслюються передусім шляхом вказівки на певні сфери суспільного життя, на які повинна бути спрямована діяльність того чи іншого органу, і на ту державну функцію, яку він має право і зобов'язаний здійснювати щодо даного кола суспільних явищ [244, с. 44].

Таким чином, компетенція органів публічної адміністрації – складовий елемент їх адміністративно-правового статусу, який є правовим засобом здійснення функцій органів публічної адміністрації, вона встановлюється нормативно-правовими актами, має суворо визначені межі та забезпечує їх самостійність в організаційному та функціональному відношеннях.

Ю. Тихомиров до складових компетенції відносить елементи двоякого виду. До власне компетенційних елементів належать предмети відання як юридично-визначені сфери та об'єкти впливу, а також владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень. До супутніх елементів він відносить цілі як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному вирішенні виникаючих завдань за допомогою здійснення компетенції, та обов'язок діяти незалежно від того, стосується це держави або її органів і посадових осіб. Без неї компетенція втрачає основне – публічно-правове забезпечення за допомогою різних засобів [527, с. 24].

Д.М. Бахрах вважає, що перший елемент компетенції включає права і обов'язки, пов'язані зі здійсненням влади, з участю в управлінських відносинах, зокрема і право видавати певні акти. Другий елемент – підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які розповсюджуються владні повноваження [48, с. 28].

Необхідно зазначити, що компетенція будь-якого державного органу починається зі встановлення визначеної сфери суспільних відносин, у межах якої діє орган держави, тобто кола його діяльності, сфер суспільного життя, на які спрямована його діяльність. Ця сфера

діяльності державного органу в юридичному значенні відображається в законодавстві та визначається як предмет відання органу держави. Предмети відання – це не окремі питання і не сукупність питань, а визначення сфер державної діяльності. Предмети відання в їх юридичному значенні відображені в законодавстві [240, с. 23].

Предмет відання – узагальнене, але юридично значиме визначення тієї сфери суспільних відносин, у якій належить діяти органу держави та виконувати свої функції, це ті суспільні відносини, у яких державний орган юридично компетентний [228, с. 115].

Ю. Тихомиров запропонував такі типові предмети відання, як елемент компетенції:

а) сфери державного і суспільного життя, галузі економіки та соціально-культурного будівництва; б) політичний курс і стійкий вид діяльності; в) юридичні дії; г) матеріальні об'єкти (власність тощо); д) фінансово-грошові кошти; е) державні та інші інститути, органи, організації; ж) керівники, посадові особи; з) правові акти (з урахуванням їх ієрархії) [527, с. 25].

Оскільки обсяг і характер прав і обов'язків органів публічної адміністрації залежить від справ, якими йому належить займатися, нерозривний зв'язок існує між предметами відання та повноваженнями. Більше того, у законодавстві ці елементи можуть зливатися, збігатися, якщо предмети відання сформульовані законодавцем настільки конкретно, що в них міститься вказівка на те, якими саме повноваженнями з відповідного предмета відання розпоряджається орган публічної адміністрації [228, с. 15].

Таким чином, наступним елементом компетенції органів публічної адміністрації є владні повноваження на здійснення певного виду владних дій. Реалізуючи їх, органи публічної адміністрації виконують свої функції. Для виконавчої влади особливе значення має чіткий розподіл повноважень між її ланками [527, с. 27]. О. Банчук звертає увагу на те, що владні повноваження публічних суб'єктів поєднують у собі елементи суб'єктивного права та обов'язку. З одного боку, владне повноваження є правом суб'єкта такого повноваження, оскільки він може як реалізувати, так і не реалізувати його, тобто у суб'єкта є альтернатива. З іншого – законодавство визначає чіткі умови реалізації владного повноваження. За наявності певних обставин суб'єкт владного повноваження зобов'язаний реалізувати його, інакше носія такого повноваження можна звинувачувати в

бездіяльності [346, с. 146].

Повноваження мовлені предметом відання, тобто конкретними завданнями, функціями, що вирішує і виконує державний орган. Повноваження, зазвичай, юридично закріплені, і в компетенції органу держави передбачені можливості видавати обов'язкові до виконання правові акти. Владні повноваження виражаються у тому, що ці акти (нормативні чи індивідуальні) забезпечуються шляхом застосування різних методів, зокрема методів примусу [120, с. 80].

І. М. Кузнецов стверджує, що повноваження завжди предметні. Наділяється ними орган державної влади для виконання покладених на нього завдань і функцій. Коло і обсяг таких повноважень залежить від призначення і місця органу в системі органів держави [228, с. 14]. Тому компетенцію органу можна встановити лише за умови окреслення сфери застосування наданих йому владних повноважень, кола питань, якими необхідно займатися [602, с. 11].

Генетичне коріння владного повноваження йде у природу державної влади, яка мов матеріалізується у безлічі владних актів та діянь, розкладається на загальні та конкретні веління, які формують і виражають їх носії [526, с. 136]. Владне повноваження, з одного боку, є прямим вираженням державного владарювання, з іншого – служить специфічною ознакою державного органу, апарату держави в цілому [526, с. 137]. Абстракція державного владарювання пов'язується з реальністю його втілення. Теорія дає змогу зрозуміти, як держава здійснює свою владу через органи. А. І. Єлістратов писав у 20-х рр., що держава може уособлювати у своїх органах певні взаєморозчленовані прояви своєї істоти. Виступаючи суб'єктом прав, держава передає безліч компетенції своїм органам. При всій суперечливості вольових актів органів вони покликані у своїй сукупності висловлювати державну волю. Для цього їм передаються адміністративні повноваження. І всі адміністративні установи розрізняються, на його думку, за складом компетенції та порядком діяльності. Компетенція визначалася як єдність їх обов'язків і прав [152, с. 37–46].

Ц. А. Ямпольською владне повноваження виділено як одну зі специфічних ознак державного органу та охарактеризовано як особливу форму організуючої діяльності держави. Воно складається, у свою чергу, з пов'язаних між собою елементів. До них належать: видання державою велінь – правових актів, обов'язкових для всіх

громадян та посадових осіб, захист цих велінь від порушень за допомогою примусової сили держави, забезпечення виконання велінь держави заходами виховання, переконання, заохочення, матеріальне забезпечення виконання державних велінь шляхом розпорядження єдиним фондом державної власності [601, с. 11–10].

Владні повноваження – забезпечені законом вимоги уповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернені до фізичних і юридичних осіб [526, с. 139].

Ю. Тихомиров виділяє такі повноваження: керує; управляє; вирішує; бере участь; нормує; організовує; вказує; координує; розробляє; контролює; забороняє, кожне з яких розчленовує на більш конкретні. Наприклад, «вирішує» означає «встановлює», «створює», «стверджує» тощо, за характером рішення можуть бути самостійними, узгодженими, спільними, попередніми, рекомендаційними, зазначаючи про те, що повноваження «керує» і «управляє» є загальними і включають комбінації інших повноважень [527, с. 27].

Між функціями і конкретними владними повноваженнями існує найтісніший зв'язок (адже повноваження потрібні для здійснення функцій), але кожна з цих складових частин компетенції зберігає відносну самостійність. Функція у декількох органів може бути одна і та ж (наприклад, у місцевої ради та її виконкому), а конкретні повноваження щодо її здійснення – різні [244, с. 47].

Таким чином, підсумовуючи викладене, можна констатувати, що компетенція органів публічної адміністрації визначається шляхом вказівки на сферу суспільного життя, яка повинна бути об'єктом діяльності органу, державну функцію, яку орган повинен здійснювати в цій сфері суспільного життя та яка проявляється в окремих предметах відання органу, конкретні повноваження (права та обов'язки) органу, які забезпечують реалізацію зазначеної функції у згаданій сфері суспільного життя, межі (територію, об'єкти, час), на які поширюється повноваження.

Отже, дослідивши статус суб'єктів адміністративного права, можна дійти таких висновків:

Правовий статус суб'єкта адміністративного права є інтегративною категорією конструкції, яку потрібно представити трьома блоками: достатусних елементів: адміністративно-правові норми, правосуб'єктність, громадянство тощо; основних елементів статусу: права, обов'язки, відповідальність; забезпечувальних

Суб'єкти адміністративного права: поняття та система

елементів: гарантій. Його необхідно розглядати як найважливішу і найорганічнішу частину загального правового статусу. В адміністративно-правовому статусі в узагальненому вигляді конкретизуються права та обов'язки з урахуванням галузевої правосуб'єктності. Він розглядається у поєднанні з реалізацією у сфері публічного адміністрування прав і свобод, компетенцій, а також виконанням покладених на суб'єкта обов'язків.

На наш погляд, саме такі елементи структури правового статусу суб'єкта адміністративного права є достатніми та необхідними для характеристики змістовної складової такої важливої правової категорії, як адміністративно-правовий статус суб'єкта права.

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1. Система суб'єктів адміністративного права

Необхідність досягнення принципової єдності в теоретико-пізнавальній основі розуміння структурно-функціональних характеристик суб'єктів адміністративного права зумовлює актуальність дослідження їх системи. Системний підхід передбачає стандартизацію та уніфікацію наукових понять, забезпечує однозначність та зіставність наукових висновків, необхідних для вивчення та удосконалення діяльності суб'єктів адміністративного права. Теоретико-методологічна єдність поглядів на структурні та функціональні аспекти суб'єктів адміністративного права суттєво впливає на формування цілісної уяви на їх правову природу, яка дає можливість проаналізувати співвідношення структури та функцій суб'єктів адміністративного права.

Застосування системних уявлень при дослідженні суб'єктів адміністративного права в науковій літературі досить поодинокі.

Системний підхід при вивченні суб'єктів адміністративного права дасть змогу, по-перше, сформулювати уявлення про суб'єктів адміністративного права як цілісну систему, про її стан і стан частин, про взаємодію системи із зовнішнім середовищем, як однієї з умов існування системи, про загальні закономірності функціонування і розвитку системи, про структуризацію системи. По-друге, системний підхід передбачає застосування структурного та функціонального аналізу, завдяки чому можна глибше та чіткіше розкрити внутрішні взаємозв'язки структурного та функціонального аспектів суб'єктів адміністративного права.

Система (від грец. *systema* – поєднання, що складається із частин) розглядається як сукупність елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках між собою й утворюють певну цілісність та єдність між собою і дають відповідний ефект. Система утворюється у визначеному середовищі, якому протистоїть і у взаємодії з яким проявляє всі свої якості. Система, як правило, не виникає одразу, але формується повільно та неухильно [65, с. 48]

Будь-яку соціальну систему, зокрема й суб'єктів адміністративного права, неможливо уявити без взаємозв'язків між її підсистемами та елементами. Якщо ж такі взаємозв'язки відсутні, то неможливо говорити про систему.

В.К. Колпаков, аналізуючи існуючі точки зору досліджень соціальних самоврядних систем, визначає притаманні їй ознаки, однією з яких є єдність системи по відношенню до середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків з середовищем, характер яких робить її підсистемою іншої, більш складної системи [209, с. 29].

Так, основною умовою існування будь-якого об'єкта у вигляді системи є наявність у ньому якостей цілісності, тобто такого якісного стану, коли якості системи в цілому не можуть бути зведені до суми якостей її елементів. Принцип цілісності означає що, по-перше, властивості цілого не зводяться до його складових частин, по-друге, властивості цілого не можуть бути виведені із його складових елементів і компонентів, по-третє, залежність властивостей і взаємовідносин між частинами, компонентами та елементами цілого від їх місця усередині цілого [301].

Відповідно з позиції системного підходу система суб'єктів адміністративного права характеризується перш за все цілісністю, яка яскраво проявляється в організаційно-правовій відокремленості від інших складових елементів системи адміністративного права.

Система суб'єктів адміністративного права складається із сукупності індивідуальних та колективних осіб, але вона не вичерпується їх механічною кількістю. Кожен із суб'єктів адміністративного права займає відповідне місце в системі, яке пов'язане з його адміністративно-правовим статусом, що зумовлює можливість взаємодії з іншими суб'єктами. Аналіз суб'єктів адміністративного права дозволяє зробити висновок про наявність у системі двох підсистем, критерієм виокремлення яких є публічно-владні повноваження. Існування в системі суб'єктів адміністративного права різних суб'єктів приводить їх до тієї чи іншої поліморфізації – народження системи суб'єктів одного або різних родів, тобто підсистем, прикладом якої може бути система суб'єктів публічної адміністрації. І така поліморфізація через системні заборони і дозволи супроводжується, як не парадоксально, ізоморфізацією (системною схожістю) через неминуче повторення основних системоутворюючих

параметрів – елементів, відносин між ними, умов, які обмежують ці відносини [44, с. 28].

Цілісність системи суб'єктів адміністративного права визначається достатньо сильними зв'язками між її елементами.

«Саме істотність і велика сила зв'язків частин одна з одною, ніж з іншими об'єктами, і створює цілісність» [6, с. 25].

Система суб'єктів адміністративного права характеризується не лише наявністю визначених зв'язків між її елементами, а ще і єдністю з навколишнім середовищем, у взаємодії з яким вона проявляє свою цілісність.

До середовища відносять ті об'єкти, які, будучи зовнішніми за відношенням до системи, беруть участь у формуванні її інтегративних якостей не прямо, а опосередковано, через окремі компоненти системи або систему в цілому [41, с. 108].

Середовищем для системи суб'єктів адміністративного права є система адміністративного права, в якій вона функціонує. Отже, адміністративне право виступає полем потенційних та актуальних взаємозв'язків та взаємодії суб'єктів адміністративного права, формуючи опосередковано їх інтегративні якості. Суб'єкт адміністративного права не існує за межами адміністративного права [278, с. 169], а система суб'єктів адміністративного права є складовою системи адміністративного права.

Цілісність системи проявляється в її зовнішньому та внутрішньому функціонуванні [112, с. 203].

Кожна система має дві складові – елементний склад і структуру як систему зв'язків між елементами. Під структурою розуміють сукупність елементів і зв'язків між цими елементами, що визначають внутрішню побудову та організацію об'єкта як цілісної системи. Структура – це вид (або форма) упорядкування елементів системи, який інваріантний відносно деяких її змін, перетворень [324, с. 21].

Основною функцією структури в системі є забезпечення в ній внутрішньої міцності, сталості, високого ступеня зв'язку всіх її компонентів, її здатність протистояти середовищу як самостійного, окремого утворення, яке так чи інакше протистоїть середовищу [112, с. 203].

Саме наявність у системі не менше двох компонентів, з яких утворені її керуюча і керована підсистеми, визначається В.К.

Колпаковим як наступна ознака соціальної самоврядної системи [209, с. 29].

Виокремлення структури, визначення характеру взаємодії між елементами системи дає можливість встановити закономірності розвитку [301] суб'єктів адміністративного права.

Структурність доповнюється ієрархічністю, яка передбачає вертикальну підпорядкованість рівнів системи, її елементів. «Ієрархічна побудова систем не тільки є економічною та стійкою до перешкод, але і представляє єдино можливий спосіб побудови досить складних систем» [6, с. 25].

Тобто ієрархічність та структурованість системи, це не лише властивості побудови системи, але і властивості її поведінки: окремі рівні обумовлюють певні аспекти її поведінки, а цілісне функціонування є результатом взаємодії всіх її сторін та рівнів [544, с. 610].

Структурні елементи безпосередньо впливають на побудову системи адміністративного права, на її загальний вигляд та панораму [66, с. 6].

Будь-яке доповнення одного елементу частини неминуче впливає на попередній статус інших, тому елементи системи щоразу мають бути наново врегульовані з урахуванням відносин, у яких вони перебувають один з одним [610, с. 21].

Структура завжди проявляється в поведінці. Цей принцип структурної детермінації відіграє істотну роль у філософії і науці як методологічна основа при розгляді питань теорії віддзеркалення і моделювання об'єктивної реальності.

Для суб'єктів адміністративного права системну спрямованість задано структурою їх юридичних конструкцій.

Адміністративне право в єдині понятійні рамки ставить усіх суб'єктів адміністративного права. Тим самим воно наголошує на їх взаємозалежності. Отже, структурна класифікація суб'єктів адміністративного права не лише відображає поділ, пов'язаний із розшаруванням, але є також проявом структурування змісту [610, с. 7].

Неоднозначність структури суб'єктів адміністративного права пов'язана з тим, що додатковим критерієм виокремлення структури можуть виступати окремі якості суб'єктів. Такими якостями, наприклад, може бути організаційно-правова форма суб'єктів адміністратив-

ного права, наявність публічно-владних повноважень, ступінь участі у публічному управлінні; аксіологічний критерій тощо.

Основною такою якістю є структурованість, наявність конкретного складу елементів. У будь-якій системі всі її частини мають відносну самостійність. Це проявляється в їх диференційованості, просторово-часовій локалізації, наявності специфічних характеристик [42, с. 16, 17].

Самостійність суб'єктів адміністративного права забезпечується детальною нормативною регламентацією їх адміністративно-правового статусу. Саме складові адміністративно-правового статусу дозволяють аналізувати кожного із суб'єктів у статико-просторовому та функціонально-динамічному вираженні.

Ієрархічна структура системи характеризується не тільки своїм елементним складом, але й сукупністю зв'язків між компонентами. Найбільш типовими для ієрархічних структур є зв'язки координації та субординації, які характеризують статичні властивості системи [301].

Закономірна взаємозалежність характеристик цілісної системи, іншими словами, корелятивність (і це відрізняє її від ієрархічності), показує горизонтальні взаємодії всередині структури, даючи уявлення про координацію елементів [6, с. 25].

Розглядаючи ієрархічність та корелятивність структури суб'єктів адміністративного права можна зробити висновок, що система суб'єктів адміністративного права, розкриває моделі регулювання виявлених констеляцій інтересів.

Статуси суб'єктів адміністративного права можна визначити як асиметричні, розрізняючи «громадянські свободи та компетенції держави» [609, с. 42]. Індивіди діють у межах встановлених правом свобод. Публічні органи діють у межах компетенції, встановленої правом. Ця відмінність є конститутивною для суб'єктів адміністративного права [610, с. 9].

Усі елементи системи суб'єктів адміністративного права безперервно функціонують та взаємодіють, що визначає функціональність системи. Тому функціональність є однією із основних властивостей системи суб'єктів адміністративного права, більше того, вона відіграє системоутворюючу роль, обмежуючи простір рішень, кількість взаємодій і т.д. Система існує до тих пір, поки функціонує і виконує свої функції [112, с. 204].

Звертаючи увагу на виконання функцій суб'єктами адміністративного права, можна сказати, що ключовим моментом у процесі функціонування є ефективність виконання цих функцій. Такий висновок підтверджується результатами адміністративних аудитів, проведених у 2009–2010 роках Рахунковою палатою України в міністерствах фінансів, економіки, праці та соціальної політики в частині виконання покладених на них функцій. Так, Міністерство фінансів забезпечувало свої функції на 55 %, Міністерство економіки – на 45 %, а Міністерство праці та соціальної політики – не більше 40 % своїх функцій та обов'язків [483, с. 4].

У сучасних уявленнях система це не просто сукупність елементів, що перебувають у відносинах, це елементи, об'єднані інтегральною ознакою – системоутворюючим фактором [44, с. 28].

Інтегрування компонентів системи, у результаті чого ціле (система) забезпечується такими властивостями і характеристиками, які відсутні в окремо взятих її складових, тобто наявність у системи інтегративних якостей – наступна ознака системи [209, с. 29].

Інтегрованість проявляється у функціональній орієнтованості взаємодій елементів системи на збереження і розвиток цілісності шляхом зняття актуальних протиріч системи [6, с. 25].

Інтегральною якістю системи суб'єктів адміністративного права є відносини адміністративних зобов'язань, які об'єднують чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права. Це відносини:

- публічного управління;
- відносини адміністративних послуг;
- відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність;
- відносини відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [205, с. 114].

Саме ці відносини є додатковою інтегративною якістю, яка більш ніде не зустрічається, притаманна лише системі суб'єктів адміністративного права та утворюючись у результаті взаємодії елементів системи, створює уявлення про неї як про щось своєрідне. Ці нормативні якості, які є результатом взаємодії суб'єктів, що утворюють систему, своє завершення проявляють у тому, що

відносини між суб'єктами адміністративного права урегульовуються адміністративно-правовими нормами.

Прослідковуючи певний взаємообумовлений зв'язок між сутністю суб'єкта адміністративного права та його діями, можемо говорити, що певний прояв сутності суб'єкта адміністративного права є його функцією.

Відповідно до теорії Л. Дюгі об'єктивне право покладає на кожного члена суспільства обов'язок виконувати функцію, відповідну місцю, яке він займає в суспільстві. Ніхто самовільно не може відмовитися від виконання своїх соціальних функцій, інакше, в результаті безпорядку, суспільство перетвориться із організованого в анархічне [148, с. 20].

Кожен компонент структури в цілому та ієрархічної структури, зокрема, виконує певну функцію.

Функціональна анізотропність суб'єктів зумовлює неоднорідність і нерівнозначність функціональних можливостей для системних перетворень і дій у різних напрямках. Функціональна анізотропність системи характеризується функціональною нерівноцінністю суб'єктів адміністративного права і зв'язків системи, організаційно різним опором і різною чутливістю до впливів, асиметричністю потенційних можливостей здійснення функціональних і дисфункціональних змін [6, с. 25, 26].

Функціональна анізотропність породжує суперечності в середині системи, які виступають рушійною силою її саморозвитку, породжують необхідність самоврядування, цілеспрямованого впливу однієї підсистеми на іншу [209, с. 18].

Функціональність є основою реверсивності ієрархічних зв'язків суб'єктів адміністративного права як системи. Саме тому допустимо розглядати параметр «зворотній зв'язок» щодо опису ієрархічної структури системи суб'єктів адміністративного права.

Потрібно звернути увагу, що система суб'єктів адміністративного права відрізняється рівнем організованості компонентів – елементів та структури.

Рівень організованості системи визначається залежно від функціональних зв'язків, кількості та якості елементів та від стійкості структури. Чим більша стійкість структури та функціональне навантаження на кожен елемент, тим вище організованість системи [90, с. 54].

Так, основне функціональне навантаження припадає на органи публічної адміністрації, які тривалий період перебувають у процесі адміністративної реформи, ключовою проблемою якої є перерозподіл і співвідношення повноважень, відповідальності, функцій і фінансових ресурсів між рівнями влади. Аналіз їх структури дозволяє констатувати певну динаміку змін. Так, у результаті оптимізації системи центральних органів влади кількість органів було скорочено на 29 процентів, що призвело до загального скорочення чисельності державних службовців апарату центральних органів виконавчої влади на 17,3 відсотка [616]. А це, в свою чергу, дало можливість зменшити витрати на оплату праці адмінперсоналу на 1 млрд грн.

Існування системи починається з її утворення (виникнення, заснування) та проявляється у функціонуванні та розвитку.

Останньою ознакою є її історичність, розвиток у часі [209, с. 19].

Так, ще в XIX столітті А. Єлистратов, досліджуючи публічні адміністративні правовідносини, визначив їх суб'єктами підзаконну владу управління. Одночасно він зазначив, що юридичні відносини встановлюються лише між людьми, а тому суб'єктами публічних відносин можуть бути лише люди, посадові особи, наділені підзаконною владою управління. До суб'єктів права він відносив об'єднання осіб, які організовані певним чином, – земство, містогромада – об'єднана суспільними інтересами окремих місцевостей, селянські та міщанські громади – об'єднані інтересами окремих груп людей, громади – об'єднані спільною справою, наприклад, університет. Такі об'єднання, зазначав А. Єлистратов, виступають як самостійні суб'єкти права – публічні юридичні особи. Приватні особи також виступають як суб'єкти права [153, с. 17].

У радянський період підходи до систематизації суб'єктів адміністративного права дещо змінюються. Так, Ц. Ямпольська в дисертації, присвяченій питанням суб'єктів радянського адміністративного права, вказує, що «в адміністративному праві явно виділяються три основні групи суб'єктів: органи держави та їх агенти; громадські організації та їх органи; радянські громадяни» [602, с. 10].

На сучасному етапі розвитку українського адміністративного права вчені дещо по-іншому підходять до систематизації його суб'єктів, однак до суб'єктів адміністративного права вони ще не відносять органи адміністративного судочинства та публічну адміністрацію як цілісну категорію. Статус адміністративних судів визначений на

законодавчому рівні, чого не можна сказати про публічну адміністрацію, термін цей порівняно новий в адміністративному праві. Під публічною адміністрацією розуміють систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також інші органи, які здійснюють адміністративну владу [56, с. 65].

Так, В. К. Шкарупа, наприклад, зазначає, що суб'єкти адміністративного права можуть бути індивідуальні (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та колективні, які, в свою чергу, поділяє на державні і недержавні організації [91, с. 41].

Зважаючи на інтегративні якості системи суб'єктів адміністративного права, обов'язковими суб'єктами є публічна адміністрація або адміністративні суди без них, як уявляється неможливе існування системи суб'єктів адміністративного права. Вони наділені публічно-владними повноваженнями та реалізують публічний інтерес, виконуючи публічні зобов'язання, індивідуальні ж суб'єкти та інші суб'єкти громадянського суспільства реалізують власні інтереси.

Підводячи підсумки, можна зробити наступні висновки.

Системі суб'єктів адміністративного права, як відкритій системі, притаманні всі фундаментальні якості, що і визначає закономірності її існування у постійному розвитку.

Для системи суб'єктів адміністративного права характерні три основоположні виміри: реально існуюче положення, яке проявляється в структурі системи; дія, поведінка або функція, що відбувається нині; становлення або еволюція, тобто розвиток системи.

Феномен інтеграції забезпечує функціональну орієнтованість взаємодії системи суб'єктів адміністративного права на збереження і розвиток цілісності шляхом зняття актуальних суперечностей системи.

3.2. Індивідуальні суб'єкти адміністративного права

Історико-правовий погляд на проблему розвитку індивідуальних суб'єктів адміністративного права свідчить про те, що індивідуальні суб'єкти адміністративного права не завжди займали провідне місце в системі адміністративного права, однак, формуючись та розвиваючись, їх кількість збільшувалася, а можливість впливати на процеси адміністративно-правового характеру ставала вагомішою.

Проблема індивідуальних суб'єктів адміністративного права актуалізується тим, що доктрина сучасного адміністративного права особливо формує підхід до місця і ролі людини і громадянина в адміністративному праві.

Це обумовлено особливостями розвитку науки адміністративного права, в основу якого покладено нову ідеологію «служіння держави» інтересам людини на противагу домінуючій у минулому ідеології «панування держави» над людиною.

Проблеми індивідуальних суб'єктів адміністративного права, у межах окремих суб'єктів – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, біженців – детально досліджувались у працях: В.Б. Авер'янова, С. І. Архіпова, А. М. Авторогова, Д. М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І. В. Бойко, І. Л. Бородіна, К. В. Бортняк, В. І. Василенка, В. В. Вітрука, Л. Д. Воєводіна, В. В. Галунька, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, С. Ф. Константінова, В. К. Колпакова, Л. В. Крупнової, О. В. Кузьменко, О. В. Литвина, Н. І. Матузова, Х.В. Малимяк, А. В. Міцкевича, О. М. Мельник, В. І. Новосьолова, В.Ф. Погорілка, А. О. Селіванова, Ю. М. Старілова, О. І. Ткачука, Н. П. Тиндик.

Віддаючи належне напрацюванням учених, необхідно зазначити, що проблеми індивідуальних суб'єктів адміністративного права на сучасному етапі розвитку доктрини адміністративного права залишаються актуальними.

Адміністративно-правовий формат дослідження проблеми індивідуальних суб'єктів права передбачає перш за все з'ясування таких категорій, як «людина», «індивід», «особа» інших понять, що використовуються у різних нормативно-правових актах, а також в юридичній літературі як синоніми [5, с. 169].

Д. А. Гудима у своєму дисертаційному дослідженні «Права людини: антрополого-методологічні засади дослідження» зазначає, що певне людинорозуміння (хоча, можливо, не завжди таке, яке можна вважати сформованим філософією права) відображають, так чи інакше, міжнародні договори, внутрішньодержавне законодавство, юридична література, оскільки саме у них використовуються терміни, що позначають поняття, які завжди пов'язані з носієм певних можливостей (прав): «індивід», «істота», «людина», «індивідуальність», «особистість», «особа», «персона», «суб'єкт», «громадянин» – усі ці та деякі інші термінопоняття саме і повинні

складати поняттєвий апарат людинорозуміння у правовій науці. І хоча такий апарат повинен мати системний характер, однак досить часто простежується відсутність єдиного підходу вчених до інтерпретації кожного з його елементів [129, с. 20].

Вчений визначив, що значимість вирішення означеної проблеми для юридичної науки вбачається у тому, що воно дозволяє, по-перше, з'ясувати зміст (значення, смисли) низки понять, які постійно використовуються юриспруденцією, хоча першочергово нею не розробляються; по-друге, – знайти відмінності у філософському та юридичному їх розумінні; по-третє, – наблизитися до з'ясування сутнісно-антропних характеристик права [129, с. 23].

Насамперед зазначимо, що людина – це біосоціальна істота, генетично пов'язана з іншими формами життя, яка відокремилась від них поряд з іншими факторами завдяки мові, мисленню та свідомості [117, с. 196].

Ретроспективний погляд на проблему людини дозволяє стверджувати, що дане питання досліджувалося ще античними філософами – Сократом, Демокритом, Платоном, Протагором. Однак найбільш близько до визначення змісту поняття «людина» підійшов Аристотель. У наступні епохи формула Аристотеля «людина – політична істота» модифікувалася, однак сутність її збереглась і до наших днів. Більшість вітчизняних дослідників у філософський зміст поняття «людина» включають такі його ознаки: а) здатність виробляти знаряддя праці; б) наявність другої сигнальної системи; в) творче мислення. Саме три вищезазначені фактори відображають дієву сутність людини в сфері матеріального та ідеального, об'ємно розкриваючи змістовну сторону поняття «людина» [116, с. 312].

«Людина – це єдина істота в усьому видимому створеному світі, яка здатна не тільки знати, але й усвідомлювати, що знає, а тому прагне пізнати істинну суть речей, які є предметом її сприйняття» [174, с. 41].

Людина – жива істота, яка поєднує фізичне і духовне, природне та соціальне, успадковане і набуте при житті. Причому момент його настання (зачаття, пологи тощо) достеменно визначити нікому поки що не вдалося (тому й немає загальноприйнятого уявлення, з якого ж моменту людину можна вважати саме такою). А це, до речі, є, так чи інакше, перешкодою для визначення моменту виникнення в особи прав і обов'язків [129, с. 33].

У філософській літературі окремий представник людського роду зветься індивідом. Аналізуючи поняття індивід, науковці-філософи звертають увагу на те, що індивід – це біосоціальна сутність людини, зазначаючи, що до природних задатків окремої людини відносять природжені анатомо-фізіологічні особливості її нервової системи і мозку. Це і є біологічна сутність індивіда. Соціокультурні надбання даної людини в суспільно-політичному житті характеризують її вже як суспільного індивіда [117, с. 197].

Тобто індивід – це певний представник людського роду, якому притаманні неповторні природні та соціальні якості [117, с. 197].

М. Матузов розглядав індивіда як живу істоту, яка перебуває у нерозривній єдності з умовами свого існування (середовищем) [274, с. 67].

Вчені-адміністративісти звертають увагу на те, що визначення «індивід», що розуміється (у точному значенні слова) як окремий організм або особа, неприйнятне для використання у правовій літературі. Тут необхідне уточнення: людський чи суспільний індивід, лише використання терміна «людський індивід» дає змогу ототожнювати його із поняттям «людина» [5, с. 190–191].

«Особистість» – це загальновживаний і науковий термін (спільний, зокрема, для психології, соціології, філософії, юриспруденції), що може позначати поняття про: 1) стійку систему соціально значимих рис, які характеризують індивіда як члена того чи іншого суспільства або спільноти (психологія); 2) сукупність соціальних ролей окремої людини (соціологія) [102, с. 22]; 3) індивідуального носія цих рис як вільного та відповідального суб'єкта свідомої вольової діяльності [274, с. 313]; вільну і свідому індивідуальність [161, с. 216]; людину, яка характеризується особливою структурою свідомості, яка виражається у певній стійкості людської поведінки [307, с. 161].

Будь-яка людина для забезпечення свого існування й розвитку, для того, щоб стати особистістю, повинна мати певні можливості для власної свідомої діяльності, для самоутвердження, а їх сукупність характеризує той чи інший стан свободи, який слугує, таким чином, найбільш загальною, важливою передумовою задоволення потреб й інтересів кожного біосоціального індивіда [464, с. 17–18].

З огляду на те, що особистістю не народжуються, а стають завдяки набутому людиною за життя досвіду, її освіті, вихованню [129, с. 35].

«Адже особистість людини визначається не тільки тим, що вона (людина) вже є, але й тим, чим вона хоче бути, до чого прагне як до віддаленої цілі, які завдання ставить перед собою» [536, с. 174].

Терміно-поняття «індивід» вказує на належність біологічної істоти до певного роду, то індивідуальність впливає, зокрема, із сукупності ставлень такої істоти до світу природи, суспільства та залежить, крім іншого, від позиції споглядання цього індивіда, характеру діяльності останнього й рівня його оригінальності [129, с. 30].

Розглядаючи індивідуальних суб'єктів права, С. І. Архіпов відмічає, що в результаті синтезу правових якостей людини фігура індивіда є внутрішньо неоднорідною, складається із двох протипоставлених частин. Деякі автори навіть вбачають у них самостійних суб'єктів права. Йдеться про індивіда як громадянина, тобто учасника публічно-правових відносин, та як учасника приватно-правових відносин. Дані частини, що сформовані відповідно до законів діалектики, зовнішньо є несумісними, однак внутрішньо вони нерозривно пов'язані. Вони поєднані спільною правовою формою, єдиною правовою особою, кожна з цих частин являє собою лише різні сторони єдиного суб'єкта права – індивіда; з одного боку по його відношенню до держави, а з іншого – по відношенню до інших індивідів. В обох випадках йдеться про одного і того ж суб'єкта права – індивіда. Навіть з боку лише зовнішньої, формальної сторони, громадянина та приватноправову особу неможливо розривати, оскільки вони мають одну назву, а це для права є явною ознакою існування єдиної правової особи, єдиного суб'єкта права [38, с. 250].

Під індивідуальністю розуміють неповторну своєрідність якогонебудь явища, окремої істоти, людини [543, с. 41; 482, с. 212], рівень розвитку людської особистості [545, с. 228], основну властивість індивіда в людині [316, с. 140], сукупність успадкованих і вироблених у процесі онтогенезу фізичних та психічних особливостей, які відрізняють даного індивіда від усіх інших; окрему людину як носія неповторної сукупності психічних властивостей [308, с. 526; 487, с. 235].

Індивідуальне – це особливість існуючого в одиничному, єдиному виді (екземплярі), яке розглядається, як правило, у співвідношенні з універсальним. Істинний сенс індивідуальності перебуває за межами одиничного, полягає у концепції самостійності

суб'єкта, самоідентичності людини, яка презентує себе іншим як безумовну та незамінну особистістю [472, с. 44].

У довідковій літературі індивідуальність визначається як: 1) особливості характеру й психічного складу, що відрізняють одну людину від іншої; 2) окрема особа як носій індивідуальних властивостей, певних характерних ознак і рис [176, с. 162; 78, с. 496].

Подібним чином термін «індивідуальність» визначено в юридичній літературі.

Так, у науково-практичних коментарях зазначається, що під поняття «індивідуальність» слід розуміти сукупність психічних властивостей, характерних рис і досвіду кожної особистості, що відрізняють її від інших. До структури індивідуальності включають цілий ряд особливостей фізичної особи, що пов'язані з її національною, культурною, релігійною, мовною та іншою самотутністю. Саме ці особливості можуть виражатись у:

1) зовнішньому вигляді фізичної особи (зовнішність, фігура, фізичні дані, зачіска тощо, а також сукупність усіх цих елементів);

2) голосі (певні звуки, що відтворюються у формі слів, мелодій, тембрі голосу тощо) і мові (як система звукових знаків, з усіма своїми особливостями, наприклад заїкання, невимовлення окремих звуків, говірка, слова-паразити, сміх, тощо).

3) манері поведінки (поводження у стосунках з іншими особами та особливості у ставленні до речей, наявність моральних принципів, звичок та інших особливостей характеру);

4) інтелектуальному, культурному та освітньому рівні (вміння спілкуватися, знання правил етикету, дотепність, кмітливість, хист тощо);

5) інших характерних ознаках, які вирізняють фізичну особу серед інших.

Сукупність усіх зазначених елементів може створювати певне цілісне сприйняття особи як певного індивідуума та охоплюватися загальним поняттям «стиль» («імідж»), що межує з поняттям ділової репутації [563, с. 164].

Подібною точки зору дотримується також М. М. Малєїна, яка зазначає, що індивідуальний образ (вигляд) у широкому розумінні слова включає в себе зовнішність, фігуру, фізичні дані, одяг, тобто є сукупністю таких відомостей про особу, які можна отримати, не застосовуючи спеціальних досліджень [265, с. 124]. Тобто поняття

індивідуального образу досить об'ємне і включає в себе не лише зовнішній вигляд конкретної особи (зовнішні дані та фігуру), а також і його манеру поведінки, жести, голос, манеру розмови, манеру ходьби, стиль зачіски та одягу [61, с. 344].

Індивідуальність – це все-таки певна самобутність людини, те, що відрізняє одну людину від іншої. Завдяки індивідуальному образу ми впізнаємо конкретну людину, яка є його носієм [311].

Носієм людської індивідуальності, зокрема як особистості, є індивід. Тобто індивід заключає в себе особистість [313, с. 201].

Що стосується поняття особистості, методологія акцентує увагу на соціально значимих рисах людського індивіда. У філософській методології особистість – це суспільний індивід з притаманними йому соціально значимими рисами, що формують стійку систему [117, с. 198].

Ще Г. В. Ф. Гегель стверджував, що «право індивідів на свою особливість... міститься в моральній сутності, бо особливість – це спосіб існування морального, який проявляється ззовні» [115, с. 151].

Тобто особистість – це системна соціально-культурна якість індивіда [117, с. 198]. Коли ми говоримо про особистість як про суб'єкт права, то маємо на увазі її особистісно-соціальні якості, закріплені в правових нормах. Особистість, її юридично-соціальні та природні властивості мають першочергове значення для змісту права і його творчого характеру [363, с. 14].

Якщо розглядати особистість з юридичної точки зору, то на думку Г. Еллінека, вона є станом, *status*, з яким можуть бути пов'язані окремі права, однак який сам по собі не є правом. Право мають, особистістю бувають. Змістом права є володіння, змістом особистості – буття [608, с. 83].

Г. Еллінек стверджував, що істота стає суб'єктом права, особистістю завдяки тому, що держава визнає за нею здатність привести в дію її правовий захист. Тому держава сама створює особистість.

Слід розрізняти терміни «людина» та «особистість», оскільки людина не завжди є особистістю, проте будь-яка особистість є людиною. Та чи правильно говорити, що душевно хвора людина є особистістю. Звідси можна припустити, що поняття «людина» ширше за поняття «особистість» [5, с. 190–191].

В адміністративному законодавстві досить часто зустрічається і термін «особа». Під «особою» теорія права розуміє людину, яка має

історично зумовлений ступінь розвитку, користується правами, що надаються суспільством, та виконує обов'язки, які на неї покладаються. Особа формується під впливом двох факторів:

- 1) індивідуальних вроджених властивостей;
- 2) соціального середовища, що впливає на людину.

Безумовно, суспільні відносини є важливим фактором впливу на особу. Однак особа не формується пасивно, вона є активним суб'єктом. Соціальну природу особи визначають такі компоненти її структури, як свідомість, воля, можливість діяльності.

Фізичною особою в праві називають людину, за якою визнається правосуб'єктність.

Конституцією України і законодавством використовуються такі терміни, як «особа», «людина», «громадянин», які означають в соціальному плані перш за все членів суспільства. Завдяки тому, що людина належить державі, є її членом, вона кваліфікується у різних напрямках. Відносини, у яких людина перебуває із державою, утворюють для неї ряд станів (статусів), що мають правове значення.

Як відомо, громадянин – це «фізична особа, правовий статус якої обумовлений її належністю до громадянства певної держави» [613, с. 640]; це «людина, яка наділена усією повнотою, насамперед, політичних прав і має право та можливість безпосередньо (як урядовець) чи опосередковано (як виборець) брати участь в управлінні державою»; «це особа, яка несе відповідальність і має певні обов'язки перед власним народом, державою та суспільством» [60, с. 53].

Наведені визначення дозволяють виділити найбільш істотні «ознаки» особи як громадянина: 1) ним може бути тільки людина – фізична особа; 2) він наділений комплексом прав, серед яких домінують політичні (у людини ж домінують «вітальні» (фізичні) й особистісні права); 3) «обсяг» його правового статусу обумовлений належністю до громадянства конкретної держави; 4) громадянин вправі брати участь в управлінні «своєю» державою; 5) він виконує обов'язки та несе відповідальність не тільки перед собою і суспільством (народом), але й перед державою; 6) йому притаманна «громадянськість» – ознака, яка свідчить про те, що громадянин може «функціонувати» й поза державою, перебуваючи в її громадянстві, і при цьому не втрачати своїх якісних характеристик [166, с. 161–162].

Аналіз довідкової, наукової та навчальної літератури, а також норм Конституції України дає можливість визначити наступне співвідношення понять. Так «людина», «фізична особа» є однопорядковими поняттями, що означають суспільну істоту найвищого ступеня розвитку. Громадянин – це людина, що має політичний зв'язок з конкретною державою.

Суб'єктом адміністративно-правових відносин особа стає, наприклад, через необхідність здійснення якої-небудь дії, виконання встановленого для неї обов'язку, отримання дозволу (ліцензії) від відповідного органу публічної адміністрації, оскарження до суду дій (бездіяльності) або рішень органів виконавчої влади, що порушують права, свободи і законні інтереси [498, с. 645].

Разом з тим мають існувати сфери недоторканості, невтручання держави та забезпечуватись можливість пред'явлення вимоги до держави.

У свій час Б. А. Кістяківський звертав увагу на те, що в силу належності державі в індивіда утворюється ряд станів, що визначаються відносинами між ним та державою. Перш за все людина перебуває у підпорядкуванні держави, дані відносини складають основу будь-якої державної діяльності. Це – пасивний стан (*status subjectionis*), при якому виключено самовизначення та особистість. Абсолютна особистість, яка ні в одному пункті не була б зобов'язана підпорядковуватись державі, суперечила б сутності держави [185, с. 527]. Отже, індивід зобов'язаний підкорятися законним вимогам осіб, що виконують функції держави та виступають від її імені.

Держава організована таким чином, що її власний правопорядок зобов'язує і її. В силу цього взаємного обмеження відносини між державою і окремою особистістю призводять до того, що вони є взаємодоповнюючими частинами. Разом зі зростанням індивідуальної особистості зменшується обсяг пасивного стану, тобто обмежується сфера державного панування. Однак паралельно з цим іде і зворотний процес розповсюдження державного панування на нові сфери, оскільки соціальні та культурні задачі держави безперервно збільшуються [185, с. 528]. У такому випадку виникає ситуація, коли індивід має право вимагати від владних суб'єктів дотримання та реалізації його прав: права на пенсію, на свободу зібрання та інше.

Держава при здійсненні своїх завдань визнає наявність у людини правової здатності залучати в своїх інтересах державну владу і користуватися державними установами [185, с. 528].

Важливим є те, що у відносинах «держава-людина» визначальною є людина, їх взаємодія характеризується наступними ознаками:

1. Людина є об'єктом політичного, владного, юридичного, інформаційного та іншого впливу і контролю з боку держави. Як справедливо вказує В. А. Бачинін, людина юридична – це тип цивілізованого індивідууму, здатного самостійно перерозподіляти свою життєву та соціальну енергію та підкорювати свої інстинкти правилам нормативного, законослухняного існування [58, с. 33], тобто людина виконує обов'язки стосовно держави.

2. Держава визначає статус, положення людини у суспільстві, фіксує характер її існування. Це положення визначає, що людина не може існувати поза державою, поза певною культурою. Однак держава також не може існувати без людини, оскільки будь-яка держава – це колективна людина (множинність індивідів), і дії держави – це дії людини, наділеної певним статусом, таким чином людина діє за державу.

3. У своїй управлінській діяльності держава стосовно людини повинна ставити перед собою як мінімум два завдання: по-перше, утримання людини в межах соціального правопорядку, по-друге, адаптація людини до своїх управлінських рішень.

Західна юридична доктрина, що ґрунтується на персоноцентристській парадигмі, акцентує увагу передусім на реалізації базових конституційних прав і свобод людини та громадянина, так званих невідчужуваних прав людини (vested rights), які набуваються з моменту народження та заперечити існування яких неможливо без зміни конституційного ладу. Саме ці права утворюють «компетенцію особи» (за аналогією з компетенцією органу державної влади чи органу місцевого самоврядування), яка в політичному суспільстві може реалізовувати її незалежно від приписів державної влади. Вчені, досліджуючи природні права, дійшли таких висновків: 1) будь-який орган державної влади обмежений цими правами; 2) кожна особа має певну сферу індивідуальної автономії, куди не може втручатися державна влада, навіть виданням і застосуванням правових актів; 3) кожна особа в разі порушення фундаментальних

прав може пред'явити юридичні позови до держави, незалежно від чинного «конкретизуючого» законодавства [581, с. 16–17].

Людина в конкретній державі може виступати в одному з трьох статусів – правовому статусі громадянина, правовому статусі іноземного громадянина або правовому статусі особи без громадянства [98, с. 123]. Саме за цим критерієм В. К. Колпаков здійснює розмежування індивідуальних суб'єктів, пов'язує їх із фізичною особою та відносить до них: громадян України, іноземців, осіб без громадянства [5, с. 185].

Такої ж думки притримується Ю. М. Старілов, звертаючи увагу на те, що іноземні громадяни і особи без громадянства не перебувають у стійких, безперервних організаційних стосунках з органами публічного управління [498, с. 646].

В. В. Галуцько до індивідуальних суб'єктів відносить: громадян (володіють повним набором прав і обов'язків у державі), іноземців та осіб без громадянства (мають обмеження щодо політичних прав, не виконують військовий обов'язок), фізичні особи з іншим спеціальним статусом (скажімо, фізичні особи-підприємці чи фізична особа – водій транспортного засобу) [22, с. 121].

Д. М. Бахрах пов'язує статус особи з її громадянством та виокремлює три категорії громадян (звичайних, почесних і з подвійним громадянством), дві категорії іноземних громадян («ближнього» і «далекого» зарубіжжя) і осіб без громадянства (апатридів). Також вчений наголошує, що, незважаючи на істотний збіг адміністративного та конституційного статусу, існує шість відмінностей, що стосуються заняття ряду посад лише громадянами, режимів доступу до державної таємниці, поширення військового обов'язку лише на громадян, заходів адміністративної відповідальності тощо [55, с. 30–33].

Індивідуальними суб'єктами адміністративного права, на думку А. А. Дьоміна, є: громадяни; іноземні громадяни та особи без громадянства; посадові особи [137, с. 23].

Посадові особи, на нашу думку, теж виступають як індивідуальні суб'єкти адміністративного права, але в юридичній літературі одні вчені відносять їх до «колективних» суб'єктів, а інші – до «індивідуальних».

Ю. М. Старілов відносить посадових осіб виключно до індивідуальних суб'єктів адміністративного права [54, с. 123].

С. С. Стремоухов зауважує, що в публічному праві індивідуальні суб'єкти поділяються на: посадових осіб, що здійснюють правозастосовну діяльність, та індивідуальних суб'єктів, стосовно яких здійснюється правозастосовна діяльність [509, с. 82].

Д. М. Бахрах вважає, що посадова особа та будь-який державний чи муніципальний службовець, а також службовець приватної організації, здійснюючи свої повноваження, діє не як індивід, а як уповноважений представник держави, а його дії тягнуть юридичні наслідки для неї (організації) – вони визнаються діями організації. Суб'єктом правовідносин у таких випадках є організація, а не особа, що виступає від її імені [50, с. 11].

Однак посадова особа, особливо якщо це співробітник правоохоронних органів, військовослужбовець, здійснюючи свої особисті права, що входять у правовий статус посади (право на чергове звання, відпустку та інше), вступає в адміністративно-правові відносини з адміністрацією відповідного підрозділу, або органу [50, с. 11]. Можливі також ситуації, коли невиконання посадовою особою своїх обов'язків або зловживання правом вважається посадовим (дисциплінарним) правопорушенням, за яке винний несе юридичну відповідальність саме як посадова особа.

А.В. Міцкевич вважає, що фізична особа може вступати в правовідносини не лише як носій власних прав і обов'язків, але й як представник іншої особи або організації, як посадова особа того чи іншого органу, як представник влади. У силу цього особа може здійснювати не лише права і обов'язки, які входять у правовий статус громадянина, але й права і обов'язки, що входять у правовий статус підприємства, державного органу, громадської організації [291, с. 36].

Обсяг і специфіка прав цих суб'єктів у сфері дії норм адміністративного права залежить від компетенції відповідного органу. Особливість правосуб'єктності посадових осіб полягає тому, що вони беруть участь не у всіх, а лише в тих адміністративно-правових відносинах, які пов'язані з діяльністю відповідного органу публічної адміністрації.

Між обов'язками і правами посадових осіб існує органічний взаємозв'язок. Обов'язки визначають той мінімум питань, які посадова особа зобов'язана вирішувати. Правами посадова особа наділяється для того, щоб вона могла виконувати покладені на неї обов'язки.

Так посадова особа органу публічної адміністрації може видавати владні акти, що породжують права та обов'язки інших осіб. Однак право здійснювати такі дії не визначається безпосередньо законом, не характеризує правового статусу громадянина у суспільстві. Подібні повноваження виникають у окремих осіб із певних державних або суспільно-службових відносин: із відносин депутат з представницьким органом, в який він обраний; із відносин державної служби. Участь у подібних відносинах і уповноважує громадянина в установленому законом порядку на здійснення прав і обов'язків, які входять у зміст правового статусу юридичної особи, органу публічної адміністрації. Тому «єдиноосібні посадові особи не можуть розглядатися як особлива категорія індивідуальних суб'єктів права – фізичних осіб. Свої посадові обов'язки вони отримують від тієї чи іншої організації, із її правового статусу» [291, с. 35].

С. М. Єгоров зазначав, що державні органи, як би ми їх не називали – парламент, уряд, рада – також складаються із людей. Тому він вважає, що посадова особа – суб'єкт політичної влади – це людина, що має право здійснювати вплив на зовнішню свободу іншої людини (людей) [151, с. 78]. Посадові особи – це також люди, однак в тій своїй іпостасі, яка дає їм можливість впливати на зовнішню свободу інших людей [151, с. 78].

С. С. Алексєєв говорить про «подвійне» положення посадових осіб, оскільки як особи, що володіють активною правосуб'єктністю, вони є підрозділом тієї чи іншої організації; посадова особа продовжує брати участь у правовідносинах і після того як на відповідній посаді один індивід замінить іншого. Він погоджується із думкою про те, що свої повноваження посадова особа отримує від тієї чи іншої організації, вони витікають з її правового статусу. Водночас він зазначає, що посадова особа може виступати і як індивідуальний суб'єкт, як особа, що володіє пасивною правосуб'єктністю, на яку персонально можуть бути накладені стягнення [31, с. 148].

С. І. Архіпов зазначає, що фігура посадової особи створена для службових цілей, для підтримання правової життєдіяльності юридичної особи, виконує по відношенню до нього службову функцію. У зв'язку з цим при закріпленні правового положення посадових осіб на перший план виходять не суб'єктивні права, а юридичні обов'язки. Посадова особа виступає в праві не як власне правовий суб'єкт, що має право вимоги, а як правовиконавець,

зобов'язана особа, утворена заради іншого суб'єкта права. Посадова особа – функціональна приналежність юридичної особи, частина його правової форми. Таким чином, на думку С. І. Архіпова, посадову особу не коректно розглядати як самостійного суб'єкта права на рівні з індивідом та юридичною особою. Посадова особа виконує в праві службову роль. З одного боку, вона є правовим трансформером, що забезпечує перехід правових якостей індивіда (в більш широкому сенсі – людини) в правові якості юридичної особи; з іншого – посадова особа покликана забезпечити існування юридичної особи як правової реальності, волездатного, дієздатного суб'єкта права [38, с. 380].

Однак такі посадові особи, як Президент України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини володіють активною правосуб'єктністю, не належать до якого-небудь органу (юридичної особи). Чи можливо їх віднести до самостійних індивідуальних суб'єктів адміністративного права? Н. С. Суворов наполягав на тому, що форма юридичної особи може застосовуватися не лише до організацій, корпоративних суб'єктів, але й до посад. Він вважав, що конструювання посадової юридичної особи не повинно будуватися за аналогією до корпоративного, оскільки навіть уявна єдність усіх наступників даної посади не може утворити цілого для здійснення корпоративних прав [510, с. 127]. На його думку, в даному випадку посадова юридична особа дорівнює індивіду, що обіймає дану посаду. Нагадаємо, що за загальним правилом корпоративна юридична особа вимагає такої організаційної єдності, яка б відрізняла б її від суми фізичних осіб, що входять до її складу [182, с. 93].

Президент України – це не лише одна із посадових осіб, навіть і найвища у державі. Пост Президента – це цілком самостійний політико-правовий інститут, організаційно відокремлений від усіх існуючих правових суб'єктів, що не належить до жодної з гілок влади. Оскільки глава держави перебуває зовні існуючих організаційно-правових систем, то він сам повинен у юридичному відношенні представляти правову цілісність, самостійну правову особу [38, с. 382]. Маючи відповідні повноваження у сфері публічної адміністрації, Президент України виступає як посадова особа – індивідуальний суб'єкт адміністративного права.

Таким чином, статус посадової особи (державного, муніципального або іншого службовця) – подвійний, змішаний: в

одних відносинах вона виступає від імені публічної адміністрації як її агент, в інших – як індивід, що реалізує особистий інтерес [50, с. 16–17].

Адміністративно-правовий статус іноземців та апатридів відрізняється, однак на початковому етапі дослідження їх можна розглядати як єдину родову сукупність: особи, що не є громадянами України [53, с. 106].

Б. Чичерін писав «чим тісніші стають міжнародні відносини, тим більше розвивається прагнення наділяти іноземців всіма громадянськими правами, виключаючи їх лише з політичних прав» [575, с. 124].

Основною формою встановлення особливостей адміністративно-правового статусу іноземців є закон, а основна сфера його встановлення – сфера відносин цих суб'єктів із державною адміністрацією [53, с. 107].

На думку В. В. Вітрука, правовий статус громадянина і особи без громадянства завжди один: він визначається тією державою, громадянином якої дана особа є або на території якої особа без громадянства проживає. Правовий статус іноземного громадянина, по суті, має подвійний характер: це правовий статус громадянина держави і одночасно іноземного громадянина. Останній визначається тією державою, на території якої дана особа перебуває як іноземний громадянин [98, с. 123].

Особливості адміністративно-правового статусу різних груп іноземних громадян та осіб без громадянства обумовлені багатьма обставинами: часом перебування в державі, метою перебування (туризм, навчання, службова необхідність, пошук притулку та політичного захисту), країною, з якої вони прибули в країну призначення [53, с. 110].

Д. М. Бахрах виділяє наступні відмінності в адміністративно-правовому статусі громадян, іноземців і осіб без громадянства:

- вони не можуть бути державними службовцями та службовцями в органах місцевого самоврядування, займати деякі посади (президента, судді командира екіпажу повітряного судна та ін.), працювати в міліції;

- вони не допускаються до діяльності, пов'язаної із державною таємницею, не можуть бути адвокатами, нотаріусами;

- на них не розповсюджується військовий обов'язок;

– їх адміністративна деліктоздатність специфічна: за ряд правопорушень до відповідальності можуть притягатися лише іноземці та апатриди – лише до них може застосовуватися такий вид стягнення, як адміністративне видворення з території країни перебування, такі примусові заходи, як депортація, визнання перебування в державі небажаним;

– вони не можуть бути членами політичних партій;

– вони вправі в'їжджати на територію держави лише за наявності дозволу, візи (за виключенням громадян країн, з якими укладено договір про безвізовий режим в'їзду – виїзду). Причому такий дозвіл може бути і не виданий виходячи із інтересів забезпечення безпеки держави та з інших причин, обумовлених законодавством;

– при в'їзді на територію держави вони зобов'язані заповнити міграційну карту [53, с. 107].

Зазначені обмеження щодо іноземців та осіб без громадянства визначені і в законодавстві України.

Також можуть застосовуватись і наступні обмеження, в тому числі заборона в'їзду на територію України. Так, відповідно до статті 13 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», в'їзд в Україну іноземцю або особі без громадянства не дозволяється: в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку; якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні; якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи; якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі; якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, органів доходів і зборів та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні; якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або

мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, зокрема після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну [428].

Іноземці та особи без громадянства перебувають та здійснюють діяльність на території України за наявності спеціального документа (дозвіл на перебування), закордонного паспорта [53, с. 108].

Відповідно до принципу державного суверенітету кожна держава самостійно визначає правовий статус своїх громадян, іноземних громадян і осіб без громадянства, а також регламентує питання про допуск (в'їзд) вказаних осіб на свою територію і умови їх знаходження на ній, про їх виїзд і депортацію. Питання, що стосуються правового статусу іноземних громадян і осіб без громадянства, регулюються також міжнародними договорами і угодами, що укладаються за взаємною угодою між державами [98, с. 123].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав [428]. Звідси випливає, що на території України не вважається іноземним громадянином біпатрид (особа, яка має громадянство України та іншої держави) [294, с. 76].

В. В. Вітрук вважає, що з точки зору дії юрисдикції держави, на території якої належать іноземні громадяни, останні відповідно до внутрішнього законодавства, міжнародних договорів і угод діляться на ряд груп. До першої групи відносяться іноземні громадяни, які перебувають у країні перебування тимчасово або постійно і підпорядковані юрисдикції даної держави в повному обсязі, як і громадяни цієї держави. До них належать іноземні студенти і аспіранти, журналісти, спортсмени туристи, екіпажі торговельних і пасажирських судів, літаків цивільної авіації, обслуговуючий персонал поїздів міжнародного сполучення, особи, що приїжджають по приватних справах, члени делегацій з питань наукового, технічного і культурного обміну та ін.

Другу групу іноземних громадян складають члени екіпажів військових кораблів, військовослужбовці військових частин. Вони підкоряються юрисдикції держави перебування, але лише в тому випадку, якщо вчинили протиправні дії не при виконанні ними

службових обов'язків. Питання про їх відповідальність за незаконні дії на території держави перебування, здійснені ними при виконанні службових обов'язків, вирішується в дипломатичному порядку.

Третю групу іноземних громадян складають військовослужбовці у складі збройних сил, що перебувають на чужих територіях (військових базах) відповідно до міжнародних угод. Ці угоди визначають обсяг імунітету військ на території перебування, що поширюється лише на службову діяльність військовослужбовців. При здійсненні ними злочинів не при виконанні своїх обов'язків такі військовослужбовці підпадають під юрисдикцію країни перебування.

Четверту групу іноземних громадян складають особи, що користуються дипломатичним імунітетом, що гарантує їх особисту недоторканість і звільнення від адміністративної, кримінальної, цивільної і будь-якої іншої відповідальності країни перебування.

До п'ятої групи іноземних громадян входять особи, що володіють консульським імунітетом, при якому вони користуються особистою недоторканістю, звільняються від юрисдикції держави перебування в питаннях, пов'язаних з їх службовою діяльністю, але підпорядковані юрисдикції країни перебування у випадку вчинення ними тяжкого злочину або подання позову про відшкодування шкоди, заподіяної дорожньо-транспортними пригодами.

До шостої групи іноземних громадян входять особи, що отримали політичний притулок. Їх зазвичай називають політемігрантами. Відповідно до Конституції України (стаття 26) та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземцям та особам без громадянства може надаватися притулок в Україні [428].

У цьому групу іноземних громадян і осіб без громадянства входять ті з них, хто отримав тимчасовий притулок на території України [98, с. 124–126].

Інші вчені залежно від особливостей реалізації правового статусу й обставин (термін, мета, умови перебування в країні тощо) називають наступні групи іноземців та осіб без громадянства:

- 1) іноземці, які постійно проживають на території України;
- 2) іноземці, які тимчасово перебувають на території України (туризм, приватні справи);
- 3) іноземці, які іммігрували в Україну для тимчасового працевлаштування (трудова мігранти);

- 4) біженці або особи, які отримали притулок на території України;
- 5) іноземці, які користуються дипломатичними і консульськими імунітетами і привілеями;
- 6) нелегальні мігранти [43, с. 168].

Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» за часом перебування на території України існує три групи іноземців та осіб без громадянства:

1. Іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають на території України.

2. Іноземці та особи без громадянства, що тимчасово проживають на території України.

3. Іноземці та особи без громадянства, що тимчасово перебувають на території України.

Причому відповідно до частини 3 статті 20 вищезазначеного закону іноземці та особи без громадянства, що здійснюють транзитний проїзд територією України, вважаються такими, що тимчасово перебувають на території України [428].

Окрему групу складають особи, на яких не поширюється юрисдикція країн перебування:

- представники зарубіжних країн (голів держав, урядів та інших), члени парламентських і урядових делегацій, а також члени їх сімей, що приїжджають для участі в міждержавних переговорах і конференціях або з іншими офіційними дорученнями, або що слідують транзитом;

- голови дипломатичних представництв у рангу послів, посланники, повірені у справах, радники, торгові представники та їх заступників, військові аташе та їх заступників, перші, другі, треті аташе та їх помічники, секретарі архівістів, а також члени їх сімей, що проживають разом з ними і не є громадянами України;

- голови консульських представництв (генеральний консул, консул, віцеконсул, консульський агент) та консульські посадові особи, а також членів їх сімей, що проживають разом з ними і не є громадянами України;

- члени адміністративно-технічного персоналу дипломатичного (консульського) представництва та члени їх сімей, якщо вони не є громадянами України;

- співробітники адміністративно-технічного та обслуговуючого персоналу делегацій іноземних держав, що перебувають в Україні для

участі в міждержавних переговорах, конференціях нарадах або з іншими офіційними дорученнями, а також співробітники делегацій, що проїжджають транзитом з такою метою та члени їх сімей, що супроводжують їх, якщо вони не є громадянами України;

- домашні працівники співробітників дипломатичних представництв;

- дипломатичні кур'єри;

- свідки, експерти та інші особи, що прибули в Україну згідно з договорами про правову допомогу у цивільних і кримінальних справах;

- члени екіпажу іноземних військових кораблів і військовослужбовців військових частин;

- членів урядових і парламентських організацій (ООН, ОБСЄ) [98, с. 134–135].

Коло осіб, що користуються привілеями та імунітетами, встановлюється Віденськими конвенціями «Про дипломатичні зносини» від 18.04.1961 [101] і «Про консульські зносини» від 24.04.1963, Конвенцією про привілеї та імунітети установ системи ООН [214].

У міжнародно-правовій і внутрішньодержавній практиці у більшості держав стосовно іноземних громадян застосовується один з трьох видів правового режиму: а) максимального сприяння; б) національний; у) спеціальний [289, 142, 69, 252, 550].

Режим максимального сприяння полягає в тому, що держава, укладаючи договір з іншою державою, забезпечує її громадянам такий же режим, який вже наданий громадянам найбільш сприятливої держави. Таким чином, мета цього правового режиму полягає в тому, щоб поставити всіх іноземних громадян, які перебувають у межах однієї держави, в однакове положення.

Національний режим передбачає надання іноземним громадянам прав і обов'язків нарівні з власними громадянами, однак за невеликими виключеннями. У цих випадках на іноземних громадян поширюються закони, що діють у даній країні. Проте надання такого режиму іноземним громадянам, як правило, пов'язане з дією принципу взаємності, що вимагає, що громадяни користувалися аналогічними правами і обов'язками в тих державах, до яких належать іноземні громадяни [98, с. 123].

Спеціальний режим має місце тоді, коли для іноземних громадян встановлюються особливі пільги або обмеження. Зокрема, держави в

окремих випадках надають одна одній особливі пільги і переваги, що виходять за межі режиму максимального сприяння. Це характерно, як правило, для сусідніх держав або держав, пов'язаних між собою митними, податковими або іншими союзними угодами. Призначення таких умов, що отримали найменування сусідських, полягає в тому, щоб особливі пільги і переваги надавалися виключно певним договірним державам і не поширювалися автоматично на інші держави.

Аналіз Конституції України та законів України дає змогу охарактеризувати правовий режим іноземців та осіб без громадянства в Україні в основному як національний, але з окремими особливостями його застосування до різних категорій цих осіб [261, с. 168].

Науковці вказують: «Загальне для всіх трьох режимів полягає в тому, що кожен з них передбачає: а) дотримання іноземцями законів і правил держави перебування; б) притягнення іноземців до кримінальної, цивільної та адміністративної відповідальності за порушення відповідних законів держави перебування; в) заборона займати певні посади або займатися окремими видами діяльності» [177].

Будь-який громадянин іноземної держави, перебуваючи в Україні, є передусім носієм адміністративної правосуб'єктності, властивій тій країні, звідки він прибув. Адміністративна правосуб'єктність такого іноземця апріорі може суттєво відрізнитися від аналогічної для громадянина України. Це також обумовлено внутрішньородовими особливостями адміністративно-правових статусів як іноземців, що постійно проживають в Україні, так і іноземців, що прибули тимчасово.

Об'єм і характер прав, свобод і обов'язків іноземних громадян і осіб без громадянства залежать і від тривалості їх перебування на території України.

Чинний Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не містить конкретних строків тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, такі терміни встановлені Порядком продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, відповідно до пункту 2 якого іноземці та особи без громадянства можуть тимчасово перебувати на території України:

1) протягом наданого візою дозволу в разі в'їзду з держав з візовим порядком в'їзду, якщо інший строк не визначено міжнародними договорами України;

2) не більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду з держав з безвізовим порядком в'їзду, якщо інший строк не визначено міжнародними договорами України;

3) на період дії візи, але не більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду за візою, оформленою до 11 вересня 2011 року [354].

Також Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не містить конкретних строків тимчасового проживання на території України.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р. фізична особа вважається такою, що постійно проживає на території держави не менше одного року за умови відсутності її постійного місця проживання на території інших держав та за наявності її наміру проживати на території цієї держави протягом необмеженого терміну. Таке проживання не обмежується певною метою і не повинно бути наслідком виконання цією особою службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом) [407]. Водночас відповідно до пункту 18 Порядку видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства такий дозвіл видається на строк не більше як на один рік, однак його дія може бути продовжена на той самий строк [400].

Отже, особа може тимчасово проживати на території України не більше 1 року.

У нормативно-правових актах України немає єдиних критеріїв щодо строків, які б застосовувалися для визначення поняття «тимчасове перебування» перебування (проживання, знаходження) іноземців та осіб без громадянства на території України.

Транзитний проїзд іноземців та осіб без громадянства через територію України дозволяється за наявності у них транзитної української візи, проїзних квитків або інших документів, що підтверджують транзитний характер поїздки, якщо інше не передбачено законодавством України.

Транзитним проїздом вважається перебування в Україні в межах визначеного у проїзному квитку часу, а у разі відсутності квитка – тер-

міну, фактично необхідного для перетинання території України на відповідному виді транспорту [428].

У разі вимушеної зупинки на території України у зв'язку з надзвичайними обставинами (стихійне лихо, хвороба, ремонт транспортного засобу тощо) за наявності документа, що підтверджує причину та тривалість затримки, органом державної митної служби іноземцю та особі без громадянства може бути продовжено термін тимчасового перебування в Україні для усунення обставин, що спричинили вимушену зупинку, та для виїзду з України [428].

При визначенні правового статусу іноземних громадян і осіб без громадянства українське законодавство виходить з принципу рівності незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин. Тому будь-які расові, національні та інші обмеження, що існують на батьківщині іноземних громадян, не можуть бути визнані в Україні. Так само не можуть бути визнані обмеження прав заміжніх жінок, що існують у ряді іноземних держав. Таким чином, найважливіша особливість правового статусу іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні полягає в тому, що дані особи користуються такими ж правами і свободами, які проголошені і реально гарантовані для громадян України.

Іноземні громадяни і особи без громадянства в Україні без виключень користуються всіма особистими конституційними правами громадян: недоторканність особи, житла, невтручання в особисте і сімейне життя, таємниця листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, повага їх гідності нарівні і ін.

Відповідно до загальноприйнятої міжнародної практики українським законодавством для іноземних громадян і осіб без громадянства встановлені деякі винятки і передбачені умови користування деякими правами.

Чинний Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не містить конкретних обмежень правового статусу іноземців та осіб без громадянства, лише у статті 3 зазначено, що такі обмеження та умови встановлюються Конституцією України, законами України чи міжнародними договорами [428].

Так, відповідно до КУ лише громадяни:

– мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути

обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38);

- мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (стаття 39);

- можуть бути членами політичних партій (стаття 36);

- мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів (стаття 36). Однак, відповідно до статті 6 Закон України «Про професійні спілки, їх права, гарантії діяльності» іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами [431].

Також, відповідно до статті 65 КУ, захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України [217]. Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону. Також, відповідно до частини 6 статті 1 Закон України «Про військовий обов'язок та військову службу» військовий обов'язок не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні [377].

За загальним правилом (стаття 22 Закону України «Про державну таємницю» [389]) допуск до державної таємниці надається лише дієздатним громадянам України віком від 18 років, які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-технічної діяльності або навчання, органами Служби безпеки України після проведення їх перевірки. Однак, згідно з цим ж законом, а саме частини 7 статті 27, іноземцям та особам без громадянства у виняткових випадках на підставі міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або письмового розпорядження Президента України з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки України на підставі пропозицій Ради національної безпеки і оборони України може надаватися доступ до державної таємниці.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про державну службу» право на державну службу мають лише громадяни України [388; 387].

Згідно зі ст. 32 Кодексу торговельного мореплавства право плавання під Державним прапором України має судно, яке є державною власністю або перебуває у власності фізичної особи –

громадянина України, а також юридичної особи в Україні, заснованої виключно українськими власниками, або судно, яке знаходиться у цих осіб на умовах договору бербоут-чартеру. Причому, згідно зі ст. 53 цього Кодексу, члени екіпажу судна, зареєстрованого у Державному судновому реєстрі України або Судновій книзі України, можуть бути громадянами будь-якої держави. Капітаном судна може бути тільки громадянин України [189].

Відповідно до ст. 93 цього ж Кодексу державними морськими лоцманами є громадяни України, які відповідають вимогам, встановленим у Положенні про державну морську лоцманську службу, що затверджується центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту [189].

Згідно зі ст. 112 лоцманами-операторами служби регулювання руху суден можуть бути громадяни України, які відповідають вимогам, встановленим Положенням про лоцмана-оператора служби регулювання руху суден, що затверджується центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту [189].

Відповідно до частини 2 статті 3 Закон України «Про нотаріат» нотаріусом може бути лише громадянин України [416].

Як бачимо, обмеження та умови реалізації деяких прав іноземцями та особами без громадянства містяться у різних нормативних актах. Уніфікація даних особливостей адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в єдиному нормативному акті (наприклад, шляхом доповнення такими нормами Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») є необхідним кроком.

На відміну від громадян України іноземці та особи без громадянства володіють обмеженою адміністративною дієздатністю. На думку А. Б. Агапова, обмеження прав іноземців та осіб без громадянства обумовлені їх законодавчо встановленими обов'язками [8, с. 95], які визначаються залежно від мети перебування іноземця в Україні. Однак варто констатувати, що чинний Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» містить лише загальну норму про те, що іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно дотримуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави (частина 3 статті 3) [428].

Також А.Б. Агапов зазначає, що фізичні особи виконують обов'язки, обумовлені порядком їх реєстрації та обліку [8, с. 97]. Дійсно, аналіз норм чинного Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає обов'язок іноземців та осіб без громадянства залежно від мети перебування отримати посвідку на постійне проживання, посвідку на тимчасове проживання (стаття 5 зазначеного закону) або візу. Обов'язок отримання візи відповідно до статті 9 не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон України з метою визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту чи отримання притулку [428].

Відповідно до частини 2 статті 9 вищезазначеного закону іноземці та особи без громадянства під час проходження прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон зобов'язані подати свої біометричні дані для їх фіксації [428].

Стаття 16 Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлює обов'язкову реєстрацію іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, що здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України органами охорони державного кордону. Відмітка про реєстрацію іноземця або особи без громадянства в паспортному документі та/або імміграційній картці або інших передбачених законодавством України документах дійсна на всій території України незалежно від місця перебування чи проживання іноземця або особи без громадянства на території України. Водночас відповідно до частини 4 статті 16 ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від реєстрації звільняються такі іноземці та особи без громадянства:

- глави держав і урядів зарубіжних країн, члени парламентських та урядових делегацій, технічний персонал, який обслуговує такі делегації (осіб) і членів їх сімей, які прибули в Україну на запрошення Президента України, Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України; особи та члени сімей осіб, які прибули в Україну за посвідченнями ООН та організацій системи ООН;

- іноземці або особи без громадянства, які не досягли вісімнадцятирічного віку;

- іноземні туристи, які здійснюють круїз;
- члени екіпажів іноземних військових кораблів (літаків), які в установленому порядку прибули в Україну;
- особи, які входять до складу екіпажів іноземних невійськових суден;
- особи, які входять до складу екіпажу цивільних повітряних суден міжнародних авіаліній, бригад поїздів міжнародного сполучення, у разі перебування в аеропортах чи на вокзалах (станціях), зазначених у розкладі руху [428].

Також до обов'язків іноземців та осіб без громадянства можна віднести зобов'язання про добровільне повернення в країну походження або третю країну у випадку відсутності (завершення) законних підстав для перебування в Україні, в тому числі у зв'язку із завершенням терміну перебування в Україні.

Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням органу Державної міграційної служби України, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення (частина 1 статті 26) [428].

Якщо іноземець чи особа без громадянства не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх

передачі прикордонним органам суміжної держави Державна міграційна служба, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть звернутися із позовом до адміністративного суду про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства. Лише постанова адміністративного суду є підставою для примусового видворення з України іноземця та особи без громадянства (стаття 30) [428].

КУпАП, а саме стаття 16, встановлює, що іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України [190]. Частиною 3 статті 24 КУпАП вказано, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Це означає, що підставою застосування адміністративного видворення є вчинення адміністративних правопорушень. Враховуючи те, що адміністративну відповідальність фізичних осіб в Україні врегульовано КУпАП, то саме в цьому нормативному акті і мають міститися склади правопорушень, за які до іноземців та осіб без громадянства застосовуватиметься адміністративне видворення. Проте, виходячи з приписів КУпАП, складно виділити такі порушення.

Взагалі варто зазначити, що наявність чи відсутність громадянства принципово не впливає на правосуб'єктність індивіда [38, с. 259]. Іноземці та особи без громадянства не перестають бути правовими особами, суб'єктами права (як зазначено у ст.6 Загальної Декларації прав людини 1948 року «Кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності» [162]). Зв'язок особи з конкретною державою визначає лише деякі особливості правового статусу, обмеження чи їх відсутність у реалізації окремих прав та виконанні обов'язків. При цьому під впливом міжнародної економічної інтеграції, співпраці та закріплення в міжнародно-правових документах принципу забезпечення прав людини давно намітилася тенденція уніфікації правового статусу громадян, іноземців та осіб без громадянства [38, с. 259–260].

Отже, нині відбувається максимально можливе зрівнювання правового статусу іноземних громадян і осіб без громадянства з правовим статусом громадян України, однак існують деякі обмеження в частині політичних, трудових відносин, здобуття освіти, отримання медичної допомоги, в цивільному, сімейному праві.

Спеціальним статусом іноземця бо особи без громадянства є статус біженця.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового захисту» біженець – особа, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [370].

Згідно з Конвенцією про статус біженців 1951 року [215] і Протоколом 1967 року поняття «біженець» включає в себе чотири основні підстави, за наявності яких особі може бути надано статус біженця. Такими підставами є:

1) знаходження особи за межами країни своєї національної належності або, якщо особа не має визначеного громадянства, за межами країни свого колишнього місця проживання;

2) наявність цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань;

3) побоювання стати жертвою переслідування повинно бути пов'язане з ознаками, які вказані в Конвенції про статус біженців, а саме:

- а) расової належності;
- б) релігії;
- в) національності (громадянства);
- г) належності до певної соціальної групи;
- д) політичних поглядів.

4) неможливістю або небажанням особи користуватися захистом країни походження внаслідок таких побоювань [443].

Під час вирішення питання щодо надання статусу біженця повинні враховуватися всі чотири підстави. Немає значення, чи склалися обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за однією з наведених ознак чи за декількома [443].

Таке цілком обґрунтоване побоювання повинно існувати під час звернення та вирішення питання про надання статусу біженця, незалежно від того, хто є суб'єктом переслідування – державні органи чи ні. Підпункт 2 пункту а статті 1 Конвенції про статус біженців 1951 року не зазначає, що такі дії повинні бути здійсненими державною владою. Тобто таке переслідування може бути результатом діяльності осіб, які не контролюються органами державної влади і від яких держава не в змозі захистити громадян та інших осіб, що перебувають на її території [443].

Згідно зі статтею 6 Закону України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового захисту» не може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, особа: яка вчинила злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві; яка вчинила злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів; яка винна у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй; стосовно якої встановлено, що умови, передбачені для набуття статусу біженця або особи, що потребує додаткового захисту, відсутні; яка до прибуття в Україну була визнана в іншій країні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; яка до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, перебувала в третій безпечній країні. Дія цього абзацу не поширюється на дітей, розлучених із сім'ями, а також на осіб, які народилися чи постійно проживали на території України, а також їх нащадків (дітей, онуків) [370].

Згідно зі статтею 11 Закону України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового захисту» статус біженця та додатковий захист втрачаються у разі, якщо особа: 1) добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства); 2) набула громадянства України або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави і користується її

захистом; 3) добровільно повернулася до країни, яку вона залишила чи за межами якої перебувала внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань; 4) будучи особою без громадянства, може повернутися в країну свого попереднього постійного проживання, оскільки обставин, за яких її було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує; 5) отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні; 6) не може відмовлятися від користування захистом країни своєї громадянської належності, оскільки обставин, на підставі яких особу було визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, більше не існує [370].

Особа позбавляється статусу біженця, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України.

Чинне законодавство передбачає три різних правових статуси біженців: по-перше, це особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, однак яка такого статусу ще не набула, по-друге, це власне особи, яким уже надано статус біженця, по-третє, це особи, яким відмовлено в оформленні документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, у наданні статусу біженця та яка втратила або позбавлена статусу біженця, однак які перебувають на території України.

Отже, відповідно до статті 13 Закон України «Про біженців та осіб, що потребують тимчасового захисту» перша група осіб (особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця), має право на:

- тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України;

- проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців;

- безоплатну правову допомогу в установленому порядку;

- конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН;

- інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України [370].

Дана група осіб відповідно до частини 2 статті 13 Закон України «Про правовий статус біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту» зобов'язана:

1) подати Державній міграційній службі України відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

2) відбути до визначеного місця тимчасового проживання у разі одержання направлення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;

3) проходити медичне обстеження на вимогу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту;

4) з'являтися у визначені строки до Державної міграційної служби України;

5) повідомляти Державну міграційну службу України, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про свої поїздки за межі адміністративно-територіальної одиниці України, на території якої вона проживає [370].

Особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [370].

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівні з громадянами України права на: пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, встановлених законом; працю; провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; відпочинок; освіту; свободу світогляду і віросповідання; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів; володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; оскарження до суду рішень, дій

чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу в установленому порядку [370].

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення в порядку, встановленому законодавством України, та користування житлом, наданим у місці проживання. Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, користується іншими правами і свободами, передбаченими Конституцією та законами України [370].

Особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, зобов'язана: повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі; знятися з обліку і стати на облік центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за місцем проживання. Порядок перереєстрації біженців або осіб, які потребують додаткового захисту, встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту [370].

Особа, якій відмовлено в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує

додаткового захисту, за відсутності умов, необхідних для надання такого статусу, у разі виникнення зазначених умов може повторно звернутися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту [370].

Особа, стосовно якої прийнято рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату чи позбавлення статусу біженця або додаткового захисту, скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також яка оскаржує відповідне рішення в адміністративному чи судовому порядку, до прийняття рішення за скаргою має права та обов'язки, особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, передбачені статтею 13 Закон України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту» [370]. Особа, яка отримала повідомлення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, чи у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або втрату чи позбавлення статусу біженця або додаткового захисту, скасування рішення про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, повинна залишити територію України в установленій строк, якщо вона не має інших встановлених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» законних підстав для перебування в Україні [370].

Отже, індивідуальними суб'єктами адміністративного права є фізичні особи (люди), які виступають у адміністративно-правовому статусі громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, посадових осіб, фізичних осіб з іншими спеціальними статусами.

Аналіз видів індивідуальних суб'єктів адміністративного права дає можливість зробити висновок, що людина, індивід, фізична особа – це поняття одного категоріального ряду, які в теорії права можуть використовуватись як рівнозначні. Людина стає суб'єктом права завдяки визнанню за нею права на захист.

Індивідуальних суб'єктів адміністративного права залежно від статусу громадянства, який передбачає права та обов'язки особи, виходячи із наявності або відсутності певного виду громадянства (цей статус є базовим), можна поділити на громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства. Спеціальні статуси особи залежать від професії, роду занять тощо, тому і виникають такі суб'єкти, як фізичні особи-підприємці, фізичні особи-водії, посадові особи. Індивідуальний суб'єкт адміністративного права, займаючи певну нішу в суспільстві, може мати один або декілька адміністративно-правових статусів, наприклад, статус пенсіонера, мало забезпечуваного, студента тощо.

Існування великої кількості спеціальних статусів індивідуальних суб'єктів адміністративного права потребує певної систематизації.

Так, Д. М. Бахрах виділяє спеціальні адміністративно-правові статуси індивідуальних суб'єктів, виходячи із соціальної ролі останніх. Це – статус членів адміністративних колективів, статус суб'єктів адміністративної опіки, статус мешканців територій з особливим адміністративно-правовим режимом, статус суб'єктів дозвільної системи [55, с. 30–33].

Ю. О. Тихомиров виділяє інші види адміністративно-правових статусів громадян за таким критерієм, як характер їх гарантованої діяльності. Перший – загальногромадянський статус у справах управління державними справами. Другий – функціонально-клієнтський, коли громадяни задовольняють свої інтереси і потреби завдяки кореспондуючим обов'язкам органів, служб та посадових осіб. Третій – партнерський, коли громадяни беруть участь у діяльності виконавчих органів та виконують різні соціально-правові ролі. Четвертий – охоронний, коли громадянам забезпечується захист прав та законних інтересів як в адміністративному та судовому порядку, так і засобами суспільно-політичного впливу [529, с. 295].

А.Б. Агапов вважає, що адміністративно-правовий статус індивідуальних суб'єктів визначається змістом їх діяльності, яка може бути правомірною або деліктою. Також вчений поділяє спеціальні адміністративно-правові статуси залежно від інтересу (публічного, приватного, комерційного), який реалізується індивідуальним суб'єктом в адміністративних правовідносинах. Фізичні особи, діяльність яких спрямована на задоволення індивідуальних матеріальних потреб, в тому числі отримання прибутку, вступають в

адміністративно-правові відносини як фізичні особи – підприємці. На відміну від фізичних осіб – підприємців громадяни реалізують нематеріальні інтереси [8, с. 91–92].

Віддаючи належне визначеним вченими критеріям класифікації спеціальних статусів індивідуальних суб'єктів адміністративного права, можна здійснити систематизацію спеціальних статусів індивідуальних суб'єктів адміністративного права за видом суспільних відносин, в яких виникає спеціальний статус. Відповідно до зазначеного критерію можна виокремити статус:

- а) публічних службовців;
- б) суб'єктів адміністративної опіки;
- в) суб'єктів адміністративного примусу;
- г) суб'єктів дозвольно-реєстраційної системи.

Підвищення довіри суспільства до публічних інституцій, забезпечення умов для сумлінної та ефективної реалізації публічних інтересів залежить більшою мірою від публічних службовців.

Необхідність демократично-правових засад розвитку держави вимагає формування цілісного уявлення щодо поняття та видів публічної служби.

Незважаючи на важливість проблемних аспектів, які стосуються поняття та видів публічної служби, варто констатувати, що на сьогодні в адміністративно-правовій науці не відпрацьовано єдиної позиції щодо змісту категорії «публічна служба», залишаються дискусійними проблеми визначення кола осіб, професійну діяльність яких варто відносити до публічної служби.

Питання, пов'язані з визначенням поняття публічної служби та окремих її видів, знайшли відображення у роботах багатьох відомих вчених: В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Ю. Іщенка, В. Колпакова, Т. Коломось, А. Петришина, Н. Рунової, Ю. Старілова, Ю. Тихомирова, В. Тимощука, А. Школика, Г. Фоміча, Н. Янюк. Зазначаючи про суттєвий внесок науковців у розвиток окремих проблем публічної служби, вбачаємо за доцільне здійснити аналіз сутності та змісту основних теоретичних концепцій публічної служби, систематизувати та узагальнити досвід, запропонувати варіанти вирішення дискусійних питань щодо поняття та видів публічної служби.

Варто зазначити, що поняття «служба» передбачає вольові, інтелектуальні, фізичні та інші зусилля людини. Особливе етимологічне значення йому надають певні нюанси, наприклад,

тлумачний словник Живого великорусского языка В. Даля визначає службу як «употребление, пользу, угоду, деятельность, жизнь для других, услугу, полезное дело» [531, с. 224–225]. Словарь русского языка С.І. Ожегова визначає службу як особливий вид людської діяльності, заснований на служінні, вірності, відданості, необхідності робити щось для когось, виконувати чиясь волю, накази, працювати на користь чого-небудь [317, с. 957], тобто служба є суспільно корисною діяльністю, що здійснюється в інтересах одного, декількох або більшості членів суспільства [576, с. 48].

Сучасна адміністративно-правова доктрина трактує поняття «публічна служба» у широкому та вузькому сенсі.

Прихильником широкого розуміння публічної служби є професор О. В. Петришин, який відносить до публічної служби державну, муніципальну та службу у недержавних організаціях [334, с. 139–140]. Схожу позицію висловлює російський вчений Ю. М. Старілов, який стверджує, що у вузькому розумінні поняття державного службовця означає особу, яка є службовцем адміністративного органу державного управління, а в широкому – це поняття охоплює усіх службовців публічного сектору, зокрема службовців мілітаризованих служб, виконавчих органів місцевого самоврядування, викладачів, лікарів тощо [500, с. 17–33].

Професор В. Б. Авер'янов визначає, що публічною вважається служба в: а) управлінському державному апараті; б) органах місцевого самоврядування; в) державних установах і підприємствах (таких як пошта, залізниця). Вчений підкреслював, що вона не пов'язана лише з державними інтересами, а повинна відстоювати громадські. Разом з тим поняття публічної служби професор пов'язував з поняттям публічної адміністрації, під якою розумів сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Та дійшов висновку, що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації [2, с. 8–9].

Відомий вчений, професор Ю. П. Битяк стверджує, що «...служба в органах місцевого самоврядування певним чином схожа з державною службою, а тому в подальшому вони повинні розглядатися

як «публічна служба», «служба в органах публічної влади»...» [70, с. 19].

Ю. В. Іщенко визначає публічну службу як професійну, політично нейтральну діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Вчений зазначає, що до публічної служби також можна відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо [178, с. 129]. Разом з тим вчений вважає, що від публічної служби слід відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та професійну діяльність суддів, оскільки за своєю природою ці посади не є службовими [178, с. 124; 460, с. 14].

Н. Рунова у праці «Публічна служба в Україні: проблеми дефініції» визначає публічну службу як здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Вчена дійшла висновку, що, виходячи з положень ст. 5 Конституції України, публічним є службовець, який обіймає посаду в органі виконавчої влади, апараті органів влади чи органі місцевого самоврядування на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого повинен бути акт призначення на посаду, і здійснює професійну виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність на постійній основі, виходячи з публічних інтересів [478, с. 273].

Г. Фоміч у статті «Публічна служба: характеристика поняття» визначає публічну службу як професійну, політично нейтральну діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, основним завданням яких є забезпечення державних інтересів, що складається з різноманітної кількості адміністративних процедур, які регламентуються адміністративно-процедурними нормами та забезпечують її функціонування [547, с. 517].

В. П. Тимошук, А. М. Школик вважають, що при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституціональний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації в статутному значенні, в Україні це насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [460, с. 12]. Такої думки дотримуються автори курсу адміністративного права України за загальною редакцією В. В. Коваленка [237, с. 122]. У зв'язку з чим вчені виокремлюють ознаку публічної служби –

здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій та повноважень.

Таким чином, більшість вчених вважають за доцільне розглядати публічну службу через ключові елементи: державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, визначаючи її ознаками професійність, політичну нейтральність, реалізацію публічного (або державного) інтересу, діяльність на постійній основі.

Крім того, простежується тенденція у роздумах вчених щодо неможливості віднесення до публічних службовців політичних діячів [606, с. 166; 178, с. 129].

Що, на нашу думку, є не зовсім обґрунтованим, адже політика і право нероздільні в державі, що підтверджується, коли використання політичних функцій викликано необхідністю реалізації потреб управління, де мета політики – зовнішня безпека та забезпечення внутрішнього порядку і згоди, які визначаються урегульованістю та впорядкованістю правом суспільних відносин.

Необхідно звернути увагу, що категорія «публічна служба» в національній доктрині адміністративного права використовується порівняно недавно та була запозичена із досвіду зарубіжних країн.

Так, публічною службою у Франції називають центральні та місцеві структури, які здійснюють свою діяльність в інтересах усього суспільства, яке й фінансує в тій чи іншій формі всі види цієї діяльності. До них належать системи правосуддя, поліції, освіти, охорона здоров'я, а також залізничний транспорт і енергетика [362, с. 15]. Від успішної роботи цих служб залежать безпека населення, гарантоване забезпечення хоча б частини засобів існування, доступ до освіти, надання медичної допомоги, користування інфраструктурами, необхідними для поїздок громадян та їх повсякденного життя в населених пунктах [108]. Відтак, зазначає О. В. Волох, публічна служба у Франції охоплює усі види діяльності, які здійснюються під егідою органів державної влади, у зв'язку з чим на них розповсюджується особливий правовий режим [108].

Публічна служба у ФРН – це діяльність на службі юридичної особи публічного права; це професійна діяльність, яка полягає у виконанні певними суб'єктами публічно-правових функцій в органах федеральної державної влади, в земельних органах, громадах та інших суб'єктах публічного права [212, с. 557].

Європейський дослідник М. Фрідланд у монографії «Публічна служба та громадянство в європейському праві: перспективи публічного та трудового правового регулювання» зазначає, що розуміння поняття «публічна (державна) служба» може бути достатньо різним та залежати, насамперед, від різних концепцій побудови органів публічної адміністрації конкретної країни. При цьому вчений зауважує, що публічній службі завжди властивий дуалізм, оскільки з однієї сторони сутність публічної служби – це реалізація управління (адміністративної влади), а з іншої – публічна служба є основою для реалізації прав та свобод громадян. Більше того вчений наголошує, що цей дуалізм присутній завжди та практично в усіх країнах Європейського Союзу, і лише акцент в одну зі сторін змінюється час від часу [612, с. 57–58].

У національному законодавстві широкий підхід до розуміння публічної служби закріплений у Кодексі адміністративного судочинства, який відносить до публічної служби державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову), дипломатичну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим [188]. Однак його складно визнати вдалим.

Так, Н. Янюк звертає увагу на те, що законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших [607, с. 165].

Виникає необхідність визначити структуру публічної служби з виокремленням специфіки її складових, обумовлену поставленими перед ними цілями і завданнями, а також історичними особливостями розвитку.

У зв'язку з чим доцільним є аналіз норм чинного законодавства у зазначеній сфері. Слід зазначити, що законодавство про публічну службу наразі є розрізненим, не уніфікованим, перебуває на стадії розвитку.

Так, виходячи із ключових елементів, які виокремлені вченими в структурі публічної служби, основоположними законами слід вважати Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ [388], а також Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI, який набирає чинності з 1 січня 2015 року [387], Закон України «Про службу в

органів місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [437]. Крім того, діють норми спеціальних законів, які визначають специфіку публічної служби в окремих сферах, однак чіткий перелік таких законів, як і видів публічної служби, відсутній.

З метою встановлення такого переліку доцільно звернути увагу на Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», який у статті 4 «Суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення» визначає перелік осіб, які несуть відповідальність за корупційні правопорушення [394]. Звичайно, такий перелік складно назвати досконалим та його аналіз дає можливість виокремити такі види публічної служби:

- особи, уповноважені на виконання функцій держави – політичні службовці;
- державні службовці, яких, в свою чергу доцільно розмежувати на цивільних та службовців із спеціальними (зокрема мілітаризованими) званнями;
- службовці органів місцевого самоврядування;
- службовці інших юридичних осіб публічного права [437].

До виокремлення останнього критерію спонукає аналіз постанови Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 року № 740 «Про віднесення посад, які займали особи з числа колишніх державних службовців, до відповідних груп та підгруп посад державної служби, передбачених Законом України «Про державну службу» [376], адже відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року № 4050-VI, який набирає чинності з 1 січня 2015 року, державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Відповідно, державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим. Водночас у постанові, крім службовців державних органів, до таких посад віднесено посадових осіб: а) Національного інституту стратегічних досліджень; б) Національної

академії державного управління при Президентові України; в) Центру підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації; г) Державної телерадіомовної компанії; д) установ, закладів та організацій, посади працівників яких віднесені до посад державних службовців. Аналіз нормативно-правових актів про створення цих суб'єктів дозволяє констатувати, що вони не займаються формуванням та реалізацією державної політики, а також наданням адміністративних послуг.

У зв'язку з чим віднесення посад у таких структурах до державних службовців потребує належного обґрунтування.

На нашу думку, необхідно здійснити за вищевикладеними критеріями систематизацію законодавства про публічну службу, створивши інкорпорований, а згодом і кодифікований нормативно-правовий акт про публічну службу, що сприятиме встановленню та усуненню колізій та прогалин, тобто досягненню внутрішньої єдності юридичних норм у сфері публічної служби, впорядкуванню правового матеріалу та підвищенню ефективності застосування законодавства і поліпшенню інформаційного впливу права на правосвідомість його суб'єктів, забезпеченню зручності користування законодавчим масивом, полегшенню відшукування юридичної норми, яка підлягає застосуванню чи реалізації, вивченню та дослідженню законодавства.

Вважаємо, що використання термінів у законодавстві має бути чітким, зрозумілим і погодженим, у зв'язку з чим доцільно поняття публічної служби в законодавстві визначити як діяльність із виконання публічних функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу в юридичних особах публічного права.

Єдність юридичної термінології сприятиме правильному та одноманітному застосуванню нормативно-правових актів. Юридичні норми мають бути стійкими та стереотипними, адже вони утворюють певну термінологічну систему та мають відображати публічну службу в юридичній особі публічного права, яка може поділятися на політичну (на політичних посадах), державну (цивільну та мілітаризовану), службу в органах місцевого самоврядування; службу в інших юридичних особах публічного права.

Таким чином, основним призначенням публічної служби має бути реалізація публічних функцій в інтересах суспільства з метою

побудови та укріплення основ демократичної, соціальної, правової держави, яка створює умови для розвитку кожного індивіда та суспільства в цілому.

З огляду на це публічними інституціями мають вивчатися потреби й інтереси суспільства з метою їх трансформації у напрямі вдосконалення та подальшого виконання найбільш ефективно своїх завдань та орієнтувати публічних службовців на такий рівень виконання публічних функцій, щоб їх якістю поширювати ідею раціональності та ефективності публічних інститутів і тим самим сприяти стабільності суспільства.

Наступним видом відносин, в яких виникають спеціальні статуси індивідуальних суб'єктів адміністративного права, є адміністративна опіка.

У тлумачному словнику С.І. Ожегова [318, с. 736] опіка трактується як: форма охорони особистих та майнових прав недієздатних осіб (дітей, позбавлених батьківського піклування, психічно хворих осіб); дія – «брати під опіку»; особи та установи, на які покладена така охорона, обов'язок опіки; турбота, піклування.

Тлумачний словник В.І. Даля під опікою визначає нагляд, встановлений законом за особою або її майном у зв'язку із малолітнім віком володільця, його неспроможності, божевіллям [130, с. 1174].

Зазначена категорія використовується відомим російським вченим-адміністративістом Д. М. Бахрахом. Вчений визначив адміністративну опіку як одну із форм соціального захисту [57, с. 242]. Національна адміністративно-правова доктрина таким поняттям не оперує, однак одним із напрямів державної політики визначається соціальна політика, яка здійснюється органами публічної адміністрації, відповідно можна стверджувати про існування державної опіки над особами, які потребують допомоги.

Аналіз чинного законодавства дає підстави визначити наступні напрями формування та реалізацію державної політики у сфері адміністративної опіки: щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для населення, щодо регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення правових, економічних та організаційних засад зайнятості населення і його захисту від безробіття; щодо надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення, зокрема малозабезпеченим

та багатодітним сім'ям; у сфері надання соціальних послуг сім'ям, які можуть опинитися або перебувають у складних життєвих обставинах, людям похилого віку, інвалідам, бездомним особам і безпритульним дітям, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим соціально вразливим верствам населення; щодо забезпечення права дитини на одержання аліментів, відповідального батьківства та материнства; у сфері соціального захисту ветеранів, інвалідів, людей похилого віку, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну; щодо соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та тих, які підлягають звільненню у зв'язку з реформуванням Збройних сил України та інших військових формувань тощо.

Відповідно можна стверджувати, що адміністративна опіка полягає у наданні адресних соціальних допомог, соціальних послуг та соціального обслуговування; наданні соціального захисту, соціально-психологічної реабілітації; соціального патронажу; створенні безперешкодного середовища для маломобільних категорій населення; санаторно-курортного лікування; медико-санітарного забезпечення; забезпечення житлом; безкоштовного харчування; соціальної та професійної адаптації, соціальної підтримки, соціальної роботи, соціального інспектування, соціального супроводження, наданні субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, компенсації шахтарям за оплату електроенергії, газу та центрального опалення житла тощо.

До суб'єктів адміністративної опіки варто віднести – безробітних, інвалідів, осіб, які страждають на психічні розлади, ветеранів, воїнів-інтернаціоналістів; людей похилого віку, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, бездомних осіб і безпритульних дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; дітей війни; осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк; військовослужбовців, звільнених у запас або відставку; жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій; малозабезпечені та багатодітні сім'ї, молоді сім'ї, сім'ї, які можуть опинитися або перебувають у складних життєвих обставинах, сім'ї

опікунів, піклувальників, прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу тощо.

Виконання функцій з допомоги особам, що потребують соціального захисту здійснюють органи публічної адміністрації. Здійснення адміністративної опіки передбачає дотримання відповідних адміністративних процедур, в результаті яких особи набувають спеціального адміністративно-правового статусу.

Наступною групою відносин, у результаті яких індивідуальні суб'єкти адміністративного права набувають спеціального статусу, є відносини адміністративного примусу.

У науковій літературі адміністративний примус визначається як особливий, комплексний, поліструктурний різновид державно-правового примусу, тобто визначених нормами публічного права способів офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого, економного, спрощеного, оперативного адміністративного провадження задля досягнення багатоаспектної ретроперспективної мети (превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій) [200, с. 245].

Залежно від фактичних підстав застосування виділяють дві підсистеми однорідних заходів адміністративного примусу: заходи, пов'язані із протиправними діяннями, і заходи, застосування яких не пов'язане із такими діяннями.

Застосування заходів, не пов'язаних із протиправними діяннями до фізичних осіб, зумовлюють формування спеціального адміністративно-правового статусу. Зазначені заходи застосовуються у прикордонних зонах, при запровадженні воєнного стану, надзвичайного стану, санітарно-карантинного, ветеринарного, фітосанітарного та екологічного стану, у заповідниках, зонах екологічного лиха тощо.

У випадку застосування заходів, пов'язаних із протиправними діяннями індивідуальний суб'єкт може перебувати у статусі правопорушника та особи, яка притягується до адміністративної

відповідальності. Спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності КУпАП визначаються неповнолітні, посадові особи, власники (співвласники) транспортних засобів, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень, іноземці та особи без громадянства [190].

Ще однією групою відносин, у результаті яких індивідуальний суб'єкт адміністративного права набуває спеціального статусу, є відносини дозвільно-реєстраційного характеру. До таких суб'єктів варто віднести – водіїв, власників зброї, фізичних осіб–підприємців, фізичних осіб, що провадять незалежну професійну діяльність.

Фізичними особами, що провадять незалежну професійну діяльність відповідно до підпункту 14.1.226 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI є особи, що займаються науковою, літературною, артистичною, художньою, освітньою або викладацькою діяльністю, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, адвокатів, аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайняті релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою–підприємцем та використовує найману працю не більш як чотирьох фізичних осіб.

У зазначеному переліку особливе місце займають приватні нотаріуси, саме на них як спеціальних суб'єктів законодавець покладає функції публічно-владного характеру щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень в окремих випадках. Крім того, Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 18.05.2010 № 2258-VI на нотаріусів покладено функцію, здавалося б не властиву самій їх діяльності, а саме: здійснення фінансового моніторингу, та відповідно віднесено їх до спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

3.3. Колективні суб'єкти адміністративного права

У сучасній адміністративно-правовій науці є немало наукових досліджень, присвячених аспектам діяльності органів публічної влади, громадських організацій: політичних, релігійних,

правозахисних, інших колективних суб'єктів права. Всі вони беруть участь у відносинах публічного управління, адміністративних послуг, адміністративної відповідальності за порушення встановленого порядку та правил, адміністративного судочинства. Ці правові утворення характеризуються єдністю колективної волі, яка відрізняється від волі окремих осіб, які входять до їх складу та виступають самотійними носіями прав та обов'язків, які належать їм, як цілому, саме тому в науковій та навчальній літературі досить часто використовується узагальнена назва – колективні суб'єкти права.

У науці адміністративного права теж використовується ця категорія, разом з тим проблеми колективних суб'єктів адміністративного права досліджені фрагментарно, в межах окремих суб'єктів, з акцентами на сфері діяльності та особливості адміністративного-правового статусу. Серед них можна виділити дослідження В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Бандурки, Д. Бахраха, В. Галуцького, В. Гаращука, І. Голосніченка, С. Гончарука, І. Гриценка, Є. Додіна, О. Дьоміна, А. Єлістратова, Д. Лук'янця, П. Лютікова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Ю. Старилова, С. Стеценка, Ю. Тихомирова, Ц. Ямпольської.

Одночасно аналіз наукових, навчальних та публіцистичних джерел свідчить про підвищену увагу вчених-адміністративістів до встановлення переліку колективних суб'єктів, здійснення їх класифікаційного розподілу за окремими критеріями, натомість визначення поняття колективного суб'єкта адміністративного права, його ознаки позбавлені належної уваги, а перелік та критерії класифікації, зважаючи на суттєві перетворення, які відбуваються в науці адміністративного права, у сфері адміністративної законотворчості, у сфері діяльності органів публічної адміністрації, вимагають переосмислення.

У сучасній адміністративно-правовій науці практично відсутні дослідження, присвячені аналізу поняття колективного суб'єкта адміністративного права.

Так, в юридичній науці під колективним суб'єктом права розуміють не одну і не окрему людину, а людей, пов'язаних з іншими людьми, включених у певну їх спільноту.

Визначають колективних суб'єктів як групи людей, що є організаціями (державними, недержавними, громадськими), які беруть участь у зовнішніх суспільних відносинах, як самотійні

суб'єкти права, порядок утворення та діяльність яких регламентовані нормами адміністративного права [498, с. 426–427].

Видатний російський вчений Д. Бахрах під колективними суб'єктами розуміє організовані, відокремлені, самокеровані групи, наділені правами і обов'язками, здатністю вступати в адміністративні правовідносини [51, с. 67].

Ці дефініції не повною мірою розкривають поняття колективного суб'єкта адміністративного права.

Відомо, що наукові юридичні поняття відображають основні ознаки правових явищ та предметів. Це результат добутих знань, тобто суттєві ознаки правових термінів та правових явищ. Завдання визначення поняття в юридичній науці полягає в тому, щоб розкрити його зміст, вказуючи на основні, суттєві ознаки предмета, які відрізняють його від інших суспільних явищ та виокремлюють з числа правових. Виокремлення найзагальніших ознак «колективного суб'єкта адміністративного права» дасть можливість сформулювати його поняття та з'ясувати сутність.

Однією з таких ознак колективного суб'єкта адміністративного права є організаційна єдність. При визначенні поняття цю ознаку називають по-різному: «організованість», «організація» тощо.

Термін «організація» – пізньолатинського походження. Семантично означає дію, завдяки якій певному предмету, явищу чи ситуації надається більш стрункий вигляд, внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодіючих частин або елементів [111, с. 277]. Він набуває різних значень залежно від контексту його застосування, ним позначають онтологічні, матеріальні, атрибутивні та поведінкові аспекти суспільного буття.

Під організацією в матеріальному аспекті розуміють групи, створені для реалізації певних цілей за допомогою раціональних засобів, економії зусиль, раціонального поділу праці між членами групи, координації їхніх дій за допомогою керівних органів.

В атрибутивному (організація – це упорядкованість) у поведінковому: організація – це процес, що веде до утворення чи вдосконалення взаємних зв'язків між частинами цілого [493, с. 196–197].

Отже, організаційна єдність колективних суб'єктів адміністративного права базується на чітко визначеній меті суб'єктів,

тобто утворюється цілеспрямовано для досягнення конкретних цілей, засобом досягнення яких вони є.

Вона виявляється: у стабільності, тривалості функціонування суб'єкта у часі; розподілі завдань та функцій у ієрархічній структурі колективного суб'єкта адміністративного права; відносній незалежності виконання завдань від конкретної особи, що їх виконує; наявності координації дій.

Диференціація завдань і координація дій на етапі їх реалізації впливають на структуру і форму організації.

Слід зазначити, що організаційна єдність є ознакою всіх колективних суб'єктів права. При такому підході не важливо, чи володіє колективний суб'єкт статусом юридичної особи, а тому колективними суб'єктами адміністративного права можна визнавати і колективні утворення без статусу юридичної особи (громадські дружини, адміністративно-територіальні одиниці, кафедри навчальних закладів тощо).

Наступною ознакою колективних суб'єктів є єдність волі групи людей [323, с. 107]. Вона зумовлена внутрішньою структурою та регламентацією відносин всередині суб'єкта. Завдяки цьому воля окремих членів колективного суб'єкта трансформується в єдину волю.

Функціонування колективного суб'єкта адміністративного права залежить від його визнання, тобто наявності у законодавстві норм, які вказують на те, що цілі та засоби суб'єкта дозволені, а також визначення процедури утворення таких суб'єктів, встановлення контролю (нагляду) за їх діяльністю, та їх припинення у випадку, якщо цілі виявляються несвоєчасними або шкідливими для суспільства [592, с. 162].

Окремі колективні суб'єкти адміністративного права для легалізації своєї діяльності зобов'язані пройти процедуру реєстрації, про що чітко вказується у нормативно-правових актах. Наприклад, при створенні центрального органу виконавчої влади, крім розпорядчого акта Президента України, необхідно здійснити реєстрацію такого суб'єкта, як юридичної особи публічного права. В інших випадках реєстрація не є обов'язковою умовою легалізації суб'єкта. Закон України «Про громадські об'єднання» [380] зазначає, що громадські об'єднання реєструються або повідомляють про своє утворення.

Наступною ознакою є індивідуалізація колективних суб'єктів адміністративного права. Колективні суб'єкти адміністративного права повинен мати назву. В законодавчих актах можуть встановлюватися вимоги щодо найменування певних видів колективних суб'єктів адміністративного права. Наприклад, Закон України «Про громадські об'єднання» [380] встановлює, що найменування об'єднання громадян повинна складатися з двох частин – загальної та індивідуальної. У загальній назві зазначається організаційно-правова форма громадського об'єднання («громадська організація», «громадська спілка»).

Загальна назва (партія, рух, конгрес, союз, спілка, об'єднання, фонд, фундація, асоціація тощо) може бути однаковою у різних громадських об'єднань. Власна назва громадського об'єднання є обов'язковою і повинна бути відмінною від індивідуальних назв, зареєстрованих з такою ж назвою. Власна назва громадського об'єднання не може містити: найменування органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, складових найменувань цих органів (міністерство, агентство, служба, інспекція, комітет, адміністрація, прокуратура, суд); власну назву громадського об'єднання, діяльність якого заборонена в судовому порядку (протягом трьох років після набрання відповідним рішенням суду законної сили); інші позначення, використання яких обмежено законом; не може містити слова «державний», «комунальний» та похідні від них. Власна назва навчального закладу, установи чи організації у власній назві громадського об'єднання може використовуватися лише за згоди відповідного навчального закладу, установи чи організації.

Власна назва громадського об'єднання має містити інформацію про статус громадського об'єднання («дитяче», «молодіжне», «всеукраїнське») та може містити інформацію про його вид («екологічне», «правозахисне» тощо).

В адміністративно-правових відносинах колективні суб'єкти діють від власного імені; закони та інші нормативно-правові акти надають їм права та покладають на них конкретні обов'язки [498, с. 427].

Отже, однією із ознак колективних суб'єктів адміністративного права є його правосуб'єктність. Під адміністративною правосуб'єктністю розуміють здатність особи мати права й обов'язки,

передбачені нормами адміністративного права. Здатність бути їх носієм (адміністративна правоздатність), здатність своїми власними діями реалізовувати права та виконувати обов'язки (адміністративна дієздатність), здатність нести відповідальність за свої дії та керувати своїми вчинками, а також здатність нести адміністративну відповідальність за вчинення правопорушення (адміністративна деліктоздатність) [22, с. 335].

В Україні законодавчими актами встановлені певні обмеження адміністративної правоздатності окремих колективних суб'єктів, які пов'язані з метою їх створення.

Отже, до ознак колективного суб'єкта адміністративного права можна віднести: організаційну єдність, єдність волі, визнання (легалізацію), індивідуалізацію, адміністративну правосуб'єктність. Усі ці ознаки в єдності, сукупності та нерозривному зв'язку утворюють поняття колективного суб'єкта адміністративного права.

Отже, колективний суб'єкт адміністративного права – це організаційно визначена, відокремлена група, що має єдину волю, легалізована у встановленому порядку, має назву та наділена адміністративною правосуб'єктністю.

В адміністративному праві існує велика кількість колективних суб'єктів, які відрізняються метою створення, сферами діяльності, адміністративно-правовими статусами. Загально-правова сутність колективного суб'єкта полягає в тому, що він є «правовою особистістю, утвореною синтетичним шляхом: за допомогою виокремлення частини правових якостей, властивостей, інших елементів правової особистості людини (не пов'язані з її приватним, «фізичним» існуванням) та наступного їх об'єднання в новій формі (у межах нової правової зовнішності) з метою найбільш повної реалізації її соціально-правових інтересів».

До колективних суб'єктів адміністративного права відносять: державу, державні органи та установи, громадські об'єднання, адміністративно-територіальні одиниці та їх населення, виборчі округи, релігійні організації, промислові підприємства, іноземні підприємства тощо [22, с. 89].

Розмаїття колективних суб'єктів адміністративного права зумовило існування декількох критеріїв їх класифікації.

Одним із найпоширеніших є поділ колективних суб'єктів адміністративного права залежно від наявності державно-владних

повноважень: державні організації та їх представники, недержавні організації та їх представники, або ж суб'єкти, наділені владними повноваженнями, та суб'єкти, які такими повноваженнями не наділені [197, с. 65]. Такий критерій класифікації зустрічається у працях В. Колпакова, Т. Коломоєць, С. Стеценко.

До державних суб'єктів, зазвичай, вчені відносять Президента України, органи виконавчої влади, інші державні органи та організації; до недержавних: органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, релігійні організації, інші недержавні органи та організації [504, с. 94].

Подібний, але разом з тим більш деталізований класифікаційний розподіл колективних суб'єктів адміністративного права пропонує російський вчений О. Стремоухов, розрізняючи за цією ознакою державні організації – органи державної влади та недержавні – різноманітні суб'єкти громадянського суспільства, включаючи органи місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, різноманітні комерційні організації.

У свою чергу, державні організації як суб'єкти адміністративного права вчений поділяє на такі групи: 1) органи держави, що володіють владними повноваженнями та виконують функції управління; 2) установи, що займаються соціально-культурною діяльністю, у сфері якої вони наділені державою комплексом прав і обов'язків, та перебувають на бюджетному утриманні у держави; 3) підприємства, що займаються господарською діяльністю – унітарні або казенні підприємства, за зобов'язаннями яких держава несе субсидіарну відповідальність [509, с. 72].

Недержавні організації досить численні та неоднорідні. Це приватні підприємства, недержавні освітні установи, іноземні фірми та компанії, комерційні банки та інші комерційні структури, різні фонди і змішані організації.

Недержавні організації можна класифікувати за сферами їх діяльності та метою створення, аналіз господарського законодавства дозволяє здійснити розподіл недержавних організацій на комерційні та некомерційні.

Підставами розмежування колективних суб'єктів адміністративного права на державні та недержавні, як зазначає російський учений Ю. Старілов, є регламентація їх статусу, процедури утворення, реорганізації, припинення діяльності, правового режиму

управлінських дій (рішень), порядку захисту прав різними нормативно-правовими актами [498, с. 427–428].

У літературі зустрічається й інший поділ колективних суб'єктів адміністративного права (залежно від підстав і завдань участі у публічно-правових відносинах, а також залежно від обсягу та змісту повноважень). Колективних суб'єктів адміністративного права поділяють на юридичних осіб та колективних суб'єктів, не наділених статусом юридичної особи. Відомий український вчений – адміністративіст В. Колпаков до юридичних осіб відносить: 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.

Колективними суб'єктами адміністративного права, що не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права, певними правами та обов'язками, вчений вважає структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення, наприклад, загальні збори громадян за місцем проживання [5, с. 191].

П. Лютіков приділяє увагу детальному дослідженню класифікації юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права та пропонує критерії їх класифікації за порядком створення, за метою діяльності, за організаційно-правовою формою, за правовим режимом закріпленого за ними майна, за предметом діяльності, за формою власності, за територією функціонування, за терміном дії, за наявністю контрольних повноважень [262, с. 140, 141]. Розглянуті класифікації колективних суб'єктів адміністративного права є досить умовними, критерієм для класифікації суб'єктів адміністративного права, крім розмежування на державних та недержавних суб'єктів, суб'єктів, наділених владними повноваженнями та не наділених владними повноваженнями, а також на суб'єктів, що мають статус юридичної особи та тих, що такого статусу не мають, вбачаємо за доцільне здійснити за критерієм сфери, у якій має діяти той чи інший колективний суб'єкт адміністративного права, та порядку і мети його створення.

Отже, колективні суб'єкти адміністративного права залежно від сфери пов'язаної із забезпеченням публічного або приватного

інтересу, та сфери впливу можна розмежувати на суб'єктів, покликаних виконувати публічні функції та суб'єктів, покликаних реалізувати приватний інтерес.

Превалюючими суб'єктами адміністративного права є суб'єкти, які виконують публічні функції: адміністративні, політичні, освітні, у сфері охорони здоров'я тощо, до них необхідно віднести органи публічної адміністрації, соціально-культурні установи (навчальні заклади, будинки культури та творчості, заклади охорони здоров'я тощо), а також громадські організації тощо. У свою чергу, суб'єктів, які виконують публічні функції, можна поділити на суб'єктів владних повноважень та суб'єктів невідомих повноважень.

З розвитком громадянського суспільства прослідковується чіткий вплив громадських організацій на сферу адміністративно-правового регулювання, а самі громадські організації займають особливе місце в системі колективних суб'єктів адміністративного права, з одного боку їх не можна ототожнювати з суб'єктами публічного адміністрування, оскільки вони створюються на громадських засадах, разом з тим на практиці вже напрацьовані форми впливу цих суб'єктів на прийняття рішень органами публічної адміністрації. Таким чином, громадські організації, виконуючи публічні функції, виступають як окрема група суб'єктів адміністративного права, виконують роль посередника між органами публічної влади та індивідами громадянського суспільства.

Приватні суб'єкти у сфері адміністративного права здійснюють лише суб'єктивні права, свободи інтересів, маючи на меті виключно власні (приватні) інтереси, отже, їх діяльність тісно пов'язана зі сферою надання адміністративних послуг, сферою адміністративної відповідальності, а також, у випадку необхідності захисту, зі сферою адміністративного судочинства.

Аналіз колективних суб'єктів адміністративного права, а особливо їх розмежування на юридичних осіб та суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи, дає можливість звернути увагу на такий критерій класифікації, як організаційно-правова форма. Для сфери адміністративно-правового регулювання визначення організаційно-правових форм, в яких можуть функціонувати колективні суб'єкти адміністративного права, є актуальним тому, що ця категорія безпосередньо пов'язана з функціями, які може виконувати колективний суб'єкт адміністративного права. Такий

критерій класифікації має не лише теоретичний, а й практичний характер, адже в сучасному суспільстві в сфері забезпечення публічних інтересів юридичні особи приватного і публічного права функціонують в організаційно-правових формах закладів, установ, фондів тощо, метою створення яких є виконання однакових функцій (наприклад, надання освітніх послуг, послуг з охорони здоров'я тощо). Слід акцентувати увагу на тому, що в законодавстві використовується категорія «організаційно-правова форма», «організаційна форма», але разом з тим відсутнє чітке визначення цих понять та чітке окреслення видів організаційно-правових форм, в яких можуть функціонувати колективні суб'єкти права. Усунення цього недоліку дасть можливість не лише уникнути термінологічної плутанини, але і забезпечить чітке розмежування функцій між колективними суб'єктами адміністративного права.

3.3.1. Орган публічної адміністрації в системі суб'єктів адміністративного права

Основною складовою системи органів публічної адміністрації є органи виконавчої влади. Саме на них покладається функція реалізації публічної влади з метою забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах. Статус органів виконавчої влади та їх діяльність є превалюючим напрямом інтересів науки адміністративного права та сферою впливу адміністративного законодавства, специфічним для адміністративного права є їх статус як юридичних осіб публічного права, що, звичайно, не є основним з адміністративно-правової позиції, однак ігнорувати це також недоцільно. Адже правовий статус, структура органу, його правова природа, враховуючи ці обставини, буде більш зрозумілою та доступною для сприйняття.

Органи виконавчої влади є найчисленнішими колективними суб'єктами адміністративного права, що наділені державно-владними повноваженнями, які за своїм характером є найоб'ємнішими. Проблемам їх формування та функціонування було приділено достатньо уваги вченими-адміністративістами, зокрема В. Б. Аверяновим, Ю. П. Битяком О. М. Бандуркою, І. П. Голосніченком, Є. В. Додіним, Л. В. Ковальом, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаковим, А. Т. Комзюком, Д. М. Лук'янцем І. М. Пахомовим. І. П. Петковим, В. К. Шкарупою та іншими провідними вченими.

Орган виконавчої влади – це віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади й організаційно самостійний елемент державного апарату, який наділено чітко окресленим обсягом повноважень виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці [323, с. 150].

Сам термін «орган» у великому тлумачному словнику сучасної української мови означає складову частину, деталь різних механізмів, пристроїв, що виконує певну функцію, установу, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду тощо [92, с. 852]. Як зазначають автори академічного курсу теорії держави і права, орган держави – це колективна чи індивідуальна структурна ланка апарату держави, що має нормативно закріплені владні повноваження, приймає загальнообов'язкові рішення, забезпечуючи їх виконання, у тому числі і примусовими засобами. Кожен орган створюється певним чином і характеризується наявністю особливих повноважень [522, с. 160].

П. М. Рабінович визначає органи держави як ті організації держави, які вона наділила владними повноваженнями щодо інших учасників суспільного життя та необхідними матеріальними засобами для здійснення цих повноважень. Владні повноваження органу полягають у наданні державою можливості встановлювати формально-обов'язкові правила поведінки загального чи індивідуального характеру (юридичні приписи) та домагатись забезпечувати їх виконання [463, с. 58].

Державно-владні повноваження – основна юридична ознака державного органу.

У правовій науці орган державної виконавчої влади визначають як носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [208, с. 91]. Іноді це поняття розуміють ширше, зокрема, під органом виконавчої влади визнається частина державного апарату (організація), яка має власну структуру та штат службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави

функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [15, с. 75–76].

Органи виконавчої влади держави характеризуються такими рисами:

- діяльність органів виконавчої влади є підзаконна, тобто здійснюється на підставі і на виконання Конституції і законів держави. Відповідно до своїх призначень ці органи зобов'язані активно провадити в життя вимоги законів, діяти у суворій відповідності до законів;

- кожен орган виконавчої влади наділений певною компетенцією, яка встановлюється різними законодавчими та нормативно-правовими актами уповноважених органів держави. Компетенція – це точно визначений обсяг прав та обов'язків, якими наділений цей орган, для виконання покладених на нього завдань і функцій. Вона визначає межі правової відповідальності певного органу перед державою. У межах своєї компетенції орган виконавчої влади виступає в інтересах від імені держави. Компетенція також окреслює юридичні межі самостійності певного органу, встановлені державою. Реалізація компетенції – це не тільки право, а й обов'язок для органу виконавчої влади, необхідність її здійснення не залежить від волі і бажання як самого органу, так і його посадових осіб;

- органи виконавчої влади керують діяльністю державних підприємств, установ і організацій. З урахуванням цього визначаються їх права, обов'язки і відповідальність, місце, роль і взаємовідносини в системі державного апарату. Вони наділені державно-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів держави;

- крім того, органам виконавчої влади належить важлива роль у здійсненні завдань і функцій держави. Своєю діяльністю вони охоплюють усі сторони економічного, політичного і соціального життя суспільства. Виконання законів держави є основним їх призначенням. Поєднання виконавчих і розпорядчих функцій є суттєвою характерною рисою органів виконавчої влади держави [187, с. 151].

Крім того, вони є основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, а статус органу виконавчої влади закріплюється за ним у нормативному порядку. Найважливішою складовою органів державного управління і державного апарату в цілому (як відомо, державний апарат, крім органів державного

управління, об'єднує управлінські структури законодавчої влади, органи правосуддя, прокуратури та інші державні органи). Вони об'єднанні єдиним керівництвом і підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано. Кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері державного управління і реалізації державної виконавчої влади. Система органів виконавчої влади справляє регулюючий вплив на всі сфери державного і суспільного життя. У межах своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях. Здійснюють специфічний вид державної діяльності, яка за своїм змістом є виконавчо-розпорядчою.

На основі зазначеного можна сформулювати визначення органу державної виконавчої влади – це носій державної влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [208, с. 91].

Держава здійснює свою місію, функціонує саме завдяки системі державних органів [469, с. 208].

Згідно із статтею 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Таким чином, різновид кожної влади реалізується відповідною системою державних органів. Органи виконавчої влади є важливим, однак не єдиним елементом системи державних органів. У цю систему входять також органи законодавчої влади, органи судової влади, а також органи, що виконують окремі державні функції, однак з тієї чи іншої причини не віднесені Конституцією України до органів тієї чи іншої гілки влади (наприклад, Рада національної безпеки і оборони України, Національний банк України, Прокуратура України) [141, с. 151].

Систему органів виконавчої влади можна розглядати як мікромодель всієї системи державної влади, бо виконавча влада фактично здійснює всі функції, властиві державній владі. Як правильно зазначає К. С. Бельський, оскільки виконавча влада для ефективного здійснення її основних функцій потребує наявності повноважень, що дозволяють також займатися правовим регулюванням і юрисдикцією, вона «найбільше копіює державу в цілому і здійснює ті ж функції, але на своєму рівні: займається

правотворчістю, застосовує право, «судить» – здійснює юрисдикцію» [64, с. 36].

Досліджуючи систему органів виконавчої влади, привертає увагу співвідношення поняття «орган виконавчої влади» із суміжними поняттями, що використовуються в науці адміністративного права, адже в умовах модернізації й динамічного розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки й законодавства інтенсивного оновлення потребує і понятійно-категоріальний апарат. Сьогодні в науці адміністративного права з'являються нові поняття і терміни, що потребують наукового осмислення та актуалізують питання систематизації і упорядкування понятійно-термінологічного апарату.

Отже, розглядаючи поняття «орган виконавчої влади», важливим є дослідження поняття «державне управління», яке використовується в адміністративно-правовій літературі та законодавстві та, як зазначає І. О. Сквірський, дісталось українській науці адміністративного права у спадок від радянських учених-адміністративістів, але продовжує займати домінуюче положення [485, с. 66–67], та поняття «публічна адміністрація», яке останнім часом набуло популярності і використовується в новітній літературі з адміністративного права.

Професор В. Авер'янов зазначав, що характер виконавчої влади зумовлений її об'єктивним призначенням – виконанням законів та інших правових актів, що підтверджує єдність цієї гілки влади зі змістом державного управління, тобто управлінською діяльністю держави [293, с. 66].

У свою чергу вчений визначив, що державне управління за сучасних умов слід тлумачити як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту у тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади [138, с. 132].

Разом з тим В. Б. Авер'янов визнавав, що для органів виконавчої влади державне управління є одним із провідних напрямів діяльності, хоча далеко не всеохоплюючим, а тим більше не єдиним. На його думку, органи виконавчої влади діють або як суб'єкти державного управління, або як суб'єкти публічно-сервісної діяльності, останню з яких учений до державного управління не відносив [138, с. 132].

Таким чином, державне управління в адміністративному праві визначають як нормотворчу і розпорядчу діяльність органів

виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційне управління в апараті всіх державних органів з метою забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [5, с. 78]. Отже, державне управління слід розуміти як різновид діяльності органів виконавчої влади.

Разом з тим реалізація адміністративної реформи у країні, лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, інтеграція України у світовий економічний простір обумовили зміни і в науці адміністративного права, що пов'язані в тому числі й оновленням категорій адміністративного права.

Так, ученими-адміністративістами використовується категорія «публічна адміністрація», яка в науку адміністративного права України потрапила з адміністративного права європейських країн. Європейські вчені під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [461, с. 41].

Під терміном «публічна адміністрація» професор В. Б. Авер'янов пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [1, с. 117].

Видатний український учений В. К. Колпаков у науці адміністративного права акцентує увагу на тому, що публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн у більшості випадків визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах [206, с. 35]. На його думку, таке її розуміння є актуальним і для української правової системи.

Визначаючи поняття публічної адміністрації, учений зазначає, що публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах. Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу

адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин [206, с. 36].

У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін “публічне адміністрування” має два тісно пов’язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов’язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов’язане з наданням публічних послуг [81, с. 3].

Публічна адміністрація визначається однією із основних категорій сучасного адміністративного права та розглядається у двох аспектах : структурному та процедурному. Відповідно до структурного підходу публічна адміністрація окреслюється як сукупність різних організацій, що виконують публічні функції. До цих організацій відносять: органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Що стосується процедурного підходу, то його сутність визначається як сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу [585, с. 10].

В. К. Колпаков звертає увагу на два виміри публічної адміністрації як правової категорії, а саме: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою.

Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію, вважаючи, що таку діяльність доцільно позначити терміном «публічне адміністрування».

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [204, с. 135].

А. М. Школик визначає основні риси публічної адміністрації, а саме: а) публічна адміністрація підпорядковується політичній владі (тобто, парламенту та главі державі); б) публічна адміністрація забезпечує виконання і застосування законів (тобто реалізує на практиці політичні рішення парламенту); в) публічна адміністрація діє (повинна діяти) в публічних інтересах (під якими доцільно розуміти розумне поєднання інтересів окремої особи та суспільства загалом); г) публічна адміністрація наділена прерогативами публічної влади (тобто, владними повноваженнями, які дозволяють від імені суспільства давати обов'язкові вказівки приватними особам) [585, с. 11].

Поняття та ознаки публічної адміністрації у своїй праці «Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації» розглядали Т. М. Кравцова та А. В. Солонар. Учені зазначають, що складовими елементами системи публічної адміністрації є добре відомі два терміни: «державне управління» та «міське самоврядування», які до недавнього часу в юридичній науці використовувалися як два незалежні один від одного поняття та роблять висновок про те, що органи виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ, управляють ними в інтересах суспільства та формуються навколо органів виконавчої влади. Їх необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства [224, с. 523].

Що саме науковці розуміють під адміністративно-управлінськими функціями, вчені не розкривають, натомість формують поняття публічної адміністрації як систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [224, с. 523].

Далі вчені розкривають ознаки публічної адміністрації, а саме: це певним чином узгоджена й організована система органів; суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та

виконавчих органів місцевого самоврядування; складовими елементами системи виступають також державні заклади, організації, установи; публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції; діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство; метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп; щодо методів впливу, то крім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів (регулювання, узгодження, переконання, стимулювання тощо), застосовується і примус за допомогою правоохоронних органів [224, с. 524].

Аналіз ознак та визначення поняття публічної адміністрації дає підстави стверджувати, що саме визначення поняття публічної адміністрації не корелюється з ознаками такого поняття, наведеними вченими, до того ж викликають сумнів твердження про поширення діяльності публічної адміністрації на все суспільство, вимагають визначення поняття інтереси держави та інтереси суспільства, а також уточнення суб'єктів публічної адміністрації, адже в першому випадку вчені визначають певним чином узгоджену й організовану систему органів, а пізніше до складових елементів такої системи відносять державні заклади, організації та установи.

Аналізуючи підходи до визначення публічної адміністрації, можна дійти до висновку про необхідність дослідження цієї категорії як системи, яка включає в себе структурний, функціональний та процедурний елементи, що нерозривно взаємопов'язані між собою і маючи спільні інтегративні якості взаємодіють з іншими системами, реалізуючи свою мету та потенційні можливості.

Публічну адміністрацію можна визначити як систему, структурними елементами якої є організаційно-структурні утворення, що здійснюють міжрівневу інституційно-функціональну взаємодію в межах процедур, закріплених адміністративно-правовими нормами.

Таким чином, органи виконавчої влади є структурним елементом системи публічної адміністрації.

Складність організації та діяльності органів виконавчої влади вимагає структурно-функціонального дослідження їх системи, що забезпечить можливість виявити особливості та місце кожного з органів виконавчої влади в системі та з'ясувати спільну основу.

Як зазначає Д. Керімов, системний підхід дозволяє з'ясувати внутрішній механізм не лише дії окремих компонентів цілого, але і їх взаємодію на різних рівнях [180, с. 34].

Системність вимагає вивчення відносин частини і цілого, структури і функцій усієї сукупності органів, з'ясування якостей інтеграції та субординації, особливостей їх існування в ієрархії з іншими соціальними системами.

В єдину систему органи виконавчої влади об'єднує зміст діяльності – виконавчо-розпорядча та спільна основа утворення – державна власність. Кожен орган виконавчої влади – від центрального до місцевого – є суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи та разом з тим вирішує різні питання оперативного управління та охорони цієї власності [11, с. 71]. Органи, що входять до неї, перебувають у певних взаємовідносинах, а їхня діяльність загалом у різних галузях і сферах скеровується і координується з єдиного центру.

Система органів виконавчої влади загалом становить усталене ціле і має розглядатись у зв'язку із загальнодержавними функціями, що виконують суб'єкти інших гілок влади, насамперед законодавчої, крім того органи місцевого самоврядування та громадські організації в частині їх участі у виконанні загальнодержавних завдань.

Важливою особливістю формування та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, які втілюються в діяльності розпорядчого, підпорядкованого, підконтрольного, підзвітного та координаційного характеру [11, с. 72].

Досліджуючи питання раціоналізації державного апарату на науковій основі, В. Г. Вишняков дійшов до висновку про те, що «питання про створення раціональних взаємовідносин між органами управління має вирішуватися шляхом аналізу функцій управлінь», оскільки «аналіз цих функцій дозволяє з'ясувати їх характер і визначити, який орган і якими методами їх має здійснювати». Він зазначав, що вирішальним чином на внутрішню форму системи впливають її функції [159, с. 149].

Система органів виконавчої влади має свої підсистеми, окремі елементи – органи, які розрізняються за певними критеріями.

Вона об'єднує органи виконавчої влади спільне цільове призначення, функції, характер діяльності, порядок утворення, форми та методи здійснення публічно-владних повноважень.

Система органів виконавчої влади наділена в межах права примусовою силою, яка забезпечує виконання законів та судових рішень [455, с. 133].

Для системи органів виконавчої влади суттєве значення має організаційна структура, адже вона характеризує відносини сукупності ланок, апарату управління та існуючі між ними організаційні зв'язки, що виражають взаємодію та координацію елементів усередині цієї системи. Взаємозв'язок та субординація елементів структури за необхідності динамічні, оскільки мають рухатись за змінами об'єкта управління. Елементи організаційної структури в сукупності утворюють організаційну єдність для реалізації спільної мети. Кожний елемент має наділятися відповідними функціями. Немає і не може бути чистих функцій, без їх субстанціональних носіїв, функцій, що не належать до певної структури. Тому, якщо змінюються функції окремих компонентів структури, природними є зміни і в структурі [95, с. 15].

Системність органів виконавчої влади забезпечує не лише їх організацію, але і розвиток. У процесі еволюції вона конструює нові елементи, служить фактором відбору.

До системи органів виконавчої влади України належать:

- а) Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади;
- б) центральні органи – міністерства, агентства, служби, інспекції, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом;
- в) місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Конституція України визначає, що вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Натомість увага центральним органам виконавчої влади в основному законі практично не приділена. Так, ст. 114 визначає, що з поданням про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання цих органів до Президента України, входить Прем'єр-міністр України, а стаття 120 встановлює, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших

центральных та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Відповідно в Україні діють Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [408], «Про центральні органи виконавчої влади» [454], «Про місцеві державні адміністрації» [410], що регулюють діяльність органів виконавчої влади відповідного організаційно-правового рівня. Крім того, діюча система центральных органів виконавчої влади визначена Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральных органів виконавчої влади» [418].

Юридична природа органів виконавчої влади, структура, характер їх діяльності обумовлюють необхідність їх класифікаційного розподілу. У науці адміністративного права найбільш розповсюдженими критеріями є: характер компетенції, сфера дії, спосіб прийняття рішень тощо.

За характером компетенції органи виконавчої влади поділяють на органи: загальної, галузевої, функціональної, змішаної компетенції [237, с. 55; 197, с. 81].

У навчальному посібнику з адміністративного права України за загальною редакцією В. Галуцька за цим критерієм виділяють органи загальної, галузевої, спеціальної та предметної компетенції. При цьому органами предметної компетенції вчені називають адміністрації державних підприємств, установ, які керують діяльністю відповідних підприємств та установ [16, с. 98], таке твердження, на нашу думку, є сумнівним, та потребує відповідного переосмислення.

Натомість за цим критерієм доцільніше органи виконавчої влади розмежувати на загальну та спеціальну компетенції, виділивши у свою чергу види спеціальної компетенції: галузеву, функціональну, змішану, та встановити, що органи загальної компетенції в межах своїх повноважень приймають рішення з будь-яких питань, а органи спеціальної компетенції спеціалізуються на виконанні якоїсь однієї функції, одного напрямку діяльності.

За способом прийняття рішень – колегіальні та одноосібні.

Одноосібний орган приймає рішення шляхом самостійного волевиявлення, а колегіальний – більшістю голосів осіб, уповноважених законом або іншим нормативно-правовим актом приймати рішення в межах своєї компетенції [469, с. 210].

За сферою дії – органи, наділені владними повноваженнями у адміністративно-політичній, економічній, соціально-гуманітарній сфері тощо.

За організаційно правовим рівнем та масштабом діяльності – на вищі, центральні, місцеві.

Повноваження вищого та центральних органів виконавчої влади розповсюджуються на територію всієї держави. Місцеві органи виконавчої влади функціонують у межах території певної адміністративно-територіальної одиниці [469, с. 211].

Провідну роль у системі органів публічної адміністрації займає Кабінет Міністрів України (Уряд України), під його керівництвом функціонує вся система органів виконавчої влади. Він є вищим колегіальним органом виконавчої влади України, який здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях. Здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів.

Свою діяльність КМУ здійснює на основі Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [408], Регламенту Кабінету Міністрів України [404] та інших нормативно-правових актів.

Конституція України визначає: а) склад Кабінету Міністрів; б) основні напрями діяльності КМУ; в) випадки припинення діяльності КМУ.

Окремі аспекти діяльності Кабінету Міністрів України у певній сфері привертали увагу А. В. Дуди, В. Л. Зьолки, С. В. Ківалова, В. В. Курзова, О. В. Мельник, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмаки.

Для розуміння сутності правового статусу КМУ як центрального органу виконавчої влади важливим є узагальнення, запропоновані А. В. Дудою, згідно з якими складовими правового статусу КМУ є: 1) порядок утворення та відставки Уряду: суб'єкти, процедуратощо; 2) організаційно-правові відносини КМУ з вищими органами держави; 3) взаємовідносини КМУ з іншими органами влади; 4) організаційно-правові зв'язки КМУ з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [144, с. 40].

У свою чергу, О. Совгіря зазначає, що правосуб'єктність Уряду України слід розглядати з двох точок зору: 1) правосуб'єктність уряду як органу державної влади (загальна правосуб'єктність). Вона

обумовлена прийняттям нормативно-правових актів, що регулюють діяльність зазначеного органу в Україні; 2) правосуб'єктність конкретного складу Уряду України, що виникає з моменту його призначення. Правосуб'єктність Уряду України виникає за наявності двох чинних указів Президента України: про призначення Прем'єр-міністра України та про призначення членів Кабінету Міністрів України у кількості, необхідній для виконання ним своїх повноважень [488, с. 110].

Законодавство визначає порядок формування Кабінету Міністрів України та вимоги до кандидатів.

Так, до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри, при цьому статус члена КМУ не розповсюджується на керівників інших центральних органів виконавчої влади – служб, агенств, інспекцій, органів зі спеціальним статусом.

Президент України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України призначає Прем'єр-міністра України.

Письмове подання про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра України Президент України вносить до Верховної Ради України після прийняття рішення про відставку Кабінету Міністрів України або про припинення повноважень Прем'єр-міністра України.

До письмового подання додаються: відомості про громадянство; відомості про освіту; відомості про трудову діяльність і автобіографія; декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [394]; відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; відомості про судимість кандидата [394].

Усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України.

Верховна Рада України не пізніше ніж у п'ятиденний строк з дня внесення подання Президента України про надання згоди на призначення на посаду Прем'єр-міністра розглядає його [408].

Президент України бере участь у пленарному засіданні Верховної Ради України під час розгляду питання про надання згоди

на призначення на посаду Прем'єр-міністра України. Голосування проводиться у поіменному режимі. Рішення про надання згоди на призначення Прем'єр-міністра України приймається у формі постанови Верховної Ради України, яка невідкладно направляється Президенту України.

У свою чергу, Президент України видає Указ про призначення цієї особи Прем'єр-міністром України.

За поданням Прем'єр-міністра України Президент України призначає персональний склад Кабінету Міністрів України. Кількість, склад та перелік посад новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу [408].

За результатами розгляду подання Прем'єр-міністра України Президент України приймає рішення щодо призначення внесених кандидатур на посади членів Кабінету Міністрів України або доручає Прем'єр-міністрові України внести нове подання щодо персонального складу Кабінету Міністрів України або щодо кандидатур на окремі посади членів Кабінету Міністрів України. Нове подання вноситься Прем'єр-міністром України у визначений Президентом України строк.

Рішення про призначення членів Кабінету Міністрів України може прийматися як списком, так і щодо окремих посад членів Кабінету Міністрів України.

Посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу.

І. Коліушко та В. Тимошук зазначають, що на відміну від посад державної служби, на політичні посади особи призначаються за критеріями політичної ідентифікації, без формальних вимог щодо спеціальної освіти, стажу чи досвіду роботи. Але так само з політичної посади (якщо це не виборна посада з фіксованим строком) особа може бути звільнена без юридичного мотивування і без дотримання будь-яких трудових чи соціальних гарантій. Характер повноважень на політичні посади полягає у необхідності прийняття політичних рішень (обрання варіанта рішення при вирішенні загальносупільних проблем), а також можливість прийняття нормативно-правових актів [156, с. 8–9].

Членами Кабінету Міністрів України можуть бути громадяни України, які мають право голосу, вищу освіту та володіють державною

мовою. Не може бути призначена на посаду члена Кабінету Міністрів України особа, яка має судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Члени Кабінету Міністрів України не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності посади члена Кабінету Міністрів України з іншими видами діяльності, такий член Кабінету Міністрів України у двадцятиденний строк з дня виникнення цих обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про відставку [408].

Досвід зарубіжних країн дозволяє стверджувати про можливість встановлення чіткіших вимог до кандидатів у члени уряду, наприклад: кандидат у міністри має бути громадянин відповідної країни за народженням або через 10 років після натуралізації (законодавство Швеції, Мексики, Парагваю тощо). У законодавстві ряду країн світу закріплені вікові обмеження: не молодше 25–30 років (Бразилія, Норвегія) і максимальний 65 років [548, с. 149].

Більшість конституційних країн світу у законодавстві не визначають кількісний склад уряду, оскільки таке питання регулюється актами глави держави про призначення уряду. Проте законодавство ряду країн встановлює як мінімальну, так і максимальну кількість членів уряду. До складу уряду Норвегії, наприклад, можуть входити прем'єр-міністр і не менше 7 міністрів. До складу Ірландії – від 7 до 15 міністрів [548, с. 151].

Вимоги щодо вікового обмеження членів уряду та щодо встановлення мінімальної та максимальної кількості членів уряду доцільно впровадити і в українському законодавстві.

Закріплені у законодавстві функції та повноваження уряду реалізуються через його діяльність. Тому повноваження КМУ можна розмежувати на виконавчо-розпорядчі, установчі, координаційні, організаційні, контрольні, нормотворчі та правозастосовні.

Виконавчо-розпорядча діяльність Уряду – це діяльність, спрямована на реалізацію законів, актів законодавчої влади. Установчі

повноваження пов'язані з призначенням на посаду міністрів та керівників центральних органів виконавчої влади.

КМУ спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади. Організаційні повноваження КМУ – це організація виконання основних заходів з реалізації та формування державної політики в тій чи іншій сфері шляхом проведення урядових засідань, здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності членів уряду, робота у Верховній Раді України, участь КМУ у міжнародних заходах.

Контрольні повноваження КМУ як наявність повноважень щодо спостереження за належним функціонуванням підконтрольних органів і коригування їх діяльності у випадку порушень законодавства полягають у перевірці ефективності виконання покладених на органи виконавчої влади завдань та функцій у визначених законодавством випадках.

Нормотворчі повноваження КМУ реалізуються шляхом прийняття постанов, які мають нормативний характер, і приймаються з питань, що мають найбільш важливе значення, або розробки проектів законів чи актів Президента України. Правозастосовні повноваження Уряду – це прийняття актів застосування права, насамперед, з питань пов'язаних з виконанням законодавства та вирішення інших питань [175, с. 12–13].

Рішення КМУ за всіма важливими питаннями, віднесеними до його компетенції, приймаються у формі постанов або розпоряджень на засіданнях КМУ.

Постанова КМУ це єдиний різновид актів Кабінету Міністрів України нормативно-правового характеру.

Розпорядження Кабінету Міністрів України – це акт Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань.

Акти Кабінету Міністрів приймаються шляхом голосування більшістю голосів посадового складу Кабінету Міністрів. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуєчого на засіданні. Головуючий на засіданні Кабінету Міністрів на підставі результатів обговорення та голосування оголошує про прийняте рішення.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

Постанови Кабінету Міністрів України, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набувають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх опублікування.

У випадках, передбачених законом, постанови Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом, не підлягають опублікуванню і набувають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо цими постановами не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів України набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо цими розпорядженнями не встановлено пізніший термін набрання ними чинності.

Акти Кабінету Міністрів України включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України.

Загалом статус Кабінету Міністрів України обумовлений змішаною формою правління в нашій державі, оскільки Уряд відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Погоджуючись з думкою А. В. Дуди та О. В. Мельника щодо певної умовності конституційного визначення КМУ як вищого органу в системі виконавчої влади України [144, с. 48–50; 282, с. 130–131], зазначимо, що уряд залишається обділеним механізмами стримувань та противаг, так як у руках Президента України зосереджено доволі ефективні та суттєві важелі владного впливу на формування політики Уряду України взагалі і на формування системи виконавчої влади, що, у свою чергу, впливає на недосконалість організаційно-правового впливу КМУ на органи виконавчої влади

Професор В. Авер'янов зазначав, що найкращі результати діяльності ієрархічної організаційної соціальної системи, зазвичай, забезпечуються за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу з одного, а не з кількох владних центрів [3, с. 30].

Натомість встановлена Конституцією України республіканська форма державного правління змішаного, напівпрезидентського типу закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади. Він

означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади певним чином поділені між Президентом України і Кабінетом Міністрів [3, с. 31].

Це означає, що, керуючись передбаченими Конституцією дуалізмом виконавчої влади, в основу організації виконавчої влади в Україні покладена модель своєрідного «подвійного центра». Тобто така, яка складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів – Президента і Кабінету Міністрів. Особливість цієї моделі в тому, що відношення цих суб'єктів до гілки виконавчої влади не є однаковим. Учений наголошував, що уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка, а Президент – суто компетенційно, – через певний обсяг своїх повноважень щодо виконавчої влади.

Конституція України 1996 року:

- задекларувала статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої влади, але внаслідок недосконалості її норм він не міг бути забезпечений у реальному житті;

- встановила право Президента України одноособово вирішувати питання, пов'язані з припиненням повноважень членів Кабінету Міністрів України та інших керівників органів влади, у той час як їх призначення здійснювалось і за участі інших владних суб'єктів – Верховної Ради України і Прем'єр-міністра України. За конституційною практикою зарубіжних країн повноваження посадових осіб припиняє той орган, який їх призначив;

- відсторонила Верховну Раду України від процедури формування Кабінету Міністрів України і в результаті позапарламентської процедури його формування він не міг мати політичної підтримки законодавчого органу. Верховна Рада України могла б впливати на персональний склад уряду через висловлення йому недовіри та на затвердження Програми його діяльності, але такими можливостями не користувалася;

- встановила неефективний парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, так як конституційно не були встановлені різноманітні його форми, процедура здійснення, не був визначений порядок функціонування тимчасових слідчих комісій, статус спеціальних слідчих; не передбачила реальні важелі впливу Прем'єр-міністра України на кадрову політику в сфері виконавчої влади, втручання в діяльність уряду Адміністрації Президента України призводило до дублювання його функцій, обмежувало

Кабінет Міністрів України щодо самостійності спрямування і координації виконавчої вертикалі [321, с. 96–97].

Слід погодитись з думкою В. В. Курзової, що «Уряд залишається обділеним механізмами стримувань та противаг, так як у руках Президента зосереджено доволі ефективні та суттєві важелі владного впливу на формування політики Уряду України взагалі і на формування системи виконавчої влади, що, в свою чергу впливає на недосконалість організаційно-правового впливу КМУ на органи виконавчої влади» [234, с. 197].

Організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності КМУ здійснює Секретаріат КМУ. Його статус визначено Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 2 грудня 2010 р. № 2591–17 [408]. Основні завдання Секретаріату КМУ – проведення аналізу відповідності проектів урядових рішень Програмі діяльності КМУ, Конституції та законам України, здійснення контролю за дотриманням регламентних процедур і вимог до підготовки цих проектів органами виконавчої влади, проведення моніторингу виконання урядових рішень, інформування суспільства про діяльність уряду [165].

Важливим елементом організації діяльності уряду є Програма діяльності Кабінету Міністрів України. Саме цей концептуальний документ має спрямовувати всю діяльність уряду та визначати загальом перспективи розвитку держави.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України, базуючись на передвиборній програмі Президента України, подається Прем'єр-міністром України до Верховної Ради України на схвалення. Якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України, вона вважається схваленою. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України.

Фактично схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України – це не лише вияв підтримки (вотум довіри) з боку парламенту, а й визначення шляху, яким рухатиметься вся держава в період повноважень цього уряду [353, с. 272].

Оскільки Програма діяльності Кабінету Міністрів України є основою діяльності уряду, її орієнтиром, відповідно незатвердження Програми повинно слугувати приводом до постановки питання про

неможливість уряду виконувати свої обов'язки, а відповідно і про його відставку. Водночас Конституція України і Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначають чіткі підстави відставки Кабінету Міністрів України, серед яких відсутня така підстава відставки Кабінету Міністрів України [353, с. 274].

Останнім часом прослідковується тенденція затвердження Програми діяльності КМУ постановами КМУ. Так, Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» затверджено Постановою КМ від 20.12.2008 № 1107 [349].

Програма діяльності уряду є однією з умов набуття легітимності уряду, адже лише в такому разі буде коректним говорити про підтримку уряду парламентською більшістю, а тим більше про спільну відповідальність законодавчої і виконавчої влади чи узгодженість їхньої взаємодії в рамках системи поділу влад. Тому недаремно затвердження (схвалення) у парламенті урядової Програми пов'язують з інвеститурою – вираженням довіри. У більшості країн з республіканською формою правління передбачено схвалення (затвердження) Програми новоутвореного уряду в парламенті, що означає вираження йому довіри. Однак порядок вираження довіри може бути іншим, ніж за умов парламентського правління. Так, у Грузії, Литві, Молдові, Перу, Румунії, Сербії і Чорногорії на розгляд парламенту разом зі складом уряду представляють його Програму. У Туреччині спочатку парламент затверджує склад уряду, а згодом у визначений строк розглядає представлену урядом Програму. У Франції не встановлено строк, зі впливом якого уряд повинен звертатися до нижньої палати з метою схвалення Програми. Тому голосування у парламенті щодо Програми уряду нерідко відбувається за кілька місяців після його формування. У Білорусі довіра уряду має бути виражена шляхом схвалення парламентом у визначений строк його Програми, причому повторне відхилення Програми уряду означає вираження недовіри [353, с. 273–275].

Цей документ є визначальним з точки зору напрямів державного розвитку на термін діяльності уряду.

Конституції зарубіжних країн по-різному визначають роль програми для діяльності уряду. У певних випадках на конституційному рівні закріплена необхідність внесення програми уряду перед наданням парламентом згоди на формування уряду. Так,

відповідно до ст. 102 Конституції Румунії, кандидат на посаду Прем'єр-міністра в десятиденний строк після його висунення ставить питання перед парламентом про вотум довіри для програми й усього складу уряду. Програма і склад Уряду обговорюються Палатою Депутатів і Сенатом на спільному засіданні, після цього парламент виражає довіру Уряду більшістю голосів депутатів і сенаторів.

В Туреччині програма уряду розглядається парламентом після формування цього органу: «Урядова програма Ради міністрів зачитується Прем'єр-міністром або одним з міністрів перед Великими Національними Зборами Туреччини протягом тижня з моменту формування Ради міністрів, після чого проводиться голосування про довіру Уряду» (ст. 110 Конституції Туреччини) [133, с. 71].

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

У основі діяльності КМУ – колегіальний розгляд найважливіших проблем у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності, державного управління.

Складність та багатоаспектність діяльності Кабінету Міністрів України обумовлюється його призначенням у механізмі правового регулювання суспільних відносин та передбачає правове забезпечення, що має на меті:

- зміцнення демократичних засад формування громадянського суспільства;
- формування законодавчого механізму досягнення соціально значущих цілей;
- забезпечення розвитку ринкових відносин;
- підвищення якості норм, що містяться в підзаконних нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України та забезпечення їх реалізації;
- подолання проявів правового нігілізму;

— нормативно-правове забезпечення проведення реформ у всіх сферах суспільних відносин та ін. [328, с. 149].

Кабінет Міністрів України:

— забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

— вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

— забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

— розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

— забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

— розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого ВРУ Державного бюджету України, подає ВРУ звіт про його виконання;

— здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

— організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

— спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

— виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Для підтвердження свого статусу як дійсно вищого органу в системі органів виконавчої влади Уряд України повинен бути наділений більш вагомими повноваженнями у сфері своєї діяльності, а саме: мати можливість брати участь у формуванні органів цієї гілки влади, а також бути здатним «ефективно керувати «вертикаллю» підлеглих йому органів» [4, с. 8].

Тому доцільним було би надати Кабміну більшої самостійності у вирішенні власних справ. Що стосується центральних органів виконавчої влади, доцільним є наділення саме Кабінету Міністрів

України правом створювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства, центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання вказаних органів. Спірним є питання про наділення Президента правом на призначення та звільнення з посад керівників центральних органів виконавчої влади. Але, виходячи з президентсько-парламентської форми правління в нашій державі, це право доцільно залишити за Президентом України.

Як зазначав В. Б. Авер'янов, наявність у Президента права на деякі кадрові призначення не суперечить «дуалістичній» природі виконавчої влади [4, с. 8]. Таким правом, наприклад, наділений і Президент Франції, яка за формою правління є змішаною республікою. Але доцільним є внесення деяких коректив у норми, що стосуються даного питання. Так, кандидатури на посади як міністрів (за чинною Конституцією), так і керівників інших центральних органів виконавчої влади (що не передбачено Основним законом), повинні подаватись Президентові Прем'єр-міністром України. Також необхідним є закріплення на конституційному рівні дачі згоди глави Уряду на звільнення Президентом з посад керівників вказаних органів [132, с. 244].

Суттєвою ознакою правового статусу Кабінету Міністрів України є закріплена «відповідальність» Кабінету Міністрів України перед Президентом України (ч. 2 ст. 113 Конституції України). Хоча в нинішніх умовах цей припис зберігає лише декларативний характер, тим не менше використання інституту відповідальності об'єктивно неможливе без певного контролю за діяльністю уряду. Тому важливо наголосити, що хоч у згаданій вище конституційній статті прямо не фіксується стан «підконтрольності» чи «підзвітності» Кабінету Міністрів Президенту України, фактична наявність цього стану органічно впливає як із загального характеру співвідношення Президента й уряду в умовах напівпрезидентської республіки, так і з інших конституційних приписів. Майже прямою вказівкою на наявність стану підконтрольності уряду можна вважати право Президента зупиняти дію актів Кабінету Міністрів (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України), а також очолювання Президентом Ради національної безпеки і оборони України, яка уповноважена здійснювати координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади, включаючи Кабінет Міністрів, у сфері національної безпеки й оборони (ст. 107 Конституції України) [3, с. 32–33].

Доцільним було б закріпити загальновизнані у всьому світі принципи колективної, індивідуальної і солідарної відповідальності міністрів.

Наступною ланкою в системі є центральні органи виконавчої влади.

Система органів виконавчої влади вже довгий час перебуває в режимі перетворень, проведення яких започатковане прийняттям Указу Президента України від 2 жовтня 1997 року № 1089 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» та схваленням Концепції адміністративної реформи Указом Президента України 22 липня 1998 року № 822 [406].

У 2008 році Постановою Кабінету Міністрів України № 1107 було затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» [457], у якій передбачалось реформування публічної адміністрації, зокрема схвалення Концепції реформування публічної адміністрації, яка визначить основні засади подальших демократичних перетворень у цій сфері, утвердження ефективної і відповідальної влади на всіх рівнях; розроблення та сприяння прийняттю Закону України «Про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади», який визначить повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади; розроблення та сприяння прийняттю Закону України «Про державну службу» (нова редакція), метою якого є вдосконалення правових основ державної служби та правового статусу державних службовців тощо.

Президент України зазначив: «На часі зміни в системі всієї виконавчої влади, істотне скорочення чиновників на місцях та одночасне посилення ролі і збільшення повноважень органів місцевого самоврядування, але не за рахунок чисельності, а за рахунок якості» [605, с. 1–2].

Слід звернути увагу, що на початку 2009 р. до системи центральних органів виконавчої влади входило 20 міністерств та 44 інші центральні органи виконавчої влади, із них 14 – зі спеціальним статусом. За період незалежності України в системі центральних органів виконавчої влади відбулося близько 350 трансформацій (це утворення, ліквідація, реорганізація). Порівняно з 1998 р., коли була схвалена Концепція адміністративної реформи, кількість центральних органів виконавчої влади зменшилась на 26 (із 90 до 64). Діяло 47

урядових органів та 293 консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів з метою демократизації суспільного життя. На регіональному рівні до системи органів виконавчої влади входили Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, 24 обласних державних адміністрацій, державні адміністрації в м. Київ та в м. Севастополь, 488 районних державних адміністрацій.

Станом на 20 січня 2009 р. до системи місцевого самоврядування входило 24 обласних ради, 488 районних рад, 456 міських рад, 80 – районних у містах, 784 – селищних та 10 278 сільських рад. Загалом 12 111 органів місцевого самоврядування.

У сфері публічної служби станом на 1 січня 2009 р. працювало 391 347 осіб, у тому числі 290 765 державних службовців і 100 582 посадові особи місцевого самоврядування [122].

Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 [418] з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління були здійснені суттєві кроки в напрямі реформування органів виконавчої влади – затверджено схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [454], в якому закріплено основи організації сучасної системи центральних органів виконавчої влади, що полягає у функціональному підході, який ознаменував собою новий етап розбудови і розвитку публічного адміністрування, що кардинально відрізняється від попередньої організації системи органів виконавчої влади.

Відповідно до цього Закону центральні органи виконавчої влади в Україні існують у таких організаційно-правових формах: міністерства, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, служби, агентства, інспекції та центральні органи виконавчої влади з спеціальним статусом, що виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Кожен із центральних органів виконавчої влади діє на підставі Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та положення, що затверджується Указом

Президента України. Більшість відповідних положень були затверджені указами Президента України для служб, агентств та інспекцій України протягом квітня–травня 2011 року.

Повноваження центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Органи центральної виконавчої влади різняться між собою компетенцією.

Їх діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності [454].

Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом [454].

Кожен центральний орган виконавчої влади має відповідні атрибути, а саме:

- а) печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням;
- б) власні бланки;
- в) рахунки в органах Державної казначейської служби України.

На будинках, де розміщуються центральні органи виконавчої влади, вивішуються таблички (вивіски) із зображенням Державного герба України та найменуванням розташованих органів і піднімається Державний прапор України [454]. Зразки печаток, бланків і табличок (вивісок) центральних органів виконавчої влади затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права. Вони набувають статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Державна реєстрація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності актом Президента України про призначення керівника новоутвореного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади [454].

Здійснення заходів щодо державної реєстрації міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади як юридичної особи покладається на керівника такого органу.

Відповідно до пункту 3 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, пропозиція щодо утворення, реорганізації органу виконавчої влади вноситься Прем'єр-міністрові України членом Кабінету Міністрів України з урахуванням пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України та містить: у разі утворення органу виконавчої влади – обґрунтування щодо основних завдань та функцій такого органу, відповідні фінансово-економічні розрахунки з визначенням джерел покриття витрат, пов'язаних з його функціонуванням; у разі реорганізації органу виконавчої влади – обґрунтування щодо неможливості або недоцільності виконання відповідних завдань та функцій таким органом, визначення шляху реорганізації (злиття, приєднання, поділ, перетворення), а також відповідні фінансово-економічні розрахунки [401].

Керівник утвореного органу виконавчої влади забезпечує здійснення заходів, пов'язаних з: 1) державною реєстрацією такого органу; 2) підготовкою: проекту положення про зазначений орган; пропозицій щодо встановлення граничної чисельності працівників такого органу; 3) затвердженням, відповідно до закону, структури та штатного розпису апарату даного органу і кошторису; 4) вирішенням інших питань відповідно до законодавства [401].

На нашу думку, у випадку утворення чи реорганізації органу одночасно із обґрунтуванням має вноситись і проект положення про орган, що утворюється. Відповідно, вважаємо за доцільне доповнити статтю 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» положенням такого змісту: «Одночасно із пропозицією про утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади Прем'єр-міністрові подається проект положення про орган».

Центральні органи виконавчої влади припиняються як юридичні особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про державну реєстрацію їх припинення.

При ліквідації центрального органу виконавчої влади вноситься пропозиція членом Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністрові та яка повинна містити: обґрунтування щодо доцільності відмови

держави від виконання завдань та функцій такого органу або передачі їх іншим органам виконавчої влади.

У разі припинення органу виконавчої влади Кабінет Міністрів України утворює відповідну комісію, затверджує її голову та визначає строк проведення реорганізації або ліквідації.

Головою комісії з припинення органу виконавчої влади затверджується керівник або заступник керівника органу виконавчої влади, що припиняється.

У разі звільнення Президентом України керівника органу виконавчої влади, що припиняється, та його заступників головою комісії з припинення органу виконавчої влади затверджується керівник утвореного органу виконавчої влади або органу виконавчої влади, до якого перейшли права та обов'язки органу виконавчої влади, що припиняється, або його заступник [454].

Рішення Кабінету Міністрів України про утворення зазначеної комісії надсилається Секретаріатом Кабінету Міністрів України органів виконавчої влади, що припиняється, Мінфіну, Мінекономрозвитку, ДПС, Казначейству, Укрдержархіву та іншим заінтересованим центральним органам виконавчої влади.

Голові комісії з моменту його затвердження до дня внесення запису про державну реєстрацію припинення органу виконавчої влади або територіального органу до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців надається право підписувати документи щодо припинення органу виконавчої влади або територіального органу.

Для здійснення своїх повноважень голова комісії видає накази, використовуючи бланки органу виконавчої влади або територіального органу, що припиняється.

Голова комісії з припинення органу виконавчої влади інформує за погодженням з керівником органу виконавчої влади, до якого перейшли права та обов'язки органу виконавчої влади, що припиняється, Кабінет Міністрів України та Адміністрацію Президента України про проведення державної реєстрації припинення органу виконавчої влади [401].

Отже, в законодавстві чітко визначено процедуру утворення та припинення центральних органів виконавчої влади як юридичної особи публічного права, однак особливої уваги потребує діяльність органів виконавчої влади як суб'єктів публічного права.

У світлі ідеї поділу функцій органів виконавчої влади на чотири

основних види виконавча влада, мабуть, тривалий час буде здійснюватись зазначеними видами органів.

Система центральних органів виконавчої влади визначена Указом Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 19.12.2010 [454]. Відповідно до положень даного нормативно-правового акта в систему центральних органів виконавчої влади входять міністерства, служби, агентства, інспекції структуровані в наступному порядку.

I. Міністерства:

Міністерство аграрної політики та продовольства України
Міністерство внутрішніх справ України
Міністерство доходів і зборів України
Міністерство екології та природних ресурсів України
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України
Міністерство закордонних справ України
Міністерство інфраструктури України
Міністерство культури України
Міністерство молоді та спорту України
Міністерство оборони України
Міністерство освіти і науки України
Міністерство охорони здоров'я України
Міністерство промислової політики України
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
Міністерство соціальної політики України
Міністерство фінансів України
Міністерство юстиції України

II. Центральні органи виконавчої влади:

Державна авіаційна служба України
Державна архівна служба України
Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України
Державна виконавча служба України
Державна казначейська служба України
Державна міграційна служба України
Державна пенітенціарна служба України
Державна пробірна служба України
Державна реєстраційна служба України

- Державна санітарно-епідеміологічна служба України
- Державна служба геології та надр України
- Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України
- Державна служба експортного контролю України
- Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України
- Державна служба зайнятості України
- Державна служба інтелектуальної власності України
- Державна служба статистики України
- Державна служба України з контролю за наркотиками
- Державна служба України з лікарських засобів
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій
- Державна служба України з питань захисту персональних даних
- Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань
- Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва
- Державна служба фінансового моніторингу України
- Державне агентство автомобільних доріг України
- Державне агентство водних ресурсів України
- Державне агентство екологічних інвестицій України
- Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
- Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України
- Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України
- Державне агентство земельних ресурсів України
- Державне агентство лісових ресурсів України
- Державне агентство резерву України
- Державне агентство рибного господарства України
- Державне агентство України з питань кіно
- Державне агентство України з туризму та курортів
- Державне агентство України з управління зоною відчуження
- Державне космічне агентство України
- Національне агентство інфраструктурних проектів України
- Державна архітектурно-будівельна інспекція України
- Державна екологічна інспекція України

Державна інспекція навчальних закладів України

Державна інспекція сільського господарства України

Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті

Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті

Державна інспекція України з контролю за цінами

Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів

Державна інспекція України з питань праці

Державна інспекція ядерного регулювання України

Державна фінансова інспекція України

Адміністрація Державної прикордонної служби України

Пенсійний фонд України

III. Центральні органи виконавчої влади

зі спеціальним статусом:

Антимонопольний комітет України

Державний комітет телебачення і радіомовлення України

Фонд державного майна України

Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України

Національне агентство України з питань державної служби

IV. Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України

через відповідних членів Кабінету Міністрів України:

1) через міністра аграрної політики та продовольства України:

Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України

Державне агентство земельних ресурсів України

Державне агентство лісових ресурсів України

Державне агентство рибного господарства України

Державна інспекція сільського господарства України

2) через міністра внутрішніх справ України:

Адміністрація Державної прикордонної служби України

Державна міграційна служба України

3) через міністра екології та природних ресурсів України:

Державна служба геології та надр України

Державне агентство водних ресурсів України

Державне агентство екологічних інвестицій України

Державне агентство України з управління зоною відчуження

Державна екологічна інспекція України

4) через міністра економічного розвитку і торгівлі України:

Державна служба експортного контролю України

Державна служба інтелектуальної власності України

Державна служба статистики України

Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження

України

Державне агентство резерву України

Державна інспекція України з контролю за цінами

Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів

5) через міністра енергетики та вугільної промисловості України:

Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки

України

6) через міністра інфраструктури України:

Державна авіаційна служба України

Державне агентство автомобільних доріг України

Державне агентство України з туризму та курортів

Державна інспекція України з безпеки на морському та

річковому транспорті

Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті

7) через міністра культури України:

Державне агентство України з питань кіно

8) через міністра оборони України:

Державна служба України з надзвичайних ситуацій

9) через міністра освіти і науки України:

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації

України

Державна інспекція навчальних закладів України

10) через міністра охорони здоров'я України:

Державна санітарно-епідеміологічна служба України

Державна служба України з лікарських засобів

Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу

та інших соціально небезпечних захворювань

11) через міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

Державна архітектурно-будівельна інспекція України

12) через міністра соціальної політики України:

Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України

Державна служба зайнятості України

Державна інспекція України з питань праці

Пенсійний фонд України

13) через міністра фінансів України:

Державна казначейська служба України

Державна пробірна служба України

Державна служба фінансового моніторингу України

Державна фінансова інспекція України

14) через міністра юстиції України:

Державна архівна служба України

Державна виконавча служба України

Державна пенітенціарна служба України

Державна реєстраційна служба України

Державна служба України з питань захисту персональних даних.

Конституційний Суд України в рішенні від 1 липня 1998 року № 9-рп/98 у справі щодо приватизації державного майна зазначив, що встановлення порядку призначення на посади та звільнення з посад Президентом України за згодою Верховної Ради України голови Фонду державного майна України, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України свідчить про надання Конституцією України цим державним органам «спеціального статусу через особливість призначення» їх керівників [474]. До речі, ще рішенням від 28.01.2003 року № 2-рп/2003 Конституційний Суд України надав офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року стосовно спеціального статусу деяких центральних органів виконавчої влади. У своєму рішенні Конституційний Суд України встановив, що «положення пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України в аспекті конституційного подання необхідно розуміти так, що при здійсненні повноважень щодо реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, діючи в межах коштів на утримання органів виконавчої влади, може реорганізовувати передбачені Конституцією України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не змінюючи назви цих органів та їх основного цільового призначення, що впливає з назви». «Такі органи не просто називаються, а з ними в окремих випадках пов'язуються повноваження інших органів державної влади». Так, у Конституції України йдеться про Міністерство внутрішніх справ України,

затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій якого віднесено до повноважень Верховної Ради України (пункт 22 частини першої статті 85). В інших випадках міністерства названі через посади їх керівників, наприклад, міністр оборони України, міністр внутрішніх справ України, міністр закордонних справ України, що за посадою входять до складу Ради національної безпеки і оборони України, персональний склад якої формує Президент України (частини четверта, п'ята статті 107 Конституції України) [474].

Таким чином, правове положення центральних органів виконавчої влади визначається залежно від органу, його підпорядкованості та виду повноважень, що являє собою основний диференціюючий критерій, який визначає його статус.

Аналіз норм Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2010 № 3166-VI [454] дає можливість, залежно від організаційно-правової форми органу, визначити його адміністративно-правовий статус, який може бути заснований на різноманітному поєднанні наступних груп функцій:

- а) функції формування та реалізації державної політики;
- б) функції надання адміністративних послуг;
- в) функції здійснення державного нагляду (контролю);
- г) функції управління об'єктами державної власності.

Крім зазначених можна виокремити спеціальні функції, які здійснюються органами виконавчої влади із спеціальним статусом.

За Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в одній чи декількох сферах є Міністерство.

Служби, інспекції та агентства спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів. Така координація визначає порядок взаємодії.

Міністерство діє на підставі положення, яке складається на підставі Типового положення про Міністерство України, затверджено Указом Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199/2010 [525].

Під поняттям «міністерство» розуміють основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки: 1) відповідальне за розробку державної політики; 2) очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем [24, с. 122].

Статус міністерства визначається наступними положеннями:

- є органом виконавчої влади, здійснює функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання у встановленій сфері діяльності, визначаючи пріоритетні напрями її розвитку;

- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України;

- інформує та надає роз'яснення щодо здійснення державної політики у відповідній сфері;

- забезпечує здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;

- очолюється міністром, що входить до складу Кабінету міністрів України та особисто відповідає за формування і реалізацію державної політики у відповідних сферах, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, погоджує проекти актів Кабінету Міністрів України, проектів законів та актів Президента України, що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України та Президента України.

Міністр як керівник міністерства здійснює повноваження кадрового та організаційно-розпорядчого характеру.

Його призначає на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняє з посади Президент України. Міністр має першого заступника та заступника міністра – керівника апарату. У разі необхідності для забезпечення здійснення міністерством окремих завдань за рішенням Президента України у міністерстві вводиться посада заступника міністра.

Кадровими повноваженнями міністра є:

- 1) внесення Прем'єр міністрові України пропозиції щодо призначення на посади першого заступника міністра, заступника міністра, заступника міністра – керівника апарату;

- 2) призначення на посади та звільняє з посад керівників самостійні структурні підрозділи апарату міністерства і заступників керівників, працівників патронатної служби міністра;

3) призначення на посади керівників територіальних органів міністерства за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та їх заступників і звільнення їх з посад;

4) внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції у разі вмотивованої відмови голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голови Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної державної адміністрації (підтримки головою обласної державної адміністрації вмотивованої відмови голови районної державної адміністрації) погодити призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується міністром, керівника підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується міністром, про надання Кабінетом Міністрів України згоди на призначення такого керівника;

5) притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ, організацій, що перебувають у сфері управління відповідного міністерства;

6) порушення в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника та заступників міністра, заступника міністра – керівника апарату;

7) порушення в установленому порядку питання щодо присвоєння рангу державного службовця заступнику міністра – керівнику апарату;

8) вирішення в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, керівників та заступників керівників територіальних органів міністерства, присвоює їм ранги державних службовців;

9) внесення подання щодо представлення в установленому порядку державних службовців та працівників апарату міністерства, його територіальних органів до відзначення державними нагородами України;

10) у передбачених законодавством випадках погодження призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних

структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

11) визначення обов'язків першого заступник міністра, заступників міністра та заступника міністра – керівника апарату, розподіл повноважень міністра між першим заступником міністра та заступниками міністра, які вони здійснюють у разі його відсутності [454];

Організаційно-розпорядчими повноваженнями міністра є:

1) очолення міністерства, здійснення керівництва його діяльністю;

2) визначення пріоритетів роботи міністерства та шляхів виконання покладених на нього завдань, затвердження планів роботи міністерства, звітів про їх виконання;

3) у межах компетенції організація та контроль виконання апаратом міністерства і територіальними органами міністерства Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;

4) забезпечення виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України;

5) затвердження положення про самостійні структурні підрозділи апарату міністерства;

6) внесення Кабінету Міністрів України подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців та працівників апарату міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затвердження положення про них;

7) затвердження структури апарату міністерства і його територіальних органів;

8) утворення, ліквідація, реорганізація за погодженням з Кабінетом Міністрів України територіальних органів міністерства як структурних підрозділів апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи;

9) утворення, ліквідація, реорганізація підприємства, установи, організації, що належить до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статути), призначає на посади за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій та звільняє з посад їх керівників, крім випадків, установлених законом,

здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності;

10) скасування повністю чи в окремії частині актів територіальних органів міністерства;

11) представлення міністерства у публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;

12) скасування повністю чи в окремії частині наказів заступника міністра – керівника апарату;

13) залучення державних службовців та працівників територіальних органів міністерства, а за згодою керівників – державних службовців та працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій до розгляду питань, що належать до компетенції міністерства;

14) прийняття рішення щодо розподілу бюджетних коштів, головним

розпорядником яких є міністерство;

15) утворення комісії, робочих та експертних груп;

16) скликання та проведення наради з питань, що належать до його компетенції;

17) підписання наказів міністерства;

18) надання обов'язкових для виконання державними службовцями та працівникам апарату міністерства доручень;

19) здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України та інших законів [454].

Здійснюючи спрямування і координацію діяльності відповідних центральних органів виконавчої влади України, міністр:

1) погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені центральними органами виконавчої влади проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

2) визначає пріоритетні напрями роботи центральних органів виконавчої влади та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани їх роботи;

3) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремії частині;

4) доручає керівникам центральних органів виконавчої влади скасувати акти їх територіальних органів повністю чи в окремих частинах, а у разі відмови скасовує акти територіальних органів центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремих частинах;

5) приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів;

6) заслуховує звіти про виконання покладених на центральні органи виконавчої влади завдань та планів їх роботи;

7) вносить пропозиції Прем'єр-міністрові України щодо кандидатур на посади керівників відповідних центральних органів виконавчої влади і за пропозицією їх керівників – щодо кандидатур на посади їх заступників;

8) погоджує призначення на посади керівників та заступників керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

9) погоджує структуру апаратів центральних органів виконавчої влади;

10) погоджує пропозиції керівників центральних органів виконавчої влади щодо утворення, реорганізації, ліквідації територіальних органів і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;

11) визначає структурний підрозділ апарату міністерства, що відповідає за взаємодію з центральним органом виконавчої влади;

12) визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегій центральних органів виконавчої влади;

13) визначає порядок обміну інформацією між міністерством та центральними органами виконавчої влади, періодичність її подання;

14) порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників;

15) ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апаратів центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади;

16) ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівників центральних органів виконавчої влади, їх

заступників, інших державних службовців і працівників апаратів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади;

17) видає обов'язкові до виконання відповідними центральними органами виконавчої влади накази та доручення з питань спрямування та координації їх діяльності;

18) вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності центральних органів виконавчої влади [524].

Для виконання завдань у міністерстві утворюються: апарат міністерства, патронатна служба міністерства та колегія міністерства. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу міністерства. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у міністерстві можуть утворюватися інші постійні або тимчасові органи – консультативні, дорадчі органи.

Правовий статус агентств, служб та інспекцій як центральних органів виконавчої влади залежить від функцій, які виконує орган та від яких залежить назва відповідного органу. Так, агентство – це назва посередницької установи [308, с. 17], установи, що виконує певну державну, громадську чи соціальну функцію [537, с. 20]; «інспекція» здійснює нагляд за правильністю дій і додержанням установлених правил різними підприємствами, установами тощо, контроль, цензура, інспектура; це установа, організація або відділ певної установи, що здійснює інспектування чого-небудь [308, с. 17].

Агентства, служби, інспекції для виконання покладених на них завдань мають право в установленому порядку:

1) залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади;

2) одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб;

3) скликати наради, створювати комісії та робочі групи;

4) користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами [525].

Існування чіткого переліку видів органів виконавчої влади спонукає вчених до аналізу їх видів та діяльності. Так Д. М. Лук'янець звернув увагу на окремі проблеми правового статусу центральних органів виконавчої влади.

Учений у результаті аналізу з'ясував, що правовий статус значної частини центральних органів виконавчої влади, що були створені відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085, не відповідає вимогам Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [256, с. 8].

Першою суперечливістю у правовому регулюванні статусу центральних органів виконавчої влади є покладання на них функцій та завдань, властивих для іншого рівня виконавчої влади.

Вчений зазначав, що в основу розмежування компетенції між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади має бути покладено положення статті, яке визначає, що міністерства забезпечують, формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [256, с. 8]. І таке розмежування має відбуватися за функціональною ознакою, що, на нашу думку, є цілком логічним.

Відповідно, компетенція центральних органів виконавчої влади, які не є міністерствами, має обмежуватися лише втіленням окремих функцій реалізації державної політики. Натомість у значній частині нормативно-правових актів, які визначають правовий статус центральних органів виконавчої влади, це положення не дотримується [256, с. 8].

Друга суперечливість, визначена вченим, полягає у невідповідності функцій, покладених на центральний орган виконавчої влади його виду відповідно до класифікації, наведеної у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [256, с. 9].

Так, вказує він, зміст нормативно-правових актів, якими визначається правовий статус більшості центральних органів виконавчої влади, які мають назву «служба», свідчить, що вони або взагалі не надають адміністративних послуг, або їх надання в жодному разі не складає більшості від виконуваних відповідних органом функцій [256, с. 9].

В інших випадках, незважаючи на те, що головною функцією центрального органу виконавчої влади є контрольно-наглядові

функції, центральні органи виконавчої влади утворені як служби. Це стосується Державної митної служби України, Державної податкової служби України, Державної санітарно-епідеміологічної служби України, Державної служби експортного контролю України, Державної служби України з контролю за наркотиками, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України тощо [256, с. 8].

Аналогічна ситуація, зазначає вчений, склалася і зі статусом державних агентств.

Перелік об'єктів державного майна, відносно якого центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати управлінські функції, є доволі специфічним і саме функції щодо управління такими об'єктами відсутні у значної частини державних агентств взагалі, а у частини – не є основними [256, с. 10].

Погоджуємося з висновком, до якого дійшов учений, що реформування системи центральних органів виконавчої влади має полягати не в їх перейменуванні, а у системній діяльності щодо визначення місця кожного із цих органів у системі органів влади з урахуванням головного призначення держави, визначеного у Конституції України, а саме: забезпечення прав і свобод людини і громадянина [256, с. 11].

Зазначену проблему розглядали також І. Коліушко, В. Тимошук, які вважають, що деякі з утворених (реорганізованих) служб переважно або здійснюють нагляд (контроль), або ж і надалі поєднуюватимуть конфліктні функції зі здійснення контролю (нагляду) і надання адміністративних послуг. На їх погляд, це стосується Дерветфітослужби, Держсанепідслужби тощо. У цих умовах переважають саме функції з державного контролю (нагляду), тому вони мали бути або реорганізовані в інспекції, або – деякі з них – розділені на два органи (інспекцію та орган з надання адміністративних послуг) [14, с. 11].

До органів виконавчої влади Б. Пережнюк, розглядаючи оптимізацію системи органів виконавчої влади в соціально-культурній (духовній) сфері на сучасному етапі адміністративної реформи в Україні відносить і незалежні регулятори. Так, учений зазначає, що реформа передбачає суттєві зміни у структурі виконавчої влади. Усього визначено 6 типів центральних органів виконавчої влади:

міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори й органи зі спеціальним статусом [331, с. 25].

Таким чином, слід звернути увагу на існування органів, які за статусом не належать до органів виконавчої влади, однак аналіз їх функцій дає можливість стверджувати про необхідність їх віднесення до системи органів виконавчої влади. У науці їх називають незалежними правовими регуляторами.

Такими органами є, наприклад, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг [413], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики [414], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації [445], Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [412].

Існування зазначених органів передбачено спеціальними законами, а саме: «Про природні монополії» [429], «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [382], «Про електроенергетику» [390], «Про телекомунікації» [445], «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [451].

Аналіз норм зазначених нормативно-правових актів дає можливість зробити висновок, що зазначені органи по-суті своєї діяльності можна назвати активними суб'єктами адміністративного права, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції у відповідних сферах. А саме: дозвольно-реєстраційні функції: реєстрацію, ліцензування, сертифікацію; нагляд та контроль, встановлення обмежень, надання адміністративних послуг.

Виникає питання про легітимність існування таких суб'єктів та доцільність їх існування, оскільки питання створення таких колегіальних органів ставить під сумнів компетенцію профільних центральних органів виконавчої влади, наприклад Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Аналіз положень про вищезазначені комісії дозволяє стверджувати, що на них фактично

покладається виконання функцій та завдань центрального органу виконавчої влади, а тому їх доцільно включити у структуру органів виконавчої влади, затверджену Президентом України, змінивши назву, визначивши підпорядкування, або наділити їх спеціальним статусом, що сприятиме чіткому, зрозумілому розподілу функцій між органами, усунення зайвих структур і дублювання обов'язків, зменшенню управлінських витрат, підвищенню відповідності роботи державних структур демократичним стандартам Євросоюзу.

Доцільність таких дій підтверджується положеннями Конституції України щодо поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, органи якої здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Керівників вищезгаданих органів призначено Президентом України, а відповідно до Конституції України до повноважень Президента України належить призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припинення їхніх повноважень на цих посадах. Наступним аргументом на користь таких змін є Закон України від 7 липня 2011 року № 3610-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України про національні комісії, які здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» [378], нормами якого внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, та наділено такими повноваженнями вищезгадані комісії.

В окрему групу колективних суб'єктів адміністративного права слід виокремити державні органи, які не входять у систему органів виконавчої влади однак за принципом діяльності та функціями, що на них покладені, беруть активну участь в адміністративних правовідносинах.

Таким органом є Державне управління справами [423], до повноважень якого входить:

- матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України,

інших державних органів, а також органів, апаратів, утворених для здійснення їх повноважень;

- фінансове забезпечення діяльності Президента України, Адміністрації Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів, а також органів, апаратів, утворених для здійснення їх повноважень;

- забезпечення надання лікувально-профілактичної допомоги, санітарне та епідемічне благополуччя, санаторно-курортне обслуговування Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, інших керівників державних органів, працівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, працівників інших державних органів, а також інших категорій осіб.

Управління державної охорони [385], що визначається законом як державний правоохоронний орган спеціального призначення, підпорядковане Президенту України та підконтрольне Верховній Раді України.

На Управління державної охорони України покладаються наступні завдання:

- здійснення державної охорони щодо органів державної влади України;

- забезпечення безпеки посадових осіб, визначених законом, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами;

- забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених законом, які проживають разом з ними або супроводжують їх;

- запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення;

- забезпечення охорони об'єктів, визначених законом;

- забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених законом посадових осіб.

Служба зовнішньої розвідки України [438] є державним органом, підпорядкована Президенту України та підконтрольна Верховній Раді України. Вона призначена здійснювати розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах.

Наступним органом є Служба безпеки України [436], що є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України та у межах визначеної компетенції здійснює захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Зазначені види державних органів, на нашу думку, необхідно включити до системи органів виконавчої влади із спеціальним статусом. Крім того, зважаючи на кількість та напрями діяльності органів із функціями правоохоронного характеру доцільно прийняття Закону України «Про правоохоронну діяльність та правоохоронні органи», в якому визначити поняття правоохоронної діяльності, її види, а також правовий статус органів та службовців зазначених органів.

Аналіз норм чинного законодавства дозволяє виділити ще одну групу органів публічної адміністрації, які функціонують як консультативні, дорадчі, допоміжні органи. Діяльність зазначених органів потребує належної правової регламентації.

На можливість їх існування вказують ч. 28, статті 106 Конституції України, яка визначає, що Президент України у межах коштів, передбачених у державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» п. 2, п. 3 ст. 26 визначає, що керівник Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них

завдань. Члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади можуть включатися до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України для здійснення своїх повноважень, та брати участь у роботі таких органів і служб на громадських засадах [408].

Крім того, такі ж органи можуть створюватися і Кабінетом Міністрів України, що не визначено в Конституції України, однак стаття 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [408] встановлює, що Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. Для оплати праці фахівців, залучених до роботи в консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, можуть виділятися кошти, передбачені для забезпечення діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України або відповідного центрального органу виконавчої влади.

Таким чином у вищезазначеному законі акцентовано увагу на постійних та тимчасових консультативних, дорадчих органах та визначено, що в них працюють фахівці на платній основі.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [343] визначено, що консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи Кабінету Міністрів України утворюються на постійній або тимчасовій основі Кабінетом Міністрів України для забезпечення здійснення його повноважень. Допоміжні органи діють на громадських засадах за колегіальним принципом та можуть утворюватися як:

- комісія – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, пов'язаних з реалізацією повноважень Кабінету Міністрів України;
- комітет – для розгляду питань щодо присудження державних премій;
- організаційний комітет (координаційний центр) – для забезпечення узгодження дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств,

установ та організацій з питань підготовки і проведення заходів загальнодержавного значення;

- рада – для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у відповідній сфері;

- робоча група – для участі у підготовці проектів нормативно-правових актів, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України;

- урядова комісія – для розслідування причин аварії (катастрофи), вжиття заходів щодо подолання наслідків стихійного лиха, надання допомоги потерпілим громадянам та їх сім'ям.

Типове положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України [343], затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 599, основними завданнями допоміжного органу визначає: сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань, що належать до його компетенції; підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідній сфері; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідній сфері; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади; удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

Допоміжний орган відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) проводить аналіз стану справ та причин виникнення проблем у процесі реалізації державної політики у відповідній сфері;

- 2) вивчає результати діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до його компетенції;

- 3) проводить моніторинг стану виконання органами виконавчої влади покладених на них завдань;

- 4) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

- 5) подає Кабінету Міністрів України розроблені за результатами своєї роботи рекомендації та пропозиції.

Допоміжний орган має право:

- 1) отримувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

2) залучати до участі у своїй роботі представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), а також незалежних експертів (за згодою);

3) утворювати у разі потреби для виконання покладених на нього завдань постійні або тимчасові робочі групи;

4) організовувати проведення конференцій, семінарів, нарад та інших заходів.

У випадках, передбачених законом, допоміжний орган може приймати рішення, обов'язкові для виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями, громадянами.

Таким чином, якщо правовий статус консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що створюються Кабінетом Міністрів України, регулюється Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та Типовим положенням про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України, то статус допоміжного органу, що створюється Президентом України, належним чином не унормований.

На наше переконання, оптимальним є прийняття Закону України «Про консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи», положеннями якого визначені види таких органів, їх організаційно-правовий статус, порядок утворення та припинення, а також форми роботи та акти, які уповноважені приймати такі органи.

Характерною особливістю таких суб'єктів В. В. Шутович виділяє те, що вони не належать до системи органів державної влади, оскільки будь-який орган державної влади діє від імені держави, наділяється державно-владними повноваженнями, які матеріалізуються у формі рішень, обов'язкових для виконання всіма членами суспільства. Тобто такі суб'єкти виконують допоміжну функцію Глави держави і забезпечують виконання ним своїх повноважень. Він вбачає оптимальним, коли врегулювання правового статусу відбувається не тільки окремих консультативних, дорадчих органів, а й усієї системи зазначених органів в цілому, що підвищить скоординованість та взаємоузгодженість діяльності суб'єктів, які

здійснюють нормопроектне забезпечення діяльності Президента України [586, с. 75].

Цікавим, на наш погляд, є запропонований Н. Г. Плахотнюком та В. І. Мельниченко [347, с. 123] спосіб вирішення означеного питання. На думку вчених, упорядкування діяльності цих органів може бути здійснено шляхом поділу їх на три категорії:

1) постійно діючі консультативно-дорадчі органи, утворення яких обумовлюється нормами про відповідне повноваження Президента України (помилування, громадянство, народження тощо). Специфікою таких органів повинно стати обов'язкове (один раз на квартал) проведення засідань з підготовкою на розгляд Президента відповідних висновків;

2) консультативно-дорадчі органи, що утворюються для вирішення певних завдань, що виникають перед Українською державою і Президентом України як її Главою. Ця категорія консультативно-дорадчих органів, виходячи з їх завдань, стане найбільш численною оскільки значною мірою підставою їх утворення стане суб'єктивне бачення Глави держави потреби у таких органах. Специфікою цих органів має стати їх невторчання у здійснення урядової політики. Їх основна роль повинна полягати у координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою підготовки Президентіві України пропозицій щодо напрямів розвитку держави;

3) консультативно-дорадчі органи, утворювані для надання консультацій Президентіві України у випадку виникнення надзвичайних ситуацій в державі. Їх діяльність за своїм характером має нагадувати діяльність урядових комісій, а тому термін, на який вони утворюються, повинен бути недовгим. З метою розмежування питань, вирішуваних урядовими комісіями при Главі держави, діяльність останніх має бути спрямована на здійснення Президентом України функцій гаранта [347, с. 124].

Крім допоміжних, консультативно-дорадчих органів, як колективні суб'єкти адміністративного права функціонує велика кількість державних органів.

Так, аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити ради, як колегіальні, незалежні органи, це: Вища рада юстиції, Громадська гуманітарна рада, Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства, Національна рада України з питань

розвитку громадянського суспільства, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна рада тристороння соціально-економічна рада, Рада національної безпеки і оборони.

Не претендуючи на визначення вичерпного переліку допоміжних органів, які функціонують у формі рад, вважаємо за доцільне звернути увагу на таке:

по-перше, нормативно-правові акти, які регулюють діяльність зазначених суб'єктів, є різними за юридичною силою, частина з них створюється на підставі закону, інша частина – на підставі Указу Президента;

по-друге, їх статус визначається по-різному, так, Вища рада юстиції є колегіальним, незалежним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність [375]. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення є конституційним, постійно діючим колегіальним органом, метою діяльності якого є нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, передбачених цими законами [415].

На нашу думку, визначити орган конституційним можна у випадку зазначення про це в Конституції України, проте в ній даний орган не згадується. Рада національної безпеки і оборони України, відповідно до Конституції України, є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України [432]. Ради, створені Указом Президента України, мають статус консультативно-дорадчих, допоміжних, постійно діючих органів;

по-третє, незважаючи на існування центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом – Державного комітету телебачення і радіомовлення України, який є головним у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, в інформаційній та видавничій сферах [424], саме Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення наділена виконавчо-розпорядчими функціями у зазначеній сфері, а саме: здійснення ліцензування телерадіомовлення, державної реєстрації

телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги, застосування санкцій за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення тощо. Крім того, діяльність Національної ради фінансується з Державного бюджету України. При цьому в Державному бюджеті України у видатках Національної ради передбачаються видатки за окремими бюджетними програмами на:

- управління у сфері телебачення і радіомовлення;
- офіційний моніторинг телерадіопрограм;
- розробку та реалізацію Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору, впровадження нових технологій і проведення досліджень щодо користування радіочастотним ресурсом для цілей телерадіомовлення;
- розроблення висновків щодо можливості та умов користування радіочастотним ресурсом України для потреб телерадіомовлення;
- утримання державного архіву телебачення і радіомовлення України.

Надходження від плати за видачу ліцензій та інші послуги, які надаються Національною радою, зараховуються до дохідної частини Державного бюджету України [415].

Натомість Державний комітет телебачення і радіомовлення України [424] є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Держкомтелерадіо України є головним у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, в інформаційній та видавничій сферах. Його основними завданнями є формування та реалізація державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах, поліграфії.

Держкомтелерадіо України з метою організації своєї діяльності:

1) забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх виконанням в апараті Держкомтелерадіо України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

2) здійснює добір кадрів в апарат Держкомтелерадіо України та на керівні посади на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, організовує роботу з підготовки,

перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників апарату Держкомтелерадіо України;

3) контролює діяльність підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держкомтелерадіо України;

4) організовує планово-фінансову роботу в апараті Держкомтелерадіо України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, виконує функцію головного розпорядника бюджетних коштів, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку, розробляє методичні рекомендації щодо застосування національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;

5) забезпечує ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів;

6) здійснює у межах повноважень разом із відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, зокрема міжнародних;

7) забезпечує у межах повноважень реалізацію державної політики щодо державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті Держкомтелерадіо України та на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

8) забезпечує у межах повноважень виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави [415].

Таким чином, можна дійти висновку, що Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення доцільно віднести до органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, переглянувши доцільність існування Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Ще однією групою суб'єктів адміністративного права є колективні суб'єкти, що функціонують як палати. До них слід віднести: Книжкову палату України, Аудиторську палату України, Українську нотаріальну палату, Рахункову палату, Торгово-промислову палату.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови слово «палата» (лат. *palatium* – палац) означає назву деяких державних установ, які відають чим-небудь. У країнах із парламентською формою правління – назва парламенту в цілому або кожної з його частин [92].

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність палат, дає можливість виокремити палати як недержавні неприбуткові самоврядні організації. Так, Торгово-промислова палата об'єднує юридичних осіб, які створені і діють відповідно до законодавства України та громадян України, що зареєстровані як підприємці та їх об'єднання. Метою створення Торгово-промислової палати є сприяння розвитку народного господарства та національної економіки, її інтеграції у світову господарську систему, формуванню сучасних промислової, фінансової і торговельної інфраструктур, створенню сприятливих умов для підприємницької діяльності, всебічному розвитку усіх видів підприємництва, не заборонених законодавством України, науково-технічних і торговельних зв'язків між українськими підприємцями та підприємцями зарубіжних країн [446].

Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 25.02.2003 № 255 Торгово-промислову палату визнано уповноваженим органом у видачі сертифікатів про походження товару [374], що, на нашу думку, не зовсім поєднується із статусом зазначеного суб'єкта.

Нотаріальна палата України, яка, до того ж, є і професійною організацією, створеною відповідно до ЗУ «Про нотаріат» [416] як неприбуткова юридична особа, натомість Аудиторська палата України, створена відповідно до Закону України «Про аудиторську діяльність», функціонує як незалежний орган, що формується на паритетних засадах шляхом делегування до його складу аудиторів та представників державних органів. Здавалося, б Аудиторська палата України також має професійне спрямування та цілком доречно було б її існування у статусі недержавної неприбуткової самоврядної організації, однак Аудиторська палата України, відповідно до Закону України «Про аудиторську діяльність» [369], виконує такі функції:

- 1) здійснює сертифікацію осіб, які мають намір займатися аудиторською діяльністю;
- 2) затверджує стандарти аудиту;
- 3) затверджує програми підготовки аудиторів та за погодженням з Національним банком України програми підготовки аудиторів, які здійснюватимуть аудит банків;
- 4) веде Реєстр;

5) здійснює контроль за дотриманням аудиторськими фірмами та аудиторами вимог цього закону, стандартів аудиту, норм професійної етики аудиторів;

6) здійснює заходи із забезпечення незалежності аудиторів при проведенні ними аудиторських перевірок та організації контролю за якістю аудиторських послуг;

7) регулює взаємовідносини між аудиторами (аудиторськими фірмами) у процесі здійснення аудиторської діяльності та у разі необхідності застосовує до них стягнення;

8) здійснює інші повноваження, передбачені законом та Статутом Аудиторської палати України [369].

Таким чином, фактично, Аудиторська палата України виконує функції виконавчо-розпорядчого характеру, які належать до функцій органів виконавчої влади.

Книжкова палата України – створена як державна наукова установа у сфері видавничої справи та інформаційної діяльності. Відповідно до Закону України «Про видавничу справу» [372] від 05.06.1997 р. здійснює:

- державну бібліографічну реєстрацію та централізовану каталогізацію всіх без винятку видів видань, випущених в Україні;
- збирання та використання адміністративних даних, які характеризують динаміку та тенденції у видавничій справі;
- аналіз тенденцій розповсюдження видавничої продукції, вивчення книжкового ринку, його регіональних особливостей;
- комплектування і збереження повного і недоторканного фонду Державного архіву друку – головного сховища всіх видів видань, випущених в Україні;
- державну стандартизацію видавничої та бібліотечної справи, розроблення і контроль за дотриманням стандартів суб'єктами видавничої справи, а також сертифікацію баз даних;
- розробку та обґрунтування короткострокових і довгострокових прогнозів розвитку видавничої та бібліографічної справи в Україні;
- наукові дослідження в галузі бібліографії, книгознавства, соціології книги та читання, консервації та реставрації документів;
- наукознавчі дослідження і розробку бібліометричних методів визначення пріоритетних напрямів і рівнів розвитку наукових досліджень;
- створення і видання поточних, кумулятивних і ретроспективних бібліографічних показників, реферативних

журналів і науково-аналітичних оглядів, друкованих карток;

- розробку та експлуатацію бібліографічних баз даних і мереж бібліографічної інформації;
- організацію книгообміну.

Фонди друкованої продукції і бази даних Книжкової палати України перебувають під охороною держави та є власністю держави.

Книжкова палата України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, одержує безоплатні та платні обов'язкові примірники всіх видань, випуск яких здійснюється суб'єктами видавничої справи в Україні, і надає узагальнену інформацію про це через засоби масової інформації та надсилає її в управління преси та інформації обласних державних адміністрацій [372].

Книжкова палата України підпорядковується центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у видавничій сфері, а саме Державному комітету телебачення і радіомовлення [372].

Рахункова палата, відповідно до Закону України «Про рахункову палату» [433], є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Рахункова палата є юридичною особою, має свою печатку із своїм найменуванням і зображенням Державного герба України.

Місцезнаходженням Рахункової палати є місто Київ.

На Рахункову палату покладаються такі завдання:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;
- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;
- аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому;
- регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;
- виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України [433].

Таким чином, палати, які функціонують в Україні, мають різний правовий статус та функціональне призначення. Залежно від завдань їх можна розмежувати на колективні суб'єкти адміністративного права:

- а) самоврядні організації (Торгово-промислова палата, Українська нотаріальна палата, Аудиторська палата України);
- б) державні органи (Рахункова палата України);
- в) державні установи (Книжкова палата України).

До того ж слід зазначити, що організаційно-правова форма цих суб'єктів не повною мірою пов'язана з завданнями, які на них покладаються, та відповідно потребує уточнень і уніфікації. Разом з тим кожна з них створена на підставі норм відповідних законів.

Ще однією групою суб'єктів адміністративного права є фонди.

Саме слово «фонд» (фр. *fond* от лат. *fundus* «основа») у Великому тлумачному словнику сучасної української мови трактують як ресурси, запаси, нагромадження держави, підприємства. Матеріальні цінності, що здійснюють кругообіг у процесі виробництва [92, с. 1327].

В Україні фонди існують в різних статусах. Як органи центральної виконавчої влади (Пенсійний фонд України, Фонд державного майна), як установи: бюджетні, економічно самостійні, неприбуткові; наукові, як допоміжні органи, самоврядні організації; як цільові позабюджетні страхові фонди.

Так, Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра соціальної політики України. Пенсійний фонд України, відповідно до Положення про Пенсійний

фонд України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 384/2011 [396], входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоніфікованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок).

Основними завданнями Пенсійного фонду України [396] є:

1) реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоніфікованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску;

2) внесення пропозицій міністру щодо формування державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню;

3) керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

4) призначення (перерахунок) пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та підготовка документів для їх виплати;

5) забезпечення своєчасного і в повному обсязі фінансування та виплати пенсій, допомоги на поховання, інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством;

6) ефективне та цільове використання коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів;

7) забезпечення надходжень від сплати збору на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, ведення обліку цих надходжень, інших коштів відповідно до законодавства та здійснення контролю за їх сплатою, забезпечення ведення реєстру застрахованих осіб.

Відповідно до Закону України «Про Фонд державного майна України» [453] до основних завдань Фонду державного майна України належать:

1. реалізація державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності;

2. організація виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, інших актів законодавства та здійснення контролю за їх виконанням;

3. управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави у статутних капіталах господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та затверджено план приватизації або план розміщення акцій; товариств, утворених у процесі перетворення (у тому числі шляхом корпоратизації) державних підприємств, що належать до сфери його управління, а також товариств, утворених за участю Фонду державного майна України;

4. захист майнових прав державних підприємств, установ та організацій, а також корпоративних прав держави на території України та за її межами;

5. здійснення контролю у сфері організації та проведення приватизації державного майна, відчуження державного майна у випадках, встановлених законодавством, передачі державного майна в оренду та користування; повернення у державну власність державного майна, що було приватизоване, відчужене або вибуло з державної власності з порушенням законодавства; управління корпоративними правами держави, які перебувають у сфері його управління;

6. державне регулювання у сфері оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності;

7. сприяння процесу демонополізації економіки і створенню умов для конкуренції виробників;

8. співробітництво з міжнародними організаціями у реалізації державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна у межах покладених на нього повноважень, управління корпоративними правами держави, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності [453].

На відміну від фондів як органів виконавчої влади, фондам-установам притаманні додаткові характеристики. Як установи в Україні функціонують Фонд гарантування вкладів фізичних осіб [452], який є економічно самостійною, неприбутковою установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку. Органи

державної влади та Національний банк України не мають права втручатися в діяльність Фонду щодо реалізації законодавчо закріплених за ним функцій і повноважень. Відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [435] основним завданням Фонду є забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб та виведення неплатоспроможних банків з ринку.

На виконання свого основного завдання фонд у порядку, передбаченому законом, здійснює такі функції:

- 1) веде реєстр учасників фонду;
- 2) акумулює кошти, отримані з наступних джерел: початкові збори з учасників фонду; регулярні збори з учасників фонду; спеціальний збір до Фонду; доходи, одержані від інвестування коштів фонду в державні цінні папери України; доходи, одержані у вигляді процентів, нарахованих Національним банком України за залишками коштів на рахунках фонду, відкритих у Національному банку України; кредити, залучені від Національного банку України; неустойка (штрафи, пеня), що стягується відповідно до цього закону; кошти, що були внесені Національним банком України в розмірі 20 мільйонів гривень на день створення фонду; кошти з Державного бюджету України; доходи від надання фінансової підтримки приймаючому банку; благодійні внески, гранти, технічна допомога, у тому числі від іноземних осіб; кошти, отримані від виконання заходів, передбачених планом врегулювання, зокрема від продажу неплатоспроможного банку або перехідного банку, ліквідації банку;
- 3) здійснює контроль за повнотою і своєчасністю перерахування зборів кожним учасником фонду;
- 4) інвестує кошти фонду в державні цінні папери України;
- 5) здійснює заходи щодо організації виплат відшкодувань за вкладками в разі прийняття рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку;
- 6) здійснює регулювання участі банків у системі гарантування вкладів фізичних осіб;
- 7) бере участь в інспекційних перевірках проблемних банків за пропозицією Національного банку України;
- 8) застосовує до банків та їх керівників відповідно фінансові санкції і накладає адміністративні штрафи;

9) здійснює процедуру виведення неплатоспроможних банків з ринку, у тому числі шляхом здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації банків, організовує відчуження активів і зобов'язань неплатоспроможного банку, продаж неплатоспроможного банку або створення та продаж перехідного банку;

10) здійснює перевірки банків щодо дотримання законодавства про систему гарантування вкладів фізичних осіб;

11) надає фінансову підтримку приймаючому банку;

12) здійснює прогнозування потенційних витрат фонду на виведення неплатоспроможних банків з ринку та відшкодування коштів вкладникам.

Таким чином, як видно з переліку функцій Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, частина з них фактично має адміністративно-правовий характер, що дає можливість віднести зазначену установу до колективних суб'єктів адміністративного права, наділених владними повноваженнями.

Державний фонд фундаментальних досліджень [384] як державна наукова установа, що належить до сфери управління Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації, створений для підтримки на конкурсній основі фундаментальних наукових досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук, що проводяться науковими установами, вищими навчальними закладами, вченими, та виконує наступні функції:

- забезпечує проведення наукової експертизи та конкурсного відбору проектів фундаментальних наукових досліджень для їх підтримки;

- забезпечує адресне фінансування відібраних на конкурсній основі проектів фундаментальних наукових досліджень і здійснення контролю за використанням наданих коштів за цільовим призначенням;

- забезпечує практичне використання отриманих результатів фундаментальних наукових досліджень;

- взаємодіє з міжнародними і зарубіжними фондами, іншими організаціями, що здійснюють підтримку фундаментальних наукових досліджень в Україні;

- здійснює підготовку видання і розповсюдження друкованих, аудіовізуальних, інформаційних та інших наукових матеріалів, що

стосуються фундаментальних наукових досліджень, зокрема монографій, за результатами виконання наукових і науково-технічних проектів;

- підтримує наукові проекти молодих учених;
- проводить наукові конференції, зокрема міжнародні.

Український державний фонд підтримки фермерських господарств як бюджетна установа виконує функції з реалізації державної політики щодо фінансової підтримки становлення і розвитку фермерських господарств, діє на основі Статуту, який затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики [450].

Відповідно до Закону України «Про фермерське господарство» [450] кошти Українського державного фонду підтримки фермерських господарств надаються новоствореним фермерським господарствам та фермерським господарствам з відокремленими фермерськими садибами, фермерським господарствам, які провадять господарську діяльність та розташовані у гірських населених пунктах, на поліських територіях, визначених в установленому порядку Кабінетом Міністрів України, на безповоротній основі та на конкурсних засадах на поворотній основі, а іншим фермерським господарствам підтримка надається тільки на поворотній основі, а також – спрямовуються на забезпечення гарантій, поруки при кредитуванні банками фермерських господарств [450].

Вищезазначені функції свідчать, що Український державний фонд підтримки фермерських господарств як самостійна неприбуткова установа також наділяється функціями виконавчо-розпорядчого характеру та відповідно є активним суб'єктом адміністративного права.

Державною спеціалізованою неприбутковою організацією, підпорядкованою Кабінету Міністрів України, є Український фонд боротьби з ВІЛ-інфекцією і СНІДом. Він утворений з метою залучення та цільового використання позабюджетних та міжнародних коштів для реалізації програм із запобігання захворюванню населення на ВІЛ-інфекцію і СНІД та здійснює акумуляцію позабюджетних та міжнародних коштів з метою забезпечення фінансовими ресурсами реалізації програм із запобігання захворюванню на ВІЛ-інфекцію і СНІД та фінансування відповідних заходів, а також сприяння об'єднанню міжнародних

зусиль, спрямованих на боротьбу з ВІЛ-інфекцією і СНІДом в Україні [447].

Бюджетною установою, діяльність якої спрямовується, координується та контролюється Міністерством соціальної політики України, є Фонд соціального захисту інвалідів [397]. Основними завданнями Фонду є:

1) реалізація в межах своєї компетенції заходів щодо забезпечення зайнятості та працевлаштування інвалідів;

2) виконання програм щодо соціального захисту інвалідів, забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалідів війни, воїнів-інтернаціоналістів, військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів, інвалідів по зору та слуху, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, що перебувають на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, в органах місцевого самоврядування.

Цільовими позабюджетними страховими фондами є Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України [392], Фонд загальнообов'язкового державного соціального старанування України на випадок безробіття [393], Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [391]. Вони створюються для управління відповідним одноіменним страхуванням та на які покладено функції акумуляції страхових внесків, контролю за їх використанням та виплата відповідних соціальних послуг. Кожен із фондів створюється та функціонує на підставі закону.

У статусі допоміжного органу при Президентові України створений Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [383].

Основними завданнями фонду є:

– консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими

громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування;

- забезпечення діяльності Ради регіонів щодо питань місцевого самоврядування та підготовки матеріалів із цих питань для розгляду на засіданнях Ради;

- участь у розробленні пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування;

- вивчення практики застосування законодавства з питань місцевого самоврядування та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення, участь у підготовці висновків до проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування;

- розроблення пропозицій стосовно підвищення кваліфікації кадрів для системи місцевого самоврядування;

- підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, забезпечення діяльності делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи [383].

Аналіз завдань, які стоять перед Фондом, дає можливість зробити висновок про несумісність назви допоміжного органу з поставленими завданнями та відповідно необхідності коригування зазначеної проблеми.

Фонди, як суб'єкти адміністративного права також функціонують у різних організаційно-правових формах і відповідно наділені різними адміністративно-правовими статусами. Спільним у таких суб'єктів має бути одна з функцій, що спрямована на накопичення та розподіл певних ресурсів.

Крім вищезазначених, при Президентові України діють: Комітет з Національної премії України імені Т. Г. Шевченка [345] як допоміжний орган; Комітет з Державної премії України в галузі науки і техніки [341] як спеціальний орган; Комітет з економічних реформ [342] як консультативно-дорадчий орган; Національний антикорупційний комітет [344] як консультативно-дорадчий орган.

На нашу думку, існування такої кількості органів державної виконавчої влади, державних органів, допоміжних, консультативно-дорадчих органів не виключає дублювання їх повноважень, виконання функцій органів виконавчої влади іншими органами, необґрунтованого збільшення кількості державних службовців.

Для вирішення зазначених проблем, на нашу думку, доцільно:

по-перше, піти шляхом систематизації органів за сферами діяльності;

по-друге, прийняти Закон України «Про державні органи», «Про правоохоронну діяльність та правоохоронні органи» та Закон України «Про дорадчі, допоміжні, консультативні органи», в яких чітко визначити, в яких сферах, за яких підстав та ким можуть створюватися такі органи, кому підпорядковуватимуться, які функції вони здійснюватимуть у сфері правового регулювання та який статус набудуть. Це сприятиме прозорості діяльності органів держави, уникненню дублювань та чіткості виконання вищезазначених завдань.

До того ж, якщо орган виконує функції органу виконавчої влади, його слід включити до системи органів виконавчої влади, в окремих випадках це можуть бути органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

3.3.2. Органи місцевого самоврядування в системі суб'єктів публічної адміністрації

Реформування адміністративного права України, визначення його місця та ролі у теоретичному і нормативному обслуговуванні процесів державотворення неможливе без переосмислення і оновлення суб'єктів адміністративного права.

Сьогодні домінуючими суб'єктами адміністративного права є органи публічної адміністрації, які на законних підставах набули владних повноважень для реалізації публічного інтересу.

В. Б. Авер'янов до суб'єктів публічної адміністрації відносив органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [1, с. 117–118].

Досліджуючи органи місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації, слід зазначити, що зазвичай вчені по-різному визначають можливість їх участі в адміністративно-правових відносинах, акцентуючи увагу на видах органів місцевого самоврядування та видах адміністративно-правових відносин, у яких вони мають можливість брати участь.

Так, професор В. К. Колпаков, досліджуючи відносини предмета адміністративного права, з метою окреслення їх особливостей звертає увагу на управлінські відносини, що виникають під час діяльності органів місцевого самоврядування, які за своєю суттю однорідні із відносинами управління, суб'єктом якого виступають органи

державної влади, що зумовлює необхідність їх адміністративно-правового регулювання [208, с. 23–25].

Т. О. Коломоець вважає, що відносини, які виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг, є адміністративно-правовими та становлять предмет адміністративного права [199, с. 3–4].

С. В. Ківалов пов'язував діяльність органів місцевого самоврядування у сфері адміністративно-правового регулювання з реалізацією делегованих повноважень та наданням управлінських послуг, зазначаючи, що до структури предмета адміністративного права входять: а) управлінські відносини, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавними організаціям; б) суспільні відносини, пов'язані з наданням громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами різноманітних управлінських послуг [10, с. 8–9].

В академічному курсі з адміністративного права звертається увага на те, що при всій єдності публічної влади (завдання, мета) спостерігаються істотні відмінності у їх природі й, відповідно, адміністративно-правовому статусі. Передусім адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування виявляється при здійсненні функцій, які виконуються на підставі делегованих їм повноважень [5, с. 243].

У підручнику «Курс адміністративного права» за загальною редакцією В. В. Коваленка зазначається, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їх компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу [237, с. 115].

Є. В. Курінний до різновидів владно-управлінської діяльності відносив державне управління, а також комунальне управління, яке, на його думку, є універсальним, недержавним різновидом владно-управлінської діяльності, що має підзаконний характер і здійснюється в межах місцевого владного рівня уповноваженими на те суб'єктами

органів місцевого самоврядування відповідно до затверджених програм соціально-економічного розвитку певного села, селища або міста з метою забезпечення повної, всебічної та своєчасної реалізації потреб та інтересів територіальної громади, що мають або повинні мати відповідну нормативно-правову регламентацію [236, с. 27].

Професор Т. О. Коломоєць стверджує, що, незважаючи на те, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці органам місцевого самоврядування приділялась достатня увага в доктрині адміністративного права, вони не розглядались як домінуючі, базові суб'єкти адміністративного права [198, с. 3].

Грунтовний аналіз наукових праць кінця XIX–XXI століття, присвячених органам місцевого самоврядування як суб'єктам адміністративного права, здійснили у науковій статті «Органи місцевого самоврядування як особливий різновид колективних суб'єктів адміністративного права» Т. Коломоєць та П. Лютіков, вчені дійшли висновку, що органи місцевого самоврядування розглядаються як суб'єкти адміністративного права з віднесенням їх, з використанням різних критеріїв для класифікації, до так званих суб'єктів, наділених владними повноваженнями, юридичних осіб, публічних юридичних осіб, колективних суб'єктів адміністративного права тощо – суб'єктів адміністративного права. Водночас органи місцевого самоврядування не є домінуючими суб'єктами адміністративного права, оскільки їх адміністративна правосуб'єктність безпосередньо пов'язана з реалізацією власних і делегованих повноважень [196, с. 216].

Аналіз вказаних точок зору дозволяє зробити такі висновки: по-перше, в адміністративно-правовій науці відсутнє усталене розуміння видів адміністративно-правових відносин, в яких суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями, виступають органи місцевого самоврядування, зазвичай наголошується на участі органів місцевого самоврядування в управлінських відносинах, здійснюється акцент на делегованих повноваженнях та можливості надання управлінських послуг. Натомість поза увагою вчених залишається участь органів місцевого самоврядування у відносинах адміністративної відповідальності та відносинах адміністративного судочинства; по-друге, думки вчених щодо органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації також не є усталеною: одні вчені визначають такими суб'єктами виконавчі

комітети органів місцевого самоврядування, інші – органи місцевого самоврядування взагалі. Все це дає підстави стверджувати про необхідність аналізу органів місцевого самоврядування як різновидів суб'єктів публічної адміністрації та визначення видів адміністративних правовідносин, в яких вони можуть брати участь.

Конституція України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу [217].

Влада місцевого самоврядування, як і державна влада, має публічний характер, хоч її публічні функції просторово й за обсягом обмежені: вони поширюються тільки на певну частину країни і не мають того практично всеохоплюючого в сучасних умовах характеру, який присутній у функціях державної влади [534, с. 102].

Вона має підзаконний характер: основні питання життя територіальної громади, що мають загальнодержавне, а не місцеве значення, регулюються актами державної влади, нормами права, встановлені нею.

Публічна влада територіальної громади, разом з тим, володіє певною автономією щодо державної влади. Органи державної влади, як правило, не можуть безпосередньо змістити виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Режим законності в діяльності органів місцевого самоврядування забезпечується через систему адміністративного контролю: можливістю оскаржити їх правові акти в адміністративні суди [534, с. 103].

В Україні місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [409].

Таким чином, елементами системи місцевого самоврядування є територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні

інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [409].

Органами місцевого самоврядування є:

- сільські, селищні, міські ради, районні та обласні ради – представницькі органи місцевого самоврядування;
- виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (виконавчі комітети, управління, відділи) – виконавчі органи місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що не всі з перерахованих органів місцевого самоврядування села, селища, міста утворюються та функціонують в обов'язковому порядку. Так, наприклад, у сільських радах, що представляють територіальні громади, які нараховують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий комітет може не утворюватися, а його функції здійснює сільський голова одноосібно ч. 3 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [409].

Щодо управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, то, відповідно до закону, вони «можуть утворюватись» (ч. 1 ст. 54 [409]). Це означає, що на практиці вказані органи утворюються там, де в цьому є нагальна необхідність, переважно міськими радами міст обласного, республіканського (АРК), загальнодержавного значення, де є великі обсяги виконавчої роботи в окремих галузях місцевого господарського та соціально-культурного адміністрування.

Не є обов'язковим елементом системи місцевого самоврядування міста з районним поділом і районні в місті ради, оскільки вирішення питання про їх утворення (не утворення) залежить від рішення територіальної громади міста з районним поділом чи міської ради (ч. 2 ст. 5, п. 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону) [409].

Такий же характер мають і органи самоорганізації населення, оскільки їх утворення залежить не тільки від ініціативи самих жителів, а ще й від дозволу сільської, селищної, міської ради, районної в місті ради.

Представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні, обласні ради) виступають від імені населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці та представляють інтереси відповідних соціальних груп. Вони є

колегіальними органами загальної компетенції, виражають волю територіальної громади, приймаючи від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер [300, с. 243].

Необхідність формування представницьких органів територіальної громади зумовлена різнорівневими і різноцільовими інтересами жителів конкретних населених пунктів – членів територіальних громад, що у межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації й іншому управлінському впливу. Вони формуються самою громадою з числа її членів і представляють інтереси громадян з метою їх подальшого вирішення [365, с. 54].

Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування визначені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [409], який гарантує радам їх виключні повноваження, тобто такі питання, які мають право вирішувати лише представницькі органи самоврядування і ніякі інші та включають організаційно-кадрові, нормотворчі, фінансово-бюджетні, контрольні та деякі інші [409].

Саме це гарантує провідну роль представницьких органів серед усіх інших органів місцевого самоврядування [300, с. 252–253].

Представницькі органи місцевого самоврядування володіють верховенством щодо таких питань: а) адміністративно-територіального устрою (ради вирішують ці питання на основі та у межах закону – п. 4, п. 11 ст.26, п. 25, 26 ст. 43 Закону [409]); б) структури місцевого самоврядування та вступу у добровільні об'єднання територіальних громад; в) самостійне вирішення кадрових питань, зокрема проходження муніципальної служби; г) прийняття комплексних програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; д) статутне право та муніципальна нормотворчість; е) прийняття та контроль за виконанням місцевих бюджетів, муніципальна фінансова політика (місцеві податки і збори, позики тощо); є) управління комунальною власністю, її приватизація, створення відповідних муніципальних служб; ж) благоустрій, архітектура та будівництво; з) використання земельних та інших природних ресурсів [348, с. 322–323].

Виключні повноваження реалізуються безпосередньо на пленарних засіданнях, що передбачає:

1) залежно від важливості ці питання виділені законодавцем як такі, що можуть вирішуватися лише провідним, головним представницьким органом у системі органів місцевого самоврядування;

2) ці питання розглядаються колегіально обраними представниками територіальної громади – депутатами;

3) розгляд саме цих питань здійснюється радою на підставі принципу розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування у порядку і в межах, визначених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [409] та іншими законами;

4) ніякі інші органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішення з питань, віднесених до виключних повноважень рад;

5) у свою чергу, ці ради не мають право передавати вирішення цих питань іншим органам і посадовим особам самоврядування [300, с. 274].

Аналіз компетенції рад дозволяє зробити висновок про те, що саме на них покладається основний обсяг самоврядних повноважень.

Відповідно до ст. 140, 141 Конституції України [217], ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [409], до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються цими радами.

Згідно з Конституцією України [217] та Законом [409] районні й обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат.

Основними структурними підрозділами виконавчого комітету є відділи і управління. Проте чинне законодавство України щодо створення відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради викликає певні зауваження.

Зокрема, ст. 1 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» містить приписи, відповідно до яких міські та районні у містах ради зобов'язані створювати у своїй структурі служби у справах неповнолітніх [419]. Це не зовсім відповідає ідеї місцевого самоврядування, оскільки таким чином Верховна Рада України як державний орган впливає (не завжди з наявністю достатніх підстав) на організацію діяльності органів місцевого самоврядування, адже

подібні норми дозволяють прямий вплив держави на вирішення справ місцевого значення. В умовах реформи місцевого самоврядування це неприпустимо, внаслідок чого існує необхідність у скасуванні таких норм [160, с. 63].

Залежно від обсягу та характеру компетенції всі управління, відділи й інші виконавчі органи можна поділити на галузеві та функціональні.

Галузевими є органи, що створюються радою для керівництва відповідною галуззю місцевого управління. Такими є виконавчі органи ради з питань економіки, освіти та науки, охорони здоров'я, соціального захисту населення, охорони праці, охорони навколишнього природного середовища, земельних ресурсів, фізичної культури та спорту, культури, містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства, сім'ї та молоді, неповнолітніх, комунального майна, енергетики, промисловості та зв'язку, інвестиційної політики, розвитку підприємництва, зовнішньоекономічних зв'язків, надзвичайних ситуацій і цивільного захисту тощо.

Функціональними є відділи, управління й інші органи, що здійснюють координаційно-регулюючу або контрольну діяльність. До них належать виконавчі органи ради з питань внутрішньої політики й інформаційно-аналітичної роботи, фінансового забезпечення, координації роботи підприємств торгівлі, громадського харчування та побуту, контролю за дотриманням законодавства про працю, захисту прав споживачів, архівного забезпечення, державної реєстрації, взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи тощо [160, с. 63].

Виконавчі органи зобов'язані втілювати в життя рішення представницьких органів.

Виконавчий комітет ради є одним із найважливіших її виконавчих органів, який утворюється на термін повноважень відповідної ради. Для організації своєї роботи виконавчий комітет приймає як і рада регламент.

Регламент – нормативно-правовий документ, що визначає порядок його роботи. Порядок підготовки та внесення питань на засідання, процедуру прийняття рішень і контролю за їх виконанням [246, с. 54].

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати і вирішувати всі питання, віднесені законом до відання виконавчих органів ради (ст. 52 закону [409]) [299, с. 384–387].

Відповідно до Закону виконавчі органи рад мають всі ознаки самостійно структурованих органів місцевого самоврядування. Вони є юридичними особами, наділеними виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної ради, а також є відповідальні та підзвітні перед відповідною радою. Виконавчі органи рад не можуть самостійно здійснювати державно-владні повноваження, оскільки не належать до органів виконавчої влади. Водночас, відповідно до Конституції [217] і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [409], вони здійснюють надані законом (делеговані) повноваження органів виконавчої влади. З цих питань, відповідно до ст. 143 Конституції [217] і ст. 11 закону [409], вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування [217], до складу яких входять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (ст. 140 Конституції [217]). Отже, делегованими повноваженнями мають наділятися як ради, так і їх виконавчі комітети.

Однак, аналізуючи гл. 2 розділу II закону [409], бачимо, що делеговані повноваження надаються тільки виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Зрозуміло, що ця невідповідність між двома основними нормативно-правовими актами зумовлює певні колізії на практиці [246, с. 100]. Враховуючи те, що виконавчі органи сільських селищних рад можуть створюватись, а можуть і не створюватись.

Особливістю представницьких органів місцевого самоврядування є те, що лише вони наділяються правом вирішувати будь-яке питання, віднесені до повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань, які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може в принципі вирішувати будь-яке питання, віднесені до повноважень органів місцевого

самоврядування. Тому в законі [409] йдеться не про поділ владних повноважень, а про функціональне розмежування за напрямками діяльності між відповідними радами, їх виконавчими органами та сільським, селищним, міським головою [300, с. 250–251].

Вчені-адміністративісти по-різному підходять до визначення повноважень органів місцевого самоврядування, одні їх визначають як владні повноваження, інші – здійснюють розподіл на дозвольно-реєстраційні та розпорядчі, наголошується і на публічних виконавчо-розпорядчих, дозвольно-реєстраційних, контрольних функціях, однак найусталенішим залишається поділ на власні та делеговані.

Так, повноваження, надані органам місцевого самоврядування, З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль поділяють на дозвольно-реєстраційні та розпорядчі [187, с. 166].

У підручнику з адміністративного права України за загальною редакцією професора Т. О. Коломєць зазначається, що органи місцевого самоврядування виконують ряд повноважень, які притаманні органам державної влади. Це відбувається, по-перше, завдяки можливості останніх делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування, а по-друге, завдяки делегуванню державою частини своїх повноважень для їх більш ефективної реалізації органам місцевого самоврядування. Саме виконуючи такі повноваження, органи місцевого самоврядування виступають як суб'єкти адміністративного права [19, с. 66].

Важливою особливістю місцевого самоврядування в Україні є наявність у його системі спеціальних органів – районних і обласних рад, які повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, але, не маючи власних виконавчих органів, вони змушені делегувати частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади – районним і обласним державним адміністраціям. Зазначений недолік має бути усунений, одним із варіантів якого, пропонують науковці, є наділення обласних та районних рад правом формувати власні виконавчі органи.

Сьогодні в Україні йде активний пошук більш оптимальної моделі організації влади на так званому «регіональному рівні». Цей пошук особливо пожвавився у зв'язку з проведенням в Україні адміністративної та політичної реформ. Висловлюються, наприклад, пропозиції про надання регіонам (областям) більш широких повноважень і про відновлення на цьому рівні виконавчих органів

районних, обласних рад, а також про уточнення у зв'язку з цим функції місцевих державних адміністрацій, про зосередження їх зусиль в основному на реалізації контрольно-наглядових функцій [300, с. 152].

Можна констатувати існуючу на сьогодні проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що зумовлена тим, що функціонально (змістовно) це, по суті, однорідні суб'єкти, оскільки вони вирішують практично однакові питання. В Україні ця проблема набуває особливого значення ще й тому, що на районні та обласні державні адміністрації Конституцією України покладається не тільки здійснення виконавчої влади в районах і областях (ст. 118) і контроль за органами місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих їм законом повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), а ще й повноваження районних і обласних рад, делеговані ними відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 119) [300, с. 140–141].

У деяких наукових працях наголошується на необхідності зведення делегування до мінімуму. В. Борденюк вважає, що органам «місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні вони не можуть переважати власні повноваження органів місцевого самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення» [75, с. 321]. Насправді вийшло навпаки. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [409] містить 67 власних самоврядних повноважень, а делегованих – аж 78. Тобто, як зазначає П. Любченко, в Україні вся система виконавчих органів місцевих рад задіяна в процесі реалізації повноважень органів виконавчої влади. Оскільки обсяг цих повноважень складає майже половину, а в окремих випадках навіть більше половини, що не сприяє розвитку місцевого самоврядування в цілому [260, с. 77].

Органи місцевого самоврядування є неоднаковими за своїм статусом (представницькі та виконавчі), але діють не хаотично, а системно, тобто в порядку, зумовленому засобами їх утворення, взаємовідносинами, що забезпечують у комплексі досягнення загальних цілей [300, с. 249].

Ознаки правовідносин, що виникають в діяльності органів місцевого самоврядування, аналогічні ознакам правовідносин, що виникають у процесі функціонування органів виконавчої влади. Саме це і об'єднує органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади в систему органів публічної адміністрації.

Тому слушним у цьому контексті будуть зауваження О. Бориславської, що органи місцевого самоврядування не можуть бути абсолютно незалежними від держави, адже вони діють у системі публічно-владних відносин. Організаційно відокремлені від державної влади вони пов'язані з нею функціонально. Порядок створення органів місцевого самоврядування визначаються актами органів державної влади. Вони діють у напрямі загальнодержавної політики – економічної, соціальної, екологічної, у сфері культури тощо, можуть наділятися окремими державними повноваженнями. Тому можна зрозуміти наявність певного контролю держави за виконанням тих державних функцій, які згідно із законом делеговані органом місцевого самоврядування, а також контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування законності. Однак цей контроль не може виходити за встановлені законом межі і не повинен перетворюватися у втручання в діяльність місцевих рад та їх виконавчих органів [с. 76].

Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах визначаються як органи самоврядної адміністрації. А. Школик, досліджуючи їх систему, до органів самоврядної адміністрації відносить:

- виборних перших посадових осіб місцевого самоврядування (мерів, бургомістрів, старост, голів тощо);
- виконавчі органи місцевого самоврядування (правління, адміністрації, відділи тощо) [585, с. 65].

Представницькі органи місцевого самоврядування (ради, сейми) за змістом діяльності, на думку вченого, подібні до діяльності парламентів [585, с. 65].

Ознаками, завдяки яким органи самоврядної адміністрації входять у структуру публічної адміністрації, є:

- те, що вони як і державні органи повинні задовольняти публічний інтереси;
- у багатьох випадках виконують завдання і функції держави;
- форми і методи їх діяльності є подібними до наявних у місцевих органів державної адміністрації;

– для приватних осіб, як споживачів адміністративних послуг, немає істотного значення, куди вони звертаються: до органу державної чи самоврядної адміністрації [585, с. 66].

Погоджуючись із зазначеними ознаками та можливістю їх використання, при характеристиці органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації в українському адміністративному праві слід додати такі, визначені вченими – адміністративістами.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти виключно в інтересах територіальної громади та створювати умови для реалізації прав і обов'язків людини і громадянина.

Вони наділені правовою організаційною, матеріальною та фінансовою автономією в межах власних повноважень та є залежними при реалізації делегованих [187, с. 89].

Органи місцевого самоврядування мають риси, які наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення [20, с. 138].

Невід'ємною характеристикою органів місцевого самоврядування є об'єднання суб'єкта і об'єкта управління на рівні соціального утворення, тобто можна говорити про особливість системи місцевого самоврядування, яка полягає в самоуправлінні, адже об'єкт як генетично визначена умова суб'єкта впливає на вибір мети та засобів її досягнення.

Органи місцевого самоврядування виявляють себе як суб'єкти, які реалізують певні функції у системі адміністративно-правових відносин.

Так, у сфері публічного управління органи місцевого самоврядування виконують власні та делеговані повноваження.

Власні повноваження місцевого самоврядування – це ті права і обов'язки, які визначає за суб'єктами місцевого самоврядування держава і які забезпечують самостійне вирішення питань місцевого значення [20, с.139].

Водночас у юридичній літературі та законодавстві набув поширення термін «делеговані повноваження».

Делегування – це надання права вирішувати те чи інше питання іншому органу без суттєвого втручання у його вирішення.

Делегування повноважень – це двосторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію,

визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу.

Отже, «делегування» означає, як правило, надання повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих повноважень; він повинен фінансувати із власних коштів їх здійснення або передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти [506, с. 232].

Делеговані повноваження місцевого самоврядування – це повноваження органів виконавчої влади, якими наділені органи місцевого самоврядування з одночасною передачею необхідних матеріальних і фінансових ресурсів, реалізація яких підконтрольна органам державної виконавчої влади [20, с. 139].

До того ж, з точки зору державної теорії місцевого самоврядування, сам поділ повноважень місцевого самоврядування на «власні» та «делеговані» не має певного серйозного концептуального навантаження, оскільки всі свої владні повноваження місцеве самоврядування отримує в законі, в якому втілена державна воля народу. Тільки і всього, що в межах власних повноважень орган місцевого самоврядування діє цілком автономно, а в межах делегованих – під контролем відповідних державних органів, оскільки делегування повноважень не є формою їх повної деволюції на рівень того, кому вони делегуються. Ці повноваження залишаються і повноваженнями відповідних державних органів [300, с. 150–151].

Для створення основ ефективного функціонування місцевого самоврядування необхідно здійснити децентралізацію влади з тим, щоб локальні питання вирішувалися місцевими органами самостійно і під свою відповідальність. Цей принцип дозволяє перетворити систему управління в найбільш придатну до забезпечення інтересів населення на місцях.

На думку Ю. П. Битяка, зміст управлінських відносин, що виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, однорідний із відносинами управління з боку держави, а тому перші потребують адміністративно-правового регулювання [23, с. 24].

Саме дуалістична природа органів місцевого самоврядування визначає особливості їх адміністративно-правового статусу.

Поряд з відносинами між органами місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами існують так звані горизонтальні адміністративно-правові відносини, що виникають між представниками влади й спрямовані на координацію їх зусиль для досягнення спільних цілей управлінської діяльності. Так, згідно зі статтею 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи й організації [410]. Подібні відносини регламентуються засобами диспозитивного методу адміністративного права.

У сфері надання адміністративних послуг, відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» [409], обов'язки створення центрів надання адміністративних послуг покладаються на місцеві ради, центри надання адміністративних послуг функціонують як структурні підрозділи – виконавчих органів ради, місцеві ради затверджують переліки адміністративних послуг та технічні регламенти, здійснюють фінансування центрів надання адміністративних послуг.

Таким чином, органи місцевого самоврядування як різновид суб'єктів публічної адміністрації виконують функцію з організації надання адміністративних послуг населенню відповідно до загально-національних стандартів та загальної політичної спрямованості уряду, фінансування, кадрового забезпечення та контролю.

Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє констатувати, що адміністративна діяльність органів місцевого самоврядування є за своєю суттю діяльністю з організації надання послуг. Органи місцевого самоврядування в рамках своєї дієздатності створюють публічні установи, необхідні для господарського, соціального і культурного обслуговування жителів, територіальної громади тощо. До них відносять, наприклад: медичні, освітні, культурні заклади, музеї, бібліотеки, транспортні, житлово-комунальні підприємства, підприємства благоустрою, притулки для старих, дитячі садки, театри, парки [588, с. 72–73].

Тенденцією розвитку місцевого управління у зарубіжних країнах є переосмислення традиційного погляду на муніципалітети як на основних виробників місцевих благ і послуг. Надання послуг населенню поступово перестає бути провідною функцією місцевої влади (у науковій літературі йдеться про «плюралізацію» даного процесу). На перший план виступають такі завдання, як менеджмент,

нагляд, інспектування та координування. Вважаємо, що роль муніципальних органів все полягає у так званій «забезпечуючій» владі, яка вирішує такі основоположні завдання: виявлення нагальних потреб населення; встановлення конкретних пріоритетів; визначення стандартів надання послуг і пошук оптимальних шляхів забезпечення цих стандартів; співпраця з центральною та регіональною владою у вирішенні завдань, що мають місцеве значення; інспектування та координування діяльності різних організацій, що діють на місцевому рівні, співпраця з ними (переважно на контрактній основі); здійснення зворотного зв'язку між споживачами послуг та їх безпосередніми виробниками з використанням відповідних демократичних механізмів, певна лобістська діяльність в інтересах місцевих громад.

Таким чином відбувається відмова від традиційної моделі, в рамках якої місцева влада практично всі муніципальні послуги надавала самотійно, що свідчить про набагато більший поділ на сучасному етапі функцій надання послуг і стратегічної відповідальності за подібні послуги. Поряд з цим посилюється організаційна фрагментація муніципального управління. Безпосереднє виконання окремих муніципальних функцій може бути передане до спеціальних округів, різним спеціалізованим організаціям, що володіють значною фінансовою самотійністю і майновою незалежністю. Певні повноваження делегуються і на субмуніципальний – сусідським радам, радам споживачів тощо [568, с. 83].

Муніципальні органи все частіше передають окремі служби у приватні руки на контрактній основі (для визначення зазначеного феномена у науковій літературі був навіть введений спеціальний термін – «контрактна держава»). Цим вони ніби перетворюються на певні еквіваленти асоціацій споживачів, які виступають у ролі замовників, лише оплачують послуги, призначені кінцевим споживачам. Як показує американський досвід, у тих містах, де надання громадських послуг здійснюється не місцевими муніципальними службами, а іншими організаціями та установами, інтереси населення часто захищені значно краще. Переставши бути безпосереднім виробником послуг, місцева влада починає обстоювати інтереси, у першу чергу, споживача. У цій ролі голова місцевої адміністрації порівнюється з агентом із закупівель у великій корпорації. Враховуючи, що конкуренція між постачальниками зростає пропорційно до їх кількості, голова місцевої адміністрації може прагнути збільшити

число потенційних, постачальників. Зростання ж конкуренції змушує постачальників більш уважно ставитися до вимог споживача. У рамках нової, деполітизованої моделі діяльність місцевої влади починає оцінюватися громадянами, які є споживачами послуг з точки зору кінцевого результату ринкових принципів ефективності, а не політичних міркувань.

Широке використання різних спеціалізованих організацій у здійсненні управлінських функцій на місцях сприяє впровадженню ринкових механізмів у муніципальну діяльність, забезпечує більш високу якість і оперативність послуг, що надаються. Посилюється ринкова конкуренція, визначальне прагнення компаній-контрактантів до того, щоб після закінчення терміну контракт з ними був відновлений. У свою чергу, змушені перебудовуватися і муніципальні підприємства. Для того щоб протистояти конкуренції, їм доводиться знаходити оптимальне співвідношення між доходами та витратами, посилювати контроль над своїми поточними фінансовими операціями і т. д. [568, с. 84].

До делегованих повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [409], належить розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Справи про адміністративні правопорушення, відповідно до правил підвідомчості, встановлених ст. 218 Кодексу України про адміністративні правопорушення [190] (далі – КУпАП), розглядають адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад, а також виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (відповідно до ст. 219 КУпАП [190]). Такі правила мають встановлюватись відповідно до положень відповідних нормативно-правових актів, зокрема Правил благоустрою територій населеного пункту, які розробляються для всіх сіл, селищ, міст і затверджуються органами місцевого самоврядування, Правил торгівлі на ринках [403; 190].

У сфері адміністративного судочинства органи місцевого самоврядування при здійсненні ними владних управлінських функцій

на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, виступають суб'єктами владних повноважень.

Рішення органів місцевого самоврядування, у межах повноважень, визначених законом, приймаються у формі нормативних та індивідуальних актів, вони є обов'язковими для виконання на певній території.

Органи місцевого самоврядування незалежні у прийнятті рішень.

За своєю природою такі акти органів місцевого самоврядування є публічно-владними, а тому вони підпадають під перевірку адміністративними судами щодо відповідності визначеним критеріям.

Щодо правомірності рішень і дій суб'єктів владних повноважень, якими виступають органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 2, ч. 3 Кодекс адміністративного судочинства [188] (далі – КАС) у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності цих суб'єктів, адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони відповідності до таких вимог:

1) вчиненні на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами;

2) адміністративні рішення і дії, вчинені з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) адміністративні рішення і дії, вчинені обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) адміністративні рішення і дії, вчинені безпосередньо (неупереджено);

5) адміністративні рішення і дії, вчинені добросовісно;

6) адміністративні рішення і дії, вчинені розсудливо;

7) адміністративні рішення і дії, вчинені з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;

8) адміністративні рішення і дії, вчинені пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких сприятиме це рішення (дія);

9) адміністративні рішення і дії, вчинені з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.

10) адміністративні рішення і дії, вчинені своєчасно, тобто протягом розумного терміну [348, с. 323–325].

Отже, враховуючи вищевикладене, можна визначити, що органи місцевого самоврядування є особливими суб'єктами адміністративного права – інтегральним компонентом системи суб'єктів публічної адміністрації. Ці особливості проявляються в їх структурній побудові, наділенні окремих структурних елементів дуалістичними публічно-владними повноваженнями та максимальній наближеності при здійсненні публічного управління, наданні адміністративних послуг до людини і громадянина, що відповідно сприяє своєчасній і швидкій реалізації публічного інтересу на певній території. Потенційними учасниками адміністративно-правових відносин, що входять до предмета адміністративного права є як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування, що дозволяє стверджувати про їх повноцінність та значущість у системі суб'єктів галузі.

3.3.3. Громадські організації як суб'єкти адміністративного права

Партнерські стосунки та якісна адміністративно-правова взаємодія суб'єктів громадянського суспільства та держави в особі органів публічної адміністрації запорука соціальної, правової держави. Виходячи саме з таких позицій 24 березня 2012 року Указом Президента України була затверджена Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [507], яка спрямована на реалізацію принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та визначає концептуальні, взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства.

Затвердження цієї стратегії є цілком закономірним явищем, адже громадянське суспільство – це продукт тривалого історичного розвитку, складне і багатофакторне явище людського буття, яке починає формуватися з поділом суспільства на державну і недержавну сфери діяльності. Воно характеризується розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права.

Побудова громадянського суспільства є метою суспільного розвитку, засобом всебічного забезпечення інтересів, прав та свобод людини і громадянина [582, с. 146].

Отже, найважливішим критерієм громадянського суспільства є існування вільних, рівних та активних індивідів, які об'єднуються в колективи.

Також ця обставина передбачає діяльність індивідів у публічній сфері, де вони прагнуть взаємодіяти зі структурами держави з метою реалізації своїх власних та суспільних інтересів.

Інституції громадянського суспільства дають можливість кожному окремому індивіду реалізувати свої інтереси, брати участь в узгодженні інтересів різних зацікавлених груп та соціальних верств. Специфіка цих організацій полягає в тому, що утворюються вони в межах громадянського суспільства, а реалізують свої функції в межах правової держави, беручи участь в адміністративно-політичному та соціально-культурному житті суспільства.

Сучасна політологічна наука, наука теорії держави і права, наука конституційного та адміністративного права переймаються проблемами громадянського суспільства, взаємодії його елементів з державою. Аналіз наукових праць з даної проблематики дає підстави зробити висновок, що питання інститутів громадського суспільства під тим чи іншим кутом зору досліджували: А. Алієв, Д. Алімов, О. Ващук, М. Віхляєв, Н. Гаєва, В. Галуцько, М. Данченко, А. Дарков, Є. Додіна, Т. Ковальчук, В. Колпаков, Т. Коломоєць, В. Копейчиков, В. Кравченко, П. Любченко, П. Рабинович, І. Рожок, В. Селіванов, В. Сіренко, О. Скакун, С. Солдатов, В. Тимошенко, І. Усенко, С. Юрьєв, Ц. Ямпольська.

Разом з тим слід зазначити, що в адміністративно-правовій науці поки що недостатньо монографічних робіт, присвячених взаємодії органів публічної адміністрації та колективних суб'єктів громадянського суспільства. Нормативна детермінація інститутів громадянського суспільства, їх багатоманітність та поліфункціональність вимагають визначення форм взаємодії суб'єктів громадянського суспільства з органами публічної адміністрації, що зумовлює необхідність дослідження їх як суб'єктів адміністративного права.

Так, досліджуючи наукову та навчальну літературу з адміністративного права, привертає увагу той факт, що в

адміністративно правовій літературі практично не вживається поняття «колективні суб'єкти громадянського суспільства», сам термін «громадянське суспільство» також не привертав увагу адміністративістів. Особливу увагу вчені приділяли громадським організаціям як суб'єктам адміністративного права, які є основними суб'єктами громадянського суспільства, однак все зводилося до регулювання державою діяльності цих суб'єктів, а саме: їх легалізації та контролю за їх діяльністю, відповідальності та припинення діяльності об'єднань громадян. Решта відносин – предмет регулювання норм інших галузей права [25, с. 54]. З таким висновком вчених складно погодитись, адже практично поза увагою лишилися питання участі громадських організацій в публічному управлінні та їх впливу на прийняття рішень органами публічної влади.

Отже, основні тенденції у розвитку участі колективних суб'єктів громадянського суспільства у сфері публічного управління на сучасному етапі супроводжуються урізноманітненням форм взаємодії, що застосовуються ними, та розширенням кола питань, до яких вони залучаються. Разом з тим проведене дослідження дозволяє констатувати, що норми про діяльність громадських об'єднань не сприяють повноцінній участі таких суб'єктів, тому що існуюче правове регулювання не повною мірою враховує тенденції розвитку інституцій громадянського суспільства в Україні та можливості їх впливу на органи публічної влади. Тому виникає об'єктивна необхідність використання системного підходу до перегляду правового регулювання громадських об'єднань, в межах якого важливо усунути розглянуті проблемні питання.

Оптимальною є позиція В. В. Галуцька, який зазначає, що значною мірою взаємовідносини держави й об'єднань громадян регулюються нормами адміністративного права, ці норми визначають подвійний адміністративно-правовий статус об'єднань громадян. Вчений зазначає, що громадські організації, по-перше, є класичними об'єктами публічного управління та повинні дотримуватись визначеного законодавством адміністративно-правового режиму щодо створення, здійснення своєї статутної діяльності та ліквідації. По-друге, об'єднанням громадян закони України можуть делегувати деякі державні владні повноваження [20, с. 146]. В цілому погоджуючись з вченим, вважаємо необхідним доповнити таку позицію.

Розглядаючи діяльність колективних суб'єктів громадянського суспільства, слід звернути увагу на специфіку їх функцій у сфері відносин публічного адміністрування.

З одного боку, вони не наділені публічно-владними повноваженнями, разом з тим зацікавлені в активному впливі на сферу публічного адміністрування, а з іншого – їх слід чітко відокремити від суб'єктів адміністративного права-юридичних осіб, що створюються з метою отримання прибутку, так як останні зацікавлені в якісному отриманні адміністративних послуг і практично не впливають на сферу публічного адміністрування.

Видатний український вчений адміністративіст В.К. Колпаков зазначав: «...відмінність адміністративно-правового статусу громадських формувань від адміністративно-правового статусу державних структур полягає в тому, що у відносинах з іншими суб'єктами права і між собою ці формування виступають виключно від власного імені і не мають державно-владних повноважень. Держава інтенсивно і цілеспрямовано регулює їх діяльність. Сутність такого регулювання полягає у тому, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об'єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації» [207, с. 166]

Основоположні засади створення і функціонування об'єднань громадян містить Конституція України [217]. Вона визначила (ст. 36), що громадяни України для здійснення і захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів мають право на об'єднання в політичні партії та громадські організації. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Отже, на конституційному рівні закріплено:

по-перше, право громадян на об'єднання в політичні партії та громадські організації;

по-друге, недопущення будь-яких обмежень прав і свобод громадян: а) у зв'язку із діями щодо вступу в будь-яке об'єднання, б) у зв'язку із належністю до будь-якого об'єднання;

по-третє, легітимність двох видів об'єднань громадян: а) політичних партій, б) громадських організацій;

по-четверте, рівність перед законом усіх об'єднань громадян;

по-п'яте, визначені цілі їх створення і функціонування: а) захист своїх прав і свобод; б) задоволення інтересів політичних; в) задоволення інтересів економічних; г) задоволення інтересів культурних; д) задоволення інтересів інших (наприклад, соціальних, творчих, вікових, спортивних, професійних).

Далі (ст. 37) Конституція України [217] встановлює два види обмежень щодо існування об'єднань громадян. Перший вид обмежень стосується їх структури: політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Другий вид обмежень стосується змісту їх діяльності. Забороняється створення і функціонування об'єднань, діяльність яких спрямована на: а) на ліквідацію незалежності України та підриг її безпеки; б) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; в) порушення суверенітету і територіальної цілісності держави; в) незаконне захоплення державної влади; г) пропаганду війни, насильства, міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі; д) посягання на права і свободи людини та здоров'я населення.

Важлива роль у регламентації обмежень щодо утворення і функціонування об'єднань громадян належить конституційному положенню, яке встановлює, що заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Із всіх об'єднань громадян Конституція [217] виокремлює політичні партії (ст. 36, 37, п. 11 ст. 92, ст. 127) і професійні спілки (ст. 36, 127), встановивши головні засади їх правового статусу.

Стосовно політичних партій її нормами визначено таке: а) партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян; б) беруть участь у виборах; в) їх членами можуть бути лише громадяни України; г) обмеження щодо членства у партіях встановлюються виключно Конституцією і законами України; д) не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Щодо професійних спілок, її нормами визначено таке: а) громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів; б) професійні спілки є громадськими організаціями; в) вони об'єднують

громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності; г) професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів; д) усі професійні спілки мають рівні права; е) обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно Конституцією і законами України.

Конституційні норми отримали подальший розвиток у ряді законів та підзаконних актів, які утворили законодавство про громадські формування.

Це, насамперед, закони України: «Про громадські об'єднання» [380], «Про політичні партії в Україні» [422], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [431], «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [411], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [421], «Про органи самоорганізації населення» [420], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [430], «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [371], «Про волонтерську діяльність» [379], «Про свободу совісті та релігійні організації» [434], «Про споживчу кооперацію» [439], «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [448], «Про торгово-промислові палати в Україні» [446], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [368] тощо.

За наявності такого масиву нормативно-правових актів логічною була б така схема побудови законодавства про громадські формування: «Конституція – загальний закон про всі види громадських формувань – акти про окремі види громадських формувань – акти, що фіксують «фрагменти» статусу громадських формувань, поряд зі спеціальним регулюванням інших питань».

З січня 2013 року в Україні набрав чинності Закон України «Про громадські об'єднання» [380], який визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань.

Його дія [380] не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення:

- 1) політичних партій;
- 2) релігійних організацій;

3) непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

4) асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань;

5) саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування;

6) непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів.

Таким чином дія Закону «Про громадські об'єднання» [380] поширюється на громадські формування за винятком вищевказаних.

За новим законом громадськими об'єднаннями є добровільні об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

У законі визначено організаційно правові форми громадських об'єднань: громадська організація та громадська спілка. Громадською організацією визначається громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадською спілкою є громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Разом з тим громадські об'єднання можуть існувати і в інших організаційно-правових формах, а саме: у статусі громадського об'єднання функціонують, наприклад, благодійний фонд, асоціація, конгрес, громадський рух, спілка, товариство, громадська / благодійна установа, благодійна організація (фондація, місія, ліга) тощо. Доцільним, на нашу думку, є запозичення досвіду Російської Федерації, де в чинному Законі «Про громадські об'єднання» визначено вичерпний перелік усіх організаційно-правових форм, у яких можуть функціонувати громадські об'єднання.

Визначено можливість існування громадського об'єднання зі статусом юридичної особи та без такого статусу. Саме норми адміністративного права регулюють порядок його набуття.

Так, Ю. П. Битяк зазначає, що норми адміністративного права визначають адміністративно-правовий статус об'єднань громадян, а саме: сукупність прав і обов'язків, які реалізуються в

правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян та органами виконавчої влади [23, с. 112].

Вчений, розглядаючи громадські об'єднання, визначає їх загальні, які притаманні усім об'єднанням, та спеціальні, характерні лише окремим громадським об'єднанням ознаки. Загальними ознаками, на його думку, є: а) добровільність об'єднання; б) організаційні заходи, якими діяльність об'єднань громадян виступають самоврядування та саморегуляція; в) відсутність у об'єднання громадян внаслідок їх природи державно-владних повноважень (за винятком випадків, коли держава делегує такі їх повноваження та здійснює їх законодавче закріплення. До спеціальних ознак вчений відносить: а) членство в об'єднанні та відносини членства, що впливають звідси; б) обов'язковість участі членів громадського об'єднання в його роботі та створенні загальної бази об'єднання шляхом внесення членських внесків; в) наявність статуту громадського об'єднання [23, с. 121].

У юридичній енциклопедії за загальною редакцією Ю. С. Шемшученка об'єднання громадян визначено як добровільне громадське формування на основі єдності інтересів громадян з метою спільної реалізації їхніх прав і свобод [93, с. 209].

О. М. Ващук, розглядаючи громадські організації, вважає, що підставою їх відмежування від інших колективних утворень громадян є наявність у них таких ознак: 1) недержавність; 2) добровільність; 3) неприбутковість; 4) організаційна єдність; 5) самоврядність [86, с. 322].

К. Ю. Меркулова виділяє ознаки громадських організацій як виду громадських об'єднань, а саме: 1) недержавна організація; 2) добровільність об'єднання; 3) неприбуткова організація, метою якої не є отримання прибутку, тобто він не може перерозподілятися і повинний бути спрямований лише на цілі організації. На її думку, термін «неприбуткова організація» підкреслює особливий режим діяльності та оподаткування такої організації [287, с. 195].

Крім того, вона додатково виділяє четверту загальнообов'язкову ознаку громадських об'єднань – наявність спільної мети, яка, на її думку, полягає у реалізації, а отже, і захисті членами об'єднання своїх спільних інтересів (соціальних, економічних, культурних тощо), оскільки реалізація будь-якого суб'єктивного права, з погляду взаємовідносин громадянина з іншими суб'єктами, пов'язана з

усуненням всіх тих негативних умов, що заважають подальшій ефективній реалізації вже матеріалізованого суб'єктивного права [287, с. 194–196].

Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа надають визначення громадського об'єднання через його ознаки. Так, вчені вважають, що громадське об'єднання це «добровільне, самокероване, некомерційне формування, створене з ініціативи громадян, що об'єдналися на основі спільності інтересів для реалізації загальних цілей, зазначених у статуті громадського об'єднання» [91, с. 108].

М. Ю. Віхляєв, ґрунтовно досліджуючи громадські організації як суб'єктів адміністративного права, виокремлює такі ознаки об'єднань громадян:

1) добровільний характер – фізичні особи не можуть бути примушені будь-ким до створення об'єднання громадян, обов'язкового вступу в них, обов'язкової організаційної чи матеріальної підтримки їхньої діяльності, подібні дії вони можуть здійснювати лише за власним бажанням;

2) незалежність у виборі напрямів та методів діяльності – жодний орган державної влади чи місцевого самоврядування, будь-який інший суб'єкт суспільних відносин, який не є членом певного об'єднання громадян, не може визначити сферу діяльності цього об'єднання, наполягати на необхідності вибору конкретних форм та методів його діяльності;

3) спрямованість на задоволення інтересів членів-діяльність об'єднань громадян визначається законними соціальними, економічними, творчими, віковими, національно-культурними, спортивними, професійними, політичними та іншими інтересам конкретних фізичних та юридичних осіб, які належать до його членів, його функціонування безпосередньо направлено на їхнє задоволення як усередині цього об'єднання, так і в зовнішній середі у відносинах з іншими суб'єктами суспільних відносин;

4) спрямованість на досягнення громадських цілей – крім задоволення інтересів окремих членів, об'єднання громадян функціонують з метою вирішення загальних або для усього суспільства, або для його окремої групи соціальних проблем;

5) створення на основі спільної діяльності – кожний член об'єднання громадян вносить певний внесок у його розвиток, проте, звичайно, їхній рівень активності є різним;

6) самоорганізація та самоврядування – здатність членів об'єднання громадян самостійно без залучення сторонньої допомоги та відсутності обов'язку отримання згоди вирішувати питання, що стосуються внутрішнього функціонування об'єднання;

7) законний порядок створення та діяльності – об'єднання громадян створюються та функціонують у порядку, який визначений Конституцією України, законодавством України та нормативними актами об'єднань громадян, у разі порушення яких безпосередньо вони або їхні члени можуть бути притягнені до юридичної (адміністративної, цивільної, кримінальної, дисциплінарної) відповідальності;

8) некомерційний характер діяльності – метою діяльності об'єднань громадян не може бути отримання прибутку при його подальшому розподілі між членами об'єднання, проте це не виключає можливість об'єднань громадян займатися підприємницькою (комерційною) діяльністю з метою досягнення їхніх головних цілей діяльності при відсутності розподілу отриманих від неї коштів між членами або засновниками об'єднань;

9) утворення шляхом об'єднання як фізичних, так і юридичних осіб – окремі види об'єднань громадян (наприклад, громадські організації) можуть у своєму складі, крім індивідуальних членів, мати колективних членів, які є юридичними особами;

10) об'єднання громадян є гарантією та формою реалізації конституційного права громадян на об'єднання, яке передбачає можливість створювати об'єднання громадян, вступати в існуючі об'єднання громадян, утримуватись від вступу в об'єднання громадян, безперешкодно виходити з об'єднання громадян;

11) можливість створення як шляхом державної реєстрації з отриманням статусу юридичної особи, так і шляхом повідомлення без отримання статусу юридичної особи;

12) багатоманітність різновидів об'єднань громадян у зв'язку з надзвичайно широким спектром сфер та напрямів їхньої діяльності, які визначаються різноманітністю інтересів та потреб їх засновників та членів;

13) можливість членства громадян України, громадян іноземних держав, осіб без громадянства.

Вчений зазначає, що переважна більшість виділених ознак об'єднань громадян є загальними для всіх їхніх видів, проте у зв'язку

з чисельністю видів об'єднань громадян деякі з виділених ознак не є притаманними всім об'єднанням громадян (наприклад, політичні партії підлягають обов'язковій державній реєстрації). Виокремлені загальні ознаки дозволяють запропонувати такі визначення об'єднань громадян – це добровільні, незалежні у виборі напрямів та методів діяльності, некомерційні, самоврядні громадські формування, які створюються та функціонують на основі спільної діяльності, спрямованої на задоволення інтересів їхніх членів як усередині цього об'єднання, так і зовні у відносинах з іншими суб'єктами суспільних відносин, та досягнення громадських цілей у порядку, який визначений Конституцією України, законодавством України та нормативними актами об'єднань громадян [103, с. 60–61].

Натомість вчений не звертає увагу на принципи функціонування громадських об'єднань, які сформульовані в законі, а саме: добровільності; самоврядності; вільного вибору території діяльності; рівності перед законом; відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); прозорості, відкритості та публічності [380], які теж доцільно віднести до ознак громадських організацій, адже саме принципи відображають їх суттєві характеристики.

Як правильно підкреслює професор В. Колпаков, свій регулюючий вплив держава поширює тільки на ті повноваження громадських формувань, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації. Сутність такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об'єднань у сфері публічного адміністрування, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації [207, с. 166]. Так, держава а) забезпечує додержання прав громадських об'єднань; б) забороняє втручання органів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб, крім випадків, передбачених законом; в) визначає можливість залучення органами публічної адміністрації громадських об'єднань до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення

консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах публічної адміністрації, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань; г) встановлює обов'язок щодо проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; д) визначає порядок здійснення органами публічної адміністрації державного нагляду та контролю за дотриманням закону громадськими об'єднаннями [380].

Таким чином, публічний статус громадського об'єднання охоплює його повноваження у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації, які полягають у легалізації, реорганізації, припиненні громадських формувань, контролю за їх діяльністю, та можливістю залучення до взаємодії.

Громадські об'єднання утворюються фізичними особами та/або юридичними особами приватного права і тому відносяться до недержавних суб'єктів адміністративного права. Публічно-правовий статус громадських об'єднань визначається пріоритетною метою їх діяльності.

У підручнику з адміністративного права професора В. Колпакова виділяються такі критерії, за якими здійснюється розмежування громадських об'єднань: 1) за метою створення і діяльності об'єднання громадян визнаються:

- політичною партією;
- громадською організацією;

2) за територіальним масштабом діяльності в свій час вчений виділяв громадські організації з всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом [207, с. 170]. Сучасне законодавство виділяє громадські організації із всеукраїнським статусом та громадські організації, які такого статусу не мають [380]. Всеукраїнський статус громадське об'єднання набуває за умови, по-перше, наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць, по-друге, підтвердження такого статусу у порядку, встановленому зоном. Спеціальними законами можуть визначатися інші вимоги щодо підтвердження всеукраїнського статусу окремих видів громадських об'єднань.

Підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання та відмова від такого статусу є добровільними;

3) за віком, досявши якого дозволяється бути членом об'єднання громадян, виділяються: політичні партії, громадські організації дорослого населення, молодіжні та дитячі громадські організації [207, с. 171].

Закон встановлює якісні, кількісні вимоги до засновників громадських об'єднань та обмеження, які пов'язані із їх статусом.

Так, якісними вимогами можна визначити вік та статус засновника.

Так, засновниками громадської організації можуть бути особи, які досягли 18 років і які є: а) громадянами України, б) іноземцями, в) особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Засновниками молодіжних і дитячих організацій можуть бути ті самі особи, але після досягнення 14-річного віку. Цікавим є той факт, що Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» встановлює, що засновниками молодіжних та дитячих громадських організацій можуть бути громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 15-річного віку.

Така неузгодженість у законодавстві має бути приведена у відповідність.

Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи.

Кількість засновників громадського об'єднання не може бути меншою, ніж дві особи.

Засновником громадської організації не може бути особа, яку визнано судом недієздатною.

Засновниками громадської спілки не можуть бути: а) політичні партії; б) юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення; в) юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна і та сама особа; г) юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції.

Повноваження засновника громадського об'єднання закінчуються після прийняття рішення про реєстрацію або прийняття повідомлення про утворення громадського об'єднання.

Членами (учасниками) громадської організації, крім молодіжної та дитячої, можуть бути громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 14 років;

4) за способом обліку членів громадські формування можуть поділятися на: а) формування з фіксованим та нефіксованим членством; б) на формування з індивідуальним, колективним та колективно-індивідуальним членством.

У молодіжних та дитячих громадських організаціях допускається індивідуальне і колективне членство. Індивідуальними членами молодіжних та дитячих громадських організацій можуть бути громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах [411].

Індивідуальними членами молодіжних громадських організацій можуть бути особи віком від 14 до 35 років, індивідуальними членами дитячих громадських організацій – особи віком від 6 до 18 років. Вступ неповнолітніх віком до 10 років до дитячих громадських організацій здійснюється за письмовою згодою батьків, усиновителів, опікунів або піклувальників. Особи старшого віку можуть бути членами молодіжних та дитячих громадських організацій за умови, якщо їх кількість у цих організаціях не перевищує 10 відсотків загальної кількості членів; у складі виборних органів молодіжних та дитячих громадських організацій кількість осіб старшого віку не може перевищувати третину членів виборних органів.

Колективними членами молодіжних та дитячих громадських організацій можуть бути колективи інших молодіжних та дитячих громадських організацій.

Колективне членство допускається також у громадських спілках. Членами громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи, фізичні особи, які досягли 18 років та не визнані судом недієздатними [411].

У політичних партіях членами можуть бути лише громадяни України, які відповідно до Конституції України, мають право голосу на виборах, до того ж одночасно можна перебувати лише в одній політичній партії.

Законом встановлюються обмеження щодо членства в політичних партіях, так членами політичних партій не можуть бути: 1) судді; 2) працівники прокуратури; 3) працівники органів

внутрішніх справ; 4) співробітники Служби безпеки України; 5) військовослужбовці; 6) працівники органів державної податкової служби; 7) персонал Державної кримінально-виконавчої служби України.

Членство в політичній партії є фіксованим, форма фіксації має бути визначена статутом політичної партії. Обов'язковою умовою фіксації членства в політичній партії є наявність заяви громадянина України, поданої до статутного органу політичної партії, про бажання стати членом цієї партії.

Членство в молодіжних та дитячих громадських організаціях може бути фіксованим і нефіксованим [411].

Порядок набуття і припинення членства у громадському об'єднанні, права та обов'язки його членів визначаються статутом [380].

За організаційно-правовими властивостями професор Ю. П. Битяк класифікує об'єднання громадян на: масові об'єднання громадян (політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, добровільні товариства, професійні спілки та ін.); органи громадської самодіяльності (народні дружини з охорони громадського порядку); органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайону, будинкові, вуличні комітети та ін) [11, с. 122–123].

За способом легалізації громадські формування поділяються на легалізовані шляхом: а) реєстрації; б) повідомленням про заснування [207, с. 170].

Професор Т. Коломoeць зазначає, що нормами адміністративного права регулюються питання легалізації громадських формувань, контролю за їх діяльністю, відповідальності та припинення діяльності об'єднань громадян [197, с. 75].

Так, під легалізацією громадських об'єднань розуміється їх офіційне визнання, що здійснюється способом їх реєстрації або повідомлення про заснування [197, с. 75].

О. В. Кузьменко зазначає, що реєстраційна діяльність – це юридична процедура, що передбачає ряд заходів, у результаті яких здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта [233, с. 113]. З огляду на це необхідно виділити відповідний ряд заходів, у результаті здійснення яких відбувається документальне підтвердження сформованого правового статусу громадського об'єднання.

Закон «Про громадські об'єднання» [380] встановив загальні правила легалізації. Відповідно до них, по-перше, легалізація може бути здійснена одним з двох шляхів: а) шляхом реєстрації; б) шляхом повідомлення про заснування; по-друге, при легалізації шляхом реєстрації громадське об'єднання набуває статусу юридичної особи.

Особливості легалізації конкретних видів об'єднань громадян містять нормативні акти, які спеціально регулюють їх статус. Так, політичні партії можуть легалізовуватись лише шляхом реєстрації, що зафіксовано у ст. 10 Закону «Про політичні партії в Україні» [422]; професійні спілки, їх об'єднання легалізуються шляхом повідомлення на відповідність заявленому статусу і набувають права юридичної особи з моменту затвердження статуту ст. 16 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [431].

Легалізація є функцією публічної адміністрації і здійснюється чітко зафіксованими у законодавстві органами, а саме:

- Державною реєстраційною службою України (Укрдержреєстр) [395];
- Реєстраційними службами територіальних органів Міністерства юстиції України [398, 442], що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру.

У сукупності легалізуючих органів особливе місце належить Державній реєстраційній службі – центральному органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через юстиції. Укрдержреєстр є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері легалізації об'єднань громадян.

Вищезазначений орган, по-перше, здійснює легалізацію всеукраїнських об'єднань громадян, реєстрацію політичних партій, міжнародних громадських організацій. Забезпечує оприлюднення: даних про легалізовані об'єднання громадян і інформації про відмову в їх реєстрації. По-друге, здійснює контроль за додержанням політичною партією чинного законодавства, а також свого статуту. У разі їх порушень звертається до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії або про заборону політичної партії. По-третє, контролює додержання громадськими організаціями положень законодавства і статуту. При виявленні порушень застосовує до громадських організацій стягнення або вносить до суду відповідні подання. По-четверте, здійснює державний контроль за виконавчими

органами сільських, селищних, міських рад щодо реалізації ними делегованих повноважень з питань легалізації місцевих громадських організацій [395].

Реєстрація громадського об'єднання здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [386], із врахуванням особливостей визначених статусним законодавством про громадські формування, у результаті якої вони набувають статусу юридичної особи приватного права.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15 травня 2003 року [90] державною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців визнано засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру.

Законодавством передбачено поетапну процедуру створення громадських об'єднань. На першому етапі здійснюється утворення громадського об'єднання на установчих зборах його засновників та оформлюється протоколом. Другий етап полягає у легалізації утвореного громадського об'єднання. Процедура легалізації має бути розпочата протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів.

Для чого ініціатор легалізації об'єднання громадян подає до легалізуючого органу відповідні документи. Легалізуючий орган в свою чергу, перевіряє їх наявність відповідно до вимог «Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань» [355], фіксує їх надходження.

Процедура легалізації полягає у:

а) проведенні правової експертизи установчих документів на їх відповідність Конституції та іншим актам законодавства України. Правову експертизу проводять:

– Укрдержреєстрі – Департамент легалізації об'єднань громадян, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств;

– у територіальних органах Мін'юсту – реєстраційні служби [355].

б) прийнятті рішення про легалізацію. Рішення приймаються залежно від результатів правової експертизи в межах встановленого строку виключно на підставах, встановлених чинним законодавством. Укрдержреєстр та реєстраційні служби територіальних органів Мін'юсту (далі – легалізуючий орган), зобов'язані у строк, визначений законами України та іншими актами законодавства України, прийняти одне з таких рішень: про легалізацію (реєстрацію) громадського формування; про відмову в легалізації (реєстрації) громадського формування. Такі рішення оформляються наказами, до яких додається правовий висновок щодо відповідності законодавству України установчих документів, поданих на легалізацію (реєстрацію);

в) внесенні відомостей до відповідного реєстру та присвоєнні реєстраційного номера. Відомості про легалізовані (zareєстровані) громадські формування, про зміни до статутних документів громадських формувань та про зміни у складі керівних органів вносяться до Єдиного реєстру громадських формувань у порядку, визначеному Положенням про нього [355].

Відомості реєстру містять таку інформацію:

– Реєстраційний номер запису та дата реєстрації в Єдиному реєстрі. Дата надходження документів, форма легалізації (шляхом реєстрації, шляхом повідомлення про заснування), найменування (повне, скорочене (за наявності)). Вид (політична партія, структурне утворення політичної партії; громадська організація, місцевий осередок громадської організації, спілка громадської організації; профспілка, організація профспілок, об'єднання профспілок та організацій профспілок тощо).

– Відомості про реєструвальний орган, до якого надійшли документи на легалізацію (реєстрацію). Дата та підстава прийнятого рішення про легалізацію (реєстрацію) (лист, правовий висновок, наказ, рішення суду) або відомості про відмову в легалізації (реєстрації). Відомості про реєстратора.

Останнім етапом легалізації є видача документа про легалізацію. Керівнику громадського формування або уповноваженій ним чи центральним статутним органом особі особисто видаються: а) свідоцтво про легалізацію (реєстрацію) громадського формування; б) перший примірник статуту, на копіях свідоцтва або статуту вони проставляють свій підпис із зазначенням своєї посади в громадському

формуванні, прізвища, імені та по батькові, дати одержання документів [355].

У випадку наявності певних підстав може бути відмовлено у реєстрації громадського формування. Такими підставами закон визначає: а) наявність у статуті та рішеннях, відображених у протоколі про утворення громадського об'єднання, положень, що не відповідають Конституції України; б) наявність положень щодо утворення і діяльності громадських об'єднань, до яких встановлені обмеження, а саме:

- утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

- громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань;

- інші обмеження права на свободу об'єднання, у тому числі на утворення і діяльність громадських об'єднань, можуть бути встановлені виключно законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей;

- громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом.

- не відповідність статусу засновників та учасників громадського формування встановленим законодавством вимогам.

За наявності зазначених підстав готуються правовий висновок про відмову з викладенням підстав відмови – конкретних положень законодавства України, яким суперечать (з якими не узгоджуються) статутні документи та/або норми статуту (положення), які порушені при прийнятті громадським формуванням відповідних рішень, та проект наказу.

У наказі викладається рішення легалізуючого органу та роз'яснюється порядок його оскарження. У преамбулі наказу вказуються закони України та інші нормативно-правові акти, які встановлюють повноваження легалізуючих органів, та/або судові рішення, які стали підставою для прийняття легалізуючим органом відповідного рішення

та/або вчинення дії. Про прийняте рішення заявникові надсилається лист-повідомлення за підписом директора департаменту, керівника реєстраційної служби територіального органу Мін'юсту.

Легалізоване громадське об'єднання наділяється відповідними правами та обов'язками.

Обсяг прав громадського об'єднання залежить від способу його легалізації.

Публічні права, якими наділяються громадські об'єднання, передбачені ст. Закону «Про громадські об'єднання», можна розмежувати на публічно-інформаційні та адміністративні.

До публічно-інформаційних прав необхідно віднести: а) право на вільне поширення інформації про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); б) право одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

До адміністративних прав належать: а) право звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; б) право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; в) право проводити мирні зібрання;

Враховуючи приватно-правову природу створення громадських об'єднань, законодавець наділяє їх правом здійснювати інші права, не заборонені законом.

Крім вищезазначених прав, громадські об'єднання зі статусом юридичної особи додатково наділяються, по-перше, адміністративними правами: а) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV; б) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого

самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

По-друге, майновими правами: а) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства; б) здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Слід звернути увагу на те, що саме громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку, разом з тим воно може займатися підприємницькою діяльністю. Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Реєстру громадських об'єднань; в) бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону; г) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації; д) отримувати відповідно до закону фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів; е) володіти, користуватися і розпоряджатися коштами та іншим майном, яке, відповідно до закону, передане такому громадському об'єднанню його членами (учасниками) або державою, набуте як членські внески, пожертвуване громадянами, підприємствами, установами та організаціями, набуте в результаті підприємницької діяльності такого об'єднання, підприємницької діяльності створених ним юридичних осіб (товариств, підприємств), а також майном, придбаним за рахунок власних коштів, тимчасово наданим у користування (крім розпорядження) чи на інших підставах, не заборонених законом.

Структура правового статусу суб'єкта права, крім прав в обов'язковому порядку, включає і обов'язки, які корелюються з правами.

Аналіз норм закону про громадські об'єднання дає можливість зробити такі висновки: по-перше, юридичні обов'язки в законі визначені для громадських об'єднань – юридичних осіб, по-друге, обов'язки громадських об'єднань зі статусом юридичної особи розпорошені, тому було б доцільно згрупувати їх в окремій статті закону.

До обов'язків громадських об'єднань із статусом юридичної особи законодавець відносить: а) ведення бухгалтерського обліку, фінансової та статистичної звітності, реєструватися в органах державної податкової служби та сплачувати до бюджету обов'язкові платежі відповідно до закону; б) при отриманні фінансової підтримки за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання цих коштів відповідно до закону.

Політичні партії зобов'язані щорічно опубліковувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про майно політичної партії; подавати на вимогу контролюючих органів необхідні документи та пояснення.

Профспілки, їх об'єднання, здійснюючи представництво та захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів своїх членів, повинні дотримуватися Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, а також виконувати колективні договори та угоди, які вони уклали, та взяті на себе зобов'язання.

Чітке визначення обов'язків громадської організації дасть можливість забезпечити належний контроль за їх виконанням, тому доцільно за аналогією з законодавством Російської Федерації визначити такі обов'язки громадських об'єднань в Україні, а саме: а) дотримуватися законодавства України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, що стосуються сфери їх діяльності, а також норм, передбачених статутами, іншими установчими документами; б) щорічно публікувати звіт про використання свого майна або забезпечувати доступність ознайомлення з вказаним звітом; в) щорічно інформувати орган, що реєструє громадські об'єднання, про продовження своєї діяльності з вказівкою місця знаходження постійно діючого керівного органу, його назви і даних про керівників громадського об'єднання в обсязі відомостей, що включаються до Єдиного реєстру громадських об'єднань; г) представляти за запитом органу, що реєструє громадські об'єднання, рішення керівних органів і посадових осіб громадського об'єднання, а також річні та квартальні звіти про свою діяльність в обсязі відомостей, що подаються до податкових органів; д) допускати представників органу, що реєструє громадські об'єднання, на заходи, що проводяться громадським об'єднанням; ж) сприяти представникам органу, що реєструє

громадські об'єднання, в ознайомленні з діяльністю громадського об'єднання щодо досягнення статутних цілей і дотримання законодавства України.

Аналізуючи статистичні дані, акумульовані Державною службою статистики України, кількість громадських об'єднань, що прозвітували про результати своєї діяльності за 2012 р. органам державної статистики, становить 25 297 центральних органів громадських організацій (на 8 % більше, ніж у 2011 р.), що складає 39,7 % від загальної кількості центральних органів громадських організацій, легалізованих реєструючими органами (зростання порівняно з 2011 р. на 12,5 в.п.). Інші не були знайдені за реєстраційними адресами і додаткові відомості про їхнє розташування не відомі.

Загальна кількість членів на обліку громадських організацій, які подали звіти, нараховує 36,3 млн осіб, з них 7,4 млн. (20,3 % від загальної кількості) – члени, що перебували на обліку центральних органів.

У 2012 р. громадськими організаціями усіх рівнів було проведено 608,4 тис. масових заходів (у 2011р. – 467,9 тис. заходів). Найбільша питома вага у структурі масових заходів припадала на з'їзди, конференції, збори – 25,1 % або 152,4 тис. заходів, та лекції (зустрічі) – 23,3% або 140,9 тис. заходів.

Для своєї діяльності громадськими організаціями у 2012р. з різних джерел було отримано 3,7 млрд грн (на 9,6 % більше, ніж у 2011 р.). Надходження від благодійності становили 1,6 млрд грн або 44,6 % від загальної суми коштів для фінансування діяльності громадських організацій [471].

Аналіз статистичних даних актуалізує питання контролю за діяльністю громадських організацій.

Державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом [380].

Укрдержреєстр здійснює контроль за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, вживає визначені законом заходи у разі порушення політичними партіями Конституції та законів України, звертається до суду з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії або про заборону політичної партії; здійснює контроль за додер-

жанням громадськими організаціями положень статуту, застосовує стягнення або вносить до суду подання щодо застосування до громадських організацій стягнень за порушення законодавства [395].

Статтею 186-5 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення законодавства про об'єднання громадян, яка передбачена для керівників та учасників об'єднання громадян.

Так, керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізувалося у встановленому законом порядку чи якому відмовлено у легалізації, або яке примусово розпущено за рішенням суду, але продовжує діяти, а також участь у діяльності таких об'єднань – тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до ста тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [190].

Безпосередньо до громадських об'єднань застосовується така санкція, як заборона громадського об'єднання в судовому порядку за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України, ЗУ «Про громадські об'єднання». Не допускаються інші підстави для заборони діяльності громадського об'єднання. Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності та виключення з Реєстру громадських об'єднань.

Справа про заборону громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Викликає інтерес сфера відносин публічного адміністрування та функціонування у ній громадських організацій.

Адже саме вони (громадські організації, профспілки, неурядові дослідні центри) є «сукупністю відносно автономних, авторитетних недержавних структур, які складають систему конструктивних противаг і стримувань для структур державної влади», та є посередником у діалозі між громадянином та владою [270, с. 14].

Важливим аспектом у питанні спроможності громадських організацій виступати представниками інтересів суспільства у публічно-правовій сфері є їхня спроможність ефективно взаємодіяти з органами публічної адміністрації. Можливості партнерських стосунків між органами влади та інститутами громадянського суспільства розширюються, зокрема, завдяки позитивним тенденціям у становленні останніх.

Аналіз чинного законодавства дає можливість визначити такі можливі шляхи участі інститутів громадянського суспільства у сфері відносин адміністративно-правового регулювання:

- безпосередня;
- опосередкована.

Безпосередня участь проявляється у створенні громадських рад при органах виконавчої влади з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [405]. Громадські ради діють на постійній основі, виконуючи консультативно-дорадчу, координаційну та контрольну функції.

Консультативно-дорадча функція пов'язана з тим, що рішення ради мають рекомендаційний характер для органів, стосовно яких вони приймаються.

Разом з тим громадські ради проводять ряд координаційних заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю та моніторингом громадської думки [399], що дає можливість стверджувати про аргументованість винесених на розгляд органу пропозицій.

Проведення громадських слухань також забезпечує безпосередню участь інститутів громадянського суспільства в публічному управлінні. Норми про проведення громадських слухань містяться у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI, Законі України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року № 1875-IV, Законі України «Про екологічну мережу України», Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР та в підзаконних нормативно-правових актах.

Необхідно звернути увагу, що в Законі України «Про екологічну експертизу» взагалі йдеться про публічні слухання, що проводяться за участю громадськості. Разом з тим слід звернути увагу на проблемні питання з цього напрямку діяльності, так, у законодавстві відсутнє визначення самого поняття «громадські слухання», не встановлено порядку, строків їх проведення, що ускладнює реалізацію норм чинного законодавства, а в окремих випадках спотворює її. Існує

думка щодо регулювання порядку проведення громадських слухань нормами статутів територіальних громад, на нашу думку, це питання має регулюватись на рівні держави, а тому назріла необхідність прийняття Закону України «Про громадські слухання».

В окремих випадках колективні суб'єкти громадянського суспільства наділяються публічно-владними повноваженнями. На це в свій час звернув увагу корифей української адміністративно-правової науки професор В. К. Колпаков. Вчений розглядав громадські формування та здійснював їх об'єднання у групи за метою створення [203, с. 23]. У свою чергу, необхідно звернути увагу на функції, якими наділяються такі формування. Наприклад, у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлено, що громадяни України, відповідно до Конституції України, мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Для реалізації цих завдань члени громадського формування наділяються правом застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів. У свою чергу, органи публічної влади здійснюють координацію та контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховують повідомлення і звіти керівників зазначених формувань.

Опосередкована участь колективних суб'єктів громадянського суспільства у сфері публічного адміністрування може проявлятися у поданні звернень, організації та проведенні мітингів, страйків.

Також привертає увагу і проблема виконання функцій соціального партнера колективними суб'єктами громадянського суспільства щодо органів публічної влади. Співпраця з громадськими організаціями в соціальній сфері пов'язана з турботою про малозабезпечених, хворих, соціально незахищених громадян, сприянням вихованню та освіті дітей і підлітків, збереженню та розвитку культури тощо. Залучення суб'єктів громадянського суспільства є успішнішими та економічнішими, ніж дії державних

установ.

Таким чином, можна зробити висновок, що, по-перше, новий закон визначає лише дві організаційно-правові форми громадських об'єднань: громадські організації або громадські спілки не зазначаючи про те, що громадські об'єднання можуть існувати і в інших організаційно-правових формах, разом з тим у статусі громадського об'єднання функціонують, наприклад, благодійний фонд, асоціація, конгрес, громадський рух, спілка, товариство, громадська / благодійна установа, благодійна організація (фондація, місія, ліга) тощо. Доцільним, на нашу думку, є запозичення досвіду Російської Федерації, де в чинному Законі «Про громадські об'єднання» визначено вичерпний перелік усіх організаційно-правових форм, у яких можуть функціонувати громадські об'єднання. По-друге, аналізуючи безпосередньо права громадських об'єднань, передбачені Законом України «Про громадські об'єднання», можна констатувати, що законодавець розмежовує права громадських об'єднань взагалі та права громадських об'єднань зі статусом юридичної особи, наділяючи лише останніх правом брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії [Текст] / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. Авер'янов В. Б. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Вісник державної служби України. – 2005. – № 3. – С. 8–9.
3. Авер'янов В. Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2009. – № 5. – С. 30–35
4. Авер'янов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / Авер'янов В. Б. – К.: Наукова думка, 1979. – 151 с.
5. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : в двох томах. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – Том 1: Загальна частина [підручник] / [ред. колегія : Авер'янов В. Б. (голова) та ін]. – 592 с.
6. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий / Автономов А. С. / Фонд развития парламентаризма в России. – М. : Инфограф, 1999. – 383 с.
7. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Авторгов / Київ. нац. ун-т. внутр. справ. – К., 2008. – 17 с.
8. Агапов А. Б. Административное право: [учебник] / Агапов А. Б. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Издательство «Юрайт», 2009. – 813 с.
9. Административное право России : [учебник] / Бахрах Д. Н. – [5-е изд., перераб и доп.]. – М. : Эксмо, 2010. – 608 с.
10. Административное право Украины : [учебник / под общей ред. С. В. Кивалова]. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
11. Административное право Украины: учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гаращук и др.]; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

12. Административное право: [учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М.: Юристъ, 2000. – 728 с.
13. Адміністративна відповідальність: навчальний посібник / Коломоєць Т. О., Лютіков П. С., Меліхова О. Ю.; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2011. – 184 с.
14. Адміністративна реформа 2010: позитиви та ризики // Юридичний вісник України. – 2011. – № 5 (813). – 29 січня – 4 лютого. – С. 11.; 2011. – № 6 (814). 5–11 лютого
15. Адміністративне право [Текст]: підруч. / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
16. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х томах / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 320 с.
17. Адміністративне право України : [підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т. О. Коломоєць]. – Київ : «Істина», 2008. – 500 с.
18. Адміністративне право України : [підручник] / Коломоєць Т. О. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
19. Адміністративне право України : [підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць]. – вид. 2-е, змін. і доп. – К.: Істина, 2012. – 528 с.
20. Адміністративне право України : навчальний посібник: у 2-х томах / за заг. ред. В. В. Галуцько. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
21. Адміністративне право України: словник-довідник / [укладачі: В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерников, В. П. Підчибій]. – Дніпропетровськ : Юрид. акад. МВС України, 2001. – 584 с.
22. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
23. Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
24. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2-х томах / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.]; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.

25. Адміністративне право України: [підручник. / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – вид. 2-е, змін. доп.]. – К.: Істина, 2012. – 528 с.
26. Алексеев Н. Н. Основы философии права/ Алексеев Н. Н. – СПб., 1999. – С. 83.
27. Алексеев Н. Н. Идея государства / Алексеев Н. Н. – [2-е изд.]. – СПб.: Изд - во «Лань», 2001. – 386 с.
28. Алексеев П. В. Философия: учебник / П. В. Алексеев, А. В. Панин. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2003. – 608 с.
29. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит. 1966. – 187 с.
30. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х. т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 1. – 361 с.
31. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х. т. / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
32. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. – М.: Статут, 1999. – 610 с.
33. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве/ Алексеев С. С. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
34. Алексеев С. С. Юридические конструкции – ключевое звено права (в порядке постановки проблемы) / С. С. Алексеев // Цивилистические записки: межвуз. сб. научных трудов. – М., 2001. – С. 9.
35. Алексеева Е. В. Сущность правового положения юридического лица / Е. В. Алексеева, В. В. Бараненков // Научные труды РАЮН: в 3-х томах. – М.: Юрист, 2003. – Т. 1. – 850 с.
36. Андрейкин М. С. Интерес как фактор формирования правосубъектности в авторском праве / М.С. Андрекин: материалы 8 международной научно-теоретической конференции [«Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика»] / под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник: в 2 ч. (Санкт-Петербург, 14–15 декабря 2007 г.). – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. – Ч. 2. – 500 с.
37. Архипов С. И. Суб'єкт права: теоретическое исследование : [монография] / Архипов С. И. – СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 469 с.

38. Архипов С. И. Субъект права [Электронный ресурс]: Теоретическое исследование: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01/ Архипов С. И. – Екатеринбург : РГБ, 2006. – 522 с. – (Из фондов Российской государственной библиотеки).

39. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Атаманчук Г. В. – М.: Изд-во «Омега-Л», 2004. – 282 с.

40. Афанасьев В. С. Правовые отношения / В. С. Афанасьев, Н. Л. Грант // Общая теория права и государства; под ред. В. В. Лазарева. – [изд 3-е, перераб. и доп]. – М., 2000. – 278 с.

41. Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании / В. Г. Афанасьев // Вопросы философии. – 1973. – № 6. – С. 108.

42. Афанасьев В. Г. Системность и общество / Афанасьев В. Г. – М.: Политиздат, 1980. – 368 с.

43. Бабаев В. К. Общая теория права: краткая энциклопедия / В. К. Бабаев, В. М. Баранов. – Н. Новгород, 1998. – 203 с.

44. Бабичев И. В. Системно-структурный подход к исследованию юридических конструкций (на примере муниципально-правовых систем) / И. В. Бабичев // Государство и право. – 2009. – № 9. – С. 27–37.

45. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : [учебник для юридических вузов и факультетов] / Баглай М. В. – [6-е изд., изм. и доп.]. – М. : Норма, 2007. – 784 с.

46. Басик В. П. Эволюция правового статуса личности и его отражение в российской правовой науке/ В. П. Басик // Правоведение. – 2005. – № 1. – С. 21–35

47. Батищев Г. С. Деятельностная сущность человека как философский принцип / Г. С. Батищев // Проблема человека в современной философии. – М., 1969. – С. 79–85.

48. Бахрах Д. Н. Административное право : [учеб. для вузов] / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996. – 355 с.

49. Бахрах Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 16–24.

50. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. – [3-е изд., пересмотр. и доп]. – М. : Норма, 2008. – 816 с.

51. Бахрах Д. Н. Коллективные субъекты административного права / Д. Н. Бахрах // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 66–73.

52. Бахрах Д. Н. Субъекты советского административного права/ Д. Н. Бахрах // Субъекты советского административного права: меж вуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1985. – 504 с.
53. Бахрах Д. Н. Административное право России: [учебник] / Бахрах Д. Н. – [5-е изд., перераб и доп.]. – М. : Эксмо, 2010. – 608 с.
54. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. – М.: Норма, 2004. – 768 с.
55. Бахрах Д. Н. Административное право: [учебник] / Бахрах Д. Н. – М.: Бек, 1993. – 301 с.
56. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. – [2-е изд., изм. и доп.]. – М.: Норма, 2005. – 800 с.
57. Бахрах, Д. Н. Административное право: [учебник для вузов] / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
58. Бачинин В. А. Антропосоциологические проблемы права / В. А. Бачинин // Известия вузов. – 2001. – № 3. – С. 33. – (Сер. «Правоведение»).
59. Бачун О. В. Правовой статус суб'єктів адміністративного судочинства : [монографія] / Бачун О. В.; наук. ред. А. О. Селіванова. – К. : Логос, 2009. – 14 с.
60. Безверхий О. Особа в загальному плані / О. Безверхий, О. Клинченко // Віче. – 1994. – № 10. – С. 50–56.
61. Белов В. А. Гражданское право: Общая и особенная части : [учебник] / Белов В. А. – М. : Центр ЮрИнфор, 2003. – 960 с.
62. Белькова Е. Г. Гражданская дееспособность/ Е. Г. Белькова // Известия ИГЭА. – 2007. – № 1 (51). – С. 47–50.
63. Белькова Е. Г. Статус субъекта права / Е. Г. Белькова // Известия ИГЭА. – 2007. – № 1 (51). – С. 44–47.
64. Бельский К. С. Феноменология административного права: [монография] / Бельский К. С. – Смоленск : Изд-во СГУ, 1995. – 144 с.
65. Бельский К. С. Налоговая система: генезис, основные элементы, принципы / К. С. Бельский // Государство и право. – 2006. – № 9. – С. 48–55.
66. Бельский К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 5–11.
67. Берлач А. І. Фінансове право України: [навч. посіб. для вищ. навч. закл.] / Берлач А. І. – К.: Університет «Україна», 2008. – 328 с.

68. Берновський К. Об'єкт права / К. Берновський. – Х. : Юридическое издательство НКЮ УССР, 1931. – 135 с.

69. Битиев Р. Правовые режимы, предоставляемые иностранцам в Российской Федерации // Право и жизнь. Независимый правовой журнал. – М.: Манускрипт. – 2001. – № 33. – С. 155–165.

70. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади [Текст]: монографія / Битяк Ю. П. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, Академія правових наук України. – Х. : Право, 2005. – 304 с.

71. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування [Текст] : автореферат дис... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право» / Ю. П. Битяк. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2006. – 40 с.

72. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Білоус В. Т. – Ірпінь, 2004. – 444 с.

73. Богатырев Ф.О. Интерес в гражданском праве / Ф. О. Богатырев // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 33–43.

74. Бойко І. В. Правовий статус громадян у сфері виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право»/ І. В. Бойко. – Х., 2000. – 19 с.

75. Борденюк В. І. Коментар до ст. 143 Конституції України // Коментар до Конституції України. – К., 1996. – С. 320–321.

76. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма народовладдя: конституційно-правові аспекти [Електронний ресурс] / О. Бориславська. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=0&d=387>

77. Борисов В. Г. Проблеми визначення системи центральних органів виконавчої влади України [Текст] / В. Г. Борисов: тези VII Міжнар. наук. Internet-конф. студ. та молод. вчених «Від громадянського суспільства – до правової держави», (м. Харків, 27 квітня 2012 р.) / [редкол.: Т. Є. Кагановська (голов. ред.); М. В. Даньшин (заст. голов. ред.), В. М. Трубников та ін.]. – Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2012. – С. 68.

78. Бородин І. Л. Про права і свободи громадян як соціально-правової категорії / І. Л. Бородин // Держава і право: збірник наукових праць. – К., 2003. – № 19. – С. 35–39.
79. Бородин І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Бородин Іван Лук'янович / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 405 с.
80. Бортняк К. В. Адміністративно-правовий статус працівника податкової служби : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бортняк К. В. / Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2011. – 233 с.
81. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі [Електронний ресурс]/ О.З. Босак // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>
82. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С. Н. Братусь // Ученые труды. – 1947. – Выпуск XII. – С. 29–32.
83. Брыксина Г. С. Проблемы теории правового режима органа государственной власти: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Г. С. Брыксина. – Саратов, 2004. – 23 с.
84. Василенко В. М. Адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / В. М. Василенко / Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 20 с.
85. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические разработки системы категорий права : [монография] / Васильев А. М. – М. : Юрид. лит, 1976. – 264 с.
86. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України / О. М. Ващук // Держава і право. – 2003. – № 22. – С. 320–326.
87. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П. П. Гайденко; коммент. А. Ф. Филиппова; [пер. с нем.]. – М.: Прогресс, 1990. – 345 с.
88. Вебере Я. Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве / Вебере Я. Р. – Рига: Знание, 1976. – 231 с.

89. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М.: Прогресс, 1973. – 185 с.

90. Веденеев В. А. О применении системного подхода в исследовании права (введение в методологию проблемы) / В. А. Веденеев // Проблемы государства и права (труды научных сотрудников и аспирантов). – 1974. – № 9. – С. 54.

91. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України : навчальний посібник / Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.

92. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

93. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за редакцією Ю. С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

94. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / Венедиктов А. В.; отв. ред. В. К. Райхекр. – М.; Л.: Издательство АН СССР, 1948. – 839 с.

95. Виконавча влада в Україні: [навчальний посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К. Вид-во УАДУ, 2002. – 128 с.

96. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К.: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668, [260] с.

97. Виндшейд Б. Учебник пандектного права: общая часть. – Санкт-Петербург, 1874. – Т. 1. – 375 с.

98. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности / Витрук Н. В. – Москва: Норма, 2008. – 448 с.

99. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Витрук Н. В. – М.: Наука, 1979. – 229 с.

100. Витрук Н. В. Понятие правового статуса граждан СССР / Н. В. Витрук // Доклады итоговой конференции юридического факультета (Томского университета). – Томск: Издательство Томского университета, 1965. – С. 3–6.

101. Віденська конвенція про дипломатичні зносини: Віденська Конвенція від 18.04.1961 [Електронний ресурс] / ООН. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_048

102. Вылков В. Ю. Людина і світ: [навч. посібник] / В. Ю. Вілков, О. І. Салтовський. – К.: Кондор, 2001. – 208 с.

103. Віхляєв М. Ю. Поняття об'єднань громадян у контексті розгляду їх як суб'єктів адміністративного права України / М. Ю. Віхляєв // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1(І). – С. 58–62.
104. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права / Владимирский Буданов М. Ф. – М.: Издательский дом «Территория будущего», 2005. – 800 с.
105. Власов В. А. Советское административное право / В. А. Власов, С. С. Студеникин. – М.: Госюриздат, 1959. – 535 с.
106. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: [учебное пособие] / Воеводин Л. Д. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 304 с.
107. Волинка К. Г. Теорія держави і права: [навч. посіб.] / Волинка К. Г. – К.: МАУП, 2003. – 240 с.
108. Волох О.В. Политико-правовой опыт строительства институтов публичной службы в странах западной Европы [Электронный ресурс] / О.В. Волох // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. – 2006. – № 16. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravovoy-opyt-stroitelstva-institutov-publichnoy-sluzhby-v-stranah-zapadnoy-evropy>.
109. Волянський М. Ю. Щодо загального поняття органу держави (державного органу) / М. Ю. Волянський // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1(17). – С. 32–36.
110. Вступ до теорії правових систем: [монографія / за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2006. – 432 с.
111. Гавриленко О. М. Соціальний розвиток: навчальний посібник / Гавриленко І. М., Мельник П. В., Недюха М. П. – Київ, 2001. – 484 с.
112. Гареева И. А. Системообразующие признаки и свойства социальных систем / И. А. Гареева // Вестник ТОГУ. – 2009. – № 3(14). – С. 201–206.
113. Гатинян А. А. Правовой статус и осуществление структурных элементов норм // Проблемы правового статуса субъекта права / Гатинян А. А. – Калининград, 1976. – 299 с.
114. Гегель Г. В. Ф. Работы разных лет: в 2-х т. / Гегель Г. В. Ф. – М.: Мысль. – Т. 2. – 1971. – 630 с.

115. Гегель Г. В. Ф. Основы философии права або природне право і державознавство / Гегель Г. В. Ф.; [пер. з нім. Р. Осадчука та М. Кушніра]. – К.: Юніверс, 2000. – 336 с.

116. Герасимчук А. А. Курс лекцій з філософії / А. А. Герасимчук, З. І. Тимошенко. – К. : Видавництво Європейського університету, 2002. – 422 с.

117. Глухова О. Г. Социально-философские проблемы личности: диалектико-материалистический подход / О. Г. Глухова // Філософія науки: традиції та інновації. – 2010. – № 1(2). – С. 193–202.

118. Гойман В. И. Действие права. Методологический анализ / Гойман В. И. – М.: Академия МВД РФ. – 1992. – 180 с.

119. Головашевич О. О. Фізичні особи як платники податків / О. О. Головашевич // Актуальні питання науки фінансового права : монографія / за ред. М. П. Кучерявенька. – Х. : Право, 2010. – 464 с.

120. Голосніченко Д. І. Теоретичні засади визначення владних повноважень на основі виявлення об'єктивно необхідних / Д. І. Голосніченко // Вісник львів. ун-ту. – 2008. – № 47. – С. 76–82. – (Серія «Юридична»).

121. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: [навчальний посібник] / Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золоторьова Н. І. / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.

122. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади здійснення реформи публічної адміністрації в Україні / [Електронний ресурс] / Гончарук Н. Т. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf

123. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-ТУ [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>. 249

124. Господарський процесуальний кодекс України № 1798-ХТТ від 06.11.1991 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 248.

125. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / [под общ. ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова]. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. – 634 с.

126. Гримм Д. Д. К учению об объектах прав / Д. Д. Гримм // Вестник права. – 1905. – Кн. 8. – Октябрь. – С. 157–196.

127. Грідін О. В. Адміністративно-правовий статус служби безпеки України / О. В. Грідін // Держава і право: збірник наукових праць. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Випуск 48. – С. 298–303.
128. Губарєв С. Д. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні / С. Д. Губарєв // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2000. – № 1. – С. 41.
129. Гудима Д. А. Права людини: антрополого-методологічні засади дослідження: дис... 12.00.12 «Філософія права» / Гудима Д. А. – Л., 2008. – 289 с.
130. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 2 т. / Даль В. И. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2001. – Т. 1 : А–О. – 1280 с.
131. Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / І. І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 268–273. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10diuuzd.pdf>
132. Дахова І. І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України / І. І. Дахова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 241–245.
133. Дахова І. І. Тенденції розвитку урядової компетенції на сучасному етапі державотворення [Електронний ресурс] / І. І. Дахова // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 70–76. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10diiced.pdf>
134. Дахова І. І. Розподіл повноважень між Президентом України і Кабінетом Міністрів України [Електронний ресурс] / І. І. Дахова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 241–245. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_1_44.pdf
135. Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / І. І. Дахова / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
136. Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь / Дворецкий И. Х. – М.: Русский язык, 1976. – 1096 с.
137. Демин А. А. Субъекты административного права Российской Федерации : [учебное пособие] / Демин А. А. – М. : Книгодел, 2010. – 272 с.

138. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

139. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : монографія / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 383 с.

140. Дзыбова С. Г. Теоретические аспекты статуса субъекта правовой системы / С. Г. Дзыбова // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2009. – Вып. 2(47). – С. 205–209. – (Серия «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология»).

141. Дмитриев Ю.А. Административное право: учебник/ Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В. – М.: Эксмо, 2009. – 928 с.

142. Дмитриев Ю. А., Правовое положение иностранцев в Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, К. А. Корсик. – М.: Наука, 2007. – 330 с.

143. Добкін М. М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / М. М. Добкін / Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2009. – 20 с.

144. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: дис. ... канд. наук: 25.00.01 / Дуда Андрій Володимирович. – К., 2001. – 195 с.

145. Дурденевский В. Н. Субъективное право и его основное разделение / В. Н. Дурденевский // Правоведение. – 1994. – № 3. – С. 78–95.

146. Дювернуа Н. Л. Из курса лекций по гражданскому праву: Введение и часть общая (учение о лицах) / Дювернуа Н. Л. – [2-е изд.]. – СПб., 1895. – 544 с.

147. Дюги Л. Конституционное право / Л. Дюги. – М.: Типография т-ва И. Д. Сытина. – 1908. – 957 с.

148. Дюги Л. Общие преобразования гражданского права / Л. Дюги; [под ред. и с предисл.: Гойхбарг А. Г.; пер.: Сиверс М. М.]. – М.: Гос. узд-во., 1919. – 110 с.

149. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / Евтихийев А. Ф. – Харьков, 1925. – 345 с.

150. Евтихийев И. Административное право СССР / И. Евтихийев, В. Власов. – М. : Госюриздат, 1946. – 302 с.
151. Егоров С. Н. Аксиоматические основы теории права / Егоров С. Н. – СПб. : Изд-во «Лексикон», 2001. – 272 с.
152. Елистратов А. И. Очерк административного права / Елистратов А. И. – М., 1922. – С. 37–46.
153. Елистратов А. И. Административное право / А. И. Елистратов. – Москва, Типография И. Д. Сытина, 1911. – 256 с.
154. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И.; вступительное слово д.ю.н. В. В. Коноплева. – Симферополь : Изд-во «Оригинал М», Крымский юридический институт ХНУВД, 2007. – 512 с.
155. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб.: Издание Юридического книжного магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 618 с.
156. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. – Київ, 2006. – 32 с.
157. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.
158. Жеребкин В. Е. Логический анализ понятий права / Жеребкин В. Е. – Киев: Издательское объединение «Вища школа». – 1976. – 152 с.
159. Жукова Е. Н. Особенности административно-правового статуса федеральных агентств / Е. Н. Жукова // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 148–155.
160. Журавель Я. Класифікація органів місцевого самоврядування / Я. Журавель // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 61–64.
161. Жюлиа Д. Философский словарь / Д. Жюлиа; [пер. с франц]. – М.: Международные отношения, 2000. – 544 с.
162. Загальна декларація прав людини: від 10.12.1948 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
163. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.]; за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
164. Залеский В. Ф. Лекции энциклопедии права / В. Ф. Залеский. – Казань, 1902. – 312 с.

165. Западинчук О. П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи [Електронний ресурс] / О. П. Западинчук // Державне управління: теорія та практика: електронне наукове фахове видання. – 2011. – № 1. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua>

166. Затонский В.А. Эффективная государственность / Затонский В. А.; под ред. А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2006. – 286 с.

167. Здравомыслов А. Г. Потребности. Интересы. Ценности / Здравомыслов А. Г. – М., 1986. – 223 с.

168. Здравомыслов А. Г. Проблема интереса в социологической теории / Здравомыслов А. Г. – Л., 1964. – 223 с.

169. Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора [Электронный ресурс] : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01, 12.00.14. / Зеленцов Александр Борисович. – М.: РГБ, 2006. – 216 с. – (Из фондов Российской государственной библиотеки).

170. Зінченко О. В. Деякі аспекти розуміння юридичних конструкцій / О. В. Зінченко // Держава і право. – 2010. – № 48. – С. 16–21.

171. Зусь Л. Б. Категория правосубъектности в советском праве / Л. Б. Зусь // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. – М., 1974. – С. 154–155.

172. Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / Иоффе О. С. – М.: Статут, 2000. – 777 с.

173. Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / Иоффе О. С. – Ленинград: Из-во Ленинградского ун-та. – 1949. – 144 с.

174. Іван Павло Енцикліка Fides et Ratio Святішого Отця Івана Павла II до єпископів Католицької церкви про співвідношення віри й розуму / Іван Павло: [пер. з пол. Н. Попач]. – К. : Кайрос ; Л. : Свічадо, 2000. – 152 с.

175. Іванов О. В. Компетенція Кабінету Міністрів України в сфері митної справи / О. В. Іванов // Митна справа. – 2011. – № 6. – С. 8–14.

176. Івченко А. Тлумачний словник української мови / А. Івченко. – Х. : Фоліо, 2002. – 540 с.

177. Іноземці, біженці, вимушені переселенці. Право притулку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://opravovedenii.ru/index: binozemci-bizhenci-vimusheni-pereselenci-pravo- pritulku>
178. Іщенко Ю. В. Публічна служба/ Ю. В. Іщенко // Курс адміністративного права України: підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, та ін.]; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
179. Кашанина Т.В. Правовые понятия как средство выражения содержания права / Т. В. Кашанина // Советское государство и право. – 1981. – № 1. – С. 36.
180. Керимов Д. А. Философские основания политико-правовых исследований / Керимов Д. А. – М. : Мысль, 1986. – 332 с.
181. Кечекьян С. Ф. Нормы права и правоотношения / С. Ф. Кечекьян // Советское государство и право. – 1955. – № 12. – С. 22–27.
182. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / Кечекьян С. Ф. – М. : Издательство АН СССР, 1958. – 181 с.
183. Кикнадзе Д. А. Потребности, поведение, воспитание: [учеб. пособие] / Кикнадзе Д. А. – М., 1968. – 148 с.
184. Кистяковский Б. А. Государственное право (общее и русское). Лекции Б. А. Кистяковского, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году: Русский христианский гуманитарный институт. – СПб., РХГИ, 1999. – 800 с. – (Серия «Русская социология XX века»).
185. Кистяковский Б. А. Социальные науки и право: Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Кистяковский Б. А. – М.: М. и С. Сабашниковы, 1916. – 708 с.
186. Ківалов С. В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – [вид. 2-е, пероб. і доп.]. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
187. Кісіль З. Р. Адміністративне право: навч. посіб. / З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль. – [3-є вид.]. – К. Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
188. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
189. Кодекс торговельного мореплавства: від 23.05.1995 № 176/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 47, 48, 49, 50, 51, 52. – Ст. 349.

190. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

191. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / [Калюжний Р. А., Комзюк А. Т., Погрібний О. О. та ін.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

192. Козлов В. А. Проблемы предмета и методологии общей теории права / Козлов В.А. – Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1989. – 120 с.

193. Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерки истории и теории : [учебное пособие] / Козлова Н.В.; науч. ред.: В. С. Ем. – М.: Статут, 2003. – 318 с.

194. Колодій А. М. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні: підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – Київ: Правова єдність, 2008. – 350 с.

195. Колодій А. М. Принципи права України / Колодій А. М. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

196. Коломоєць Т. О. Органи місцевого самоврядування як особливий різновид колективних суб'єктів адміністративного права / Т. О. Коломоєць, П. С. Лютіков // Право України. – 2012. – № 6. – С. 209–216.

197. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Коломоєць Т. О. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

198. Коломоєць Т. О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України: пріоритети дослідження та вдосконалення правових засад / Т. О. Коломоєць // Підприємство, господарство і право. – 2012. – № 5. – С. 3–6.

199. Коломоєць Т. О. Адміністративна відповідальність: навчальний посібник / Коломоєць Т. О., Олютіков П. С., Меліхова О. Ю. – К.: Істина, 2011. – 184 с.

200. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації [Текст] : монографія / Коломоєць Т. О. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.

201. Колпаков В. К. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття / В. К. Колпаков // Держава і право: збірник наукових праць.

Юридичні і політичні науки.– К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – Випуск 19. – С. 252, 255.

202. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підручник] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер. – 1999. – 736 с.

203. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : [учебное пособие] / Колпаков В. К. – К. : Укр. акад. внутр. дел, 1993. – 80 с.

204. Колпаков В. К. Поняття публічної адміністрації / В. К. Колпаков: матеріали міжнародної наукової конференції [«Становлення держави в умовах глобалізації: теоретичний та практичний аспект»], (24 лютого 2012 року, м. Київ). – К. : НАУ, 2012. – С. 135–137

205. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми / В. К. Колпаков, Т. О. Мацелик // Право України. – 2010. – № 8. – С. 110–115.

206. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В. К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 33–39.

207. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / Колпаков В. К. – [2-ге видання]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

208. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

209. Колпаков В. К. Организационно-правовые аспекты деятельности аппаратов ВХСС : [учебное пособие] / В. К. Колпаков. – Киев: НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1989. – 132 с.

210. Комаров С. А. Общая теория государства и права: [учебник]/ Комаров С. А. – [4-е изд., переработанное и дополненное]. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.

211. Комаров С. А. Личность. Права и свободы. Политическая система / С. А. Комаров, И. В. Ростовщиков. – СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. – 336 с.

212. Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М., 2005. – 574 с.

213. Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод : Конвенція від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – С. 270.

214. Конвенція про привілеї та імунітети установ системи ООН : Конвенція від 21.11.1947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_170

215. Конвенція про статус біженців 1951 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011

216. Константинов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / С. Ф. Константинов. – К., 2002. – 18 с.

217. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР із змінами та доповненнями [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

218. Копнин П. В. Гносеологические и логические основы науки / Копнин П. В. – М., Мысль, 1974. – 568 с.

219. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / Колпаков В. К. – [2-ге вид., допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

220. Коркунов Н. М. Русское государственное право / Коркунов Н. М. – [7-е изд.]. – СПб., 1909. – Т. 1: Введение и общая часть – 644 с.

221. Корсик К. А. Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации / Корсик К. А. / МВД России. ЮИ. – М., 1999. – 157 с.

222. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права : [навчальний посібник] / Котюк В. О. – К. : Атіка, 2005. – 592 с.

223. Кохановский В. П. Философия и методология науки/ Кохановский В. П. – Ростов н/Д. : Феникс, 1999. – 576 с.

224. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525 – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>

225. Краковецька О. Механізми впливу національних неурядових організацій на функціонування авіапідприємств України / О. Краковецька // Економічний аналіз. – 2011. – Випуск 8. – Частина 2. – С. 212–214.

226. Краткая философская энциклопедия. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Энциклопедия», 1994. – 576 с.

227. Крупнова Л. В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Крупнова Л. В. / Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2008. – 18 с.
228. Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР / Кузнецов И. Н. – М.: Юрид. лит., 1969. – 246 с.
229. Кузнецова Л. Г. Развитие института дееспособности граждан в новом гражданском законодательстве / Л. Г. Кузнецова // Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 80.
230. Кузнichenko С. О. Феномен правового режиму в адміністративному праві [Електронний ресурс] / С. О. Кузнichenko // Форум права. – 2007. – № 1. – С. 109–112. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007_1/07ksovar.pdf.
231. Кузьменко О. В. Адміністративно-правове регулювання перебування мігрантів у пунктах тимчасового утримання : монографія / О. В. Кузьменко, Д. Б. Муратова. – Львів : Каменяр, 2011. – 260 с.
232. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / Кузьменко О. В. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
233. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : [навчальний посібник] / Оксана Володимирівна Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.
234. Курзова В. В. Щодо питання правового статусу Кабінету Міністрів України в сфері забезпечення біобезпеки / В. В. Курзова // Митна справа. – № 4. – 2001. – Ч. 2. – С. 193–200.
235. Курінний Є. В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: [навчальний посібник] / Курінний Є. В. – Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.
236. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права : характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Курінний Є. В. – К., 2004. – 36 с.
237. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.]; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
238. Курс гражданского права. Часть общая / Гамбаров Ю. С. – С.-Пб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1911. – Т. 1 – 793 с.

239. Курский Д. И. Избранные статьи и речи / Курский Д. И. – М., 1948. – С. 38–42.

240. Кутафин О. Е.. Компетенция местных советов: учеб. пособие / О. Е. Кутафин., К. Ф. Шерemet. – [2-е изд.]. – М.: Юрид. лит., 1986. – 224 с.

241. Кучинский В. А. Личность, свобода, право / Кучинский В. А. – М.: Юрид. лит., 1978. – 208 с.

242. Кучинский В. А. Конкретизация конституционного статуса гражданина СССР в текущем законодательстве как проблема социалистической законности / В. А. Кучинский // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. – Саратов, 1980. – С. 111.

243. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Лазарев Б. М. – М.: Юридическая литература, 1972. – 210 с.

244. Лазарев Б. М. О компетенции органа советского государства / Б. М. Лазарев // Советское государство и право. – 1964. – № 10. – С. 42–53.

245. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Лазарев Б. М.. – М.: Юрид. лит., 1988. – 318 с.

246. Лазор О. Л. Основи місцевого самоврядування: навчальний посібник / Лазор О. Л. – [3-є видання і доповнене і перероблене]. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.

247. Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика) / Лебедев А. Н. – М.: Институт государства и права РАН, 1999. – 197 с.

248. Лебедев К. К. Понятие о содержании хозяйственной правосубъектности / К. К. Лебедев // Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1985. – 168 с.

249. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Н. В. Лебідь / Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2004. – 18 с.

250. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность / Леонтьев А. Л. – [2-е изд.]. – М.: Политиздат, 1977. – 304 с.

251. Леонтьев А. Н. Лекции по общей психологии / Леонтьев А. Н.; под ред. Д. А. Леонтьева, Е. Е. Соколовой. – М.: Смысл, 2000. – 560 с.

252. Липатенков В. Иностранцы в России и принцип «равенства всех перед законом и судом» // В. Липатенков, Г. Федосеева // Правозащитник. – 2000. – № 1. – С. 100–104.
253. Литвин О. В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Литвин. – Ірпінь: Національна академія ДПС України. – 2006. – 19 с.
254. Логика : [учеб. пособие / под ред. Г. А. Левина]. – Мн. : Изд-во БГУ, 1974. – 336 с.
255. Лубенченко А. И. Социалистические правоотношения / А. Н. Лубенченко // Теория государства и права / [под ред. М. Н. Марченко]. – М. : Изд-во Московского университета, 1987. – 376 с.
256. Лук'янець Д. М. Метаморфози правового статусу центральних органів виконавчої влади / Д. М. Лук'янець // Вісник Харківського університету ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2012 – № 11. – С. 8–11. – (Серія «Право»)
257. Лукашева Е. А. Правовой статус человека и гражданина: [учебное пособие по правам человека] / Лукашева Е. А.; под ред. Е. А. Лукашевой. – М.: Юрид. лит., 1999. – 386 с.
258. Лукич Радомир. Методология права / Радомир Лукич ; под ред. и с вступ. ст. Д. А. Керимова ; [пер. с сербскохорватского В. М. Кулистикова]. – М. : Прогресс, 1981. – 304 с.
259. Лызлов Д. Н. Юридические гарантии правового статуса молодежи: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Лызлов Д. Н. – Владимир, 2005. – 171 с.
260. Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави / [Л. В. Япівчевська, П. М. Любченко, І. В. Жилінкова та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2005. – С. 64–82.
261. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / Любченко П. М. – Х.: Модель всесвіту, 2001. – 224 с.
262. Лютіков П. Юридичні особи – суб'єкти адміністративного права: оновлені підходи до класифікації / П. Лютіков // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 138–142.
263. Ляшко І. В. Поняття адміністративно правового статусу іноземних громадян та осіб без громадянства: питання теорії /

І. В. Ляшко // Держава та регіони. – 2010. – № 3. – С. 167–172. – (Серія «Право»).

264. Магазинер Я. М. Общая теория права на основе советского законодательства / Я. М. Магазинер // Правоведение. – С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та., 2000. – № 3. – С. 101–120.

265. Малеина М. Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан : [пособие для слушателей народ. ун-тов] / Малеина М. Н. – М. : Знание, 1991. – 128 с.

266. Малиняк Х. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи органів внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Х. В. Малиняк / Приват. вищ. навч. закл. «Львів. ун-т бізнесу та права». – Л., 2011. – 16 с.

267. Малицкий А. Советская Конституция / А. Малицкий. – [изд. 2-е]. – Харьков: Юридическое издательство Н. К. Ю., 1925. – 440 с.

268. Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности (Теоретические вопросы) / Мальцев Г. В. – М., 1968. – С. 33–34.

269. Мананкова Р. П. О видах модусных прав члена семьи / Р. П. Мананкова // Актуальные проблемы правоведения в период совершенствования социалистического общества: сборник статей. – 1989. – С. 117–118.

270. Манжола П. Г. Форма участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П. Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 13–18.

271. Матузов Н. И. Юридические обязанности личности // Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М, 2000. – С. 306.

272. Матузов Н. И. Возможность и действительность в правовой сфере / Н. И. Матузов // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 16–30.

273. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Матузов Н. И. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1987. – 295 с.

274. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Матузов Н. И. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 292 с.

275. Матузов Н. И. Право как мера свободы и ответственности личности / Н. И. Матузов // Артриум. – Тольятти, 1999. – № 199. – С. 20–27. – (Серия «Юриспруденция»).
276. Матузов Н. И. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты Н. И. Матузов, А. В. Малько // Общественные науки и современность. – 1997. – № 1. – С. 63–77.
277. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. канд. юрид. наук / Махина С. Н. – Воронеж, 1998. – 220 с.
278. Мацелик Т. О. Правова природа суб'єкта адміністративного права / Т. О. Мацелик // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – № 2. – С. 166–170.
279. Мацелик Т. О. Класифікація суб'єктів адміністративного права / Т. О. Мацелик // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2011. – № 53. – С. 248–253.
280. Мацелик Т. О. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи / Т. О. Мацелик // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 2. – С. 76–83.
281. Мейер Д. И. Русское гражданское право: [учебник] / Мейер Д. И. –Петроград, типография «Двигатель», 1914. – 661 с.
282. Мельник О. В. Реформування виконавчої влади – шляхи до міжнародного співробітництва / Мельник О. В. // Сборник научных трудов. – Донецьк: Донеччина, 2000. – С. 130.
283. Мельник О. М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.07 / Мельник О. М. – Ірпінь, 2011. – 226 с.
284. Мельникова Т. В. Юридическое лицо как субъект права: (филос.-методол. анализ): автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра филос. наук: спец. 09.00.11 / Т. В. Мельникова / Сиб. гос. аэрокосм. ун-т им. М. Ф. Решетнева. – Красноярск, 2009. – 37 с.
285. Ментух Н. Ф. Поняття господарської правосуб'єктності/ Н. Ф. Ментух // АДВОКАТ. – 2011. – № 2 (125). – С. 39–41.
286. Мерзляков А. В. Топология социального субъек-та (герменевтический аспект): дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Мерзляков А. В. / Удмуртский государственный университет. – Ижевск, 2003. – 142 с.

287. Меркулова К. О. Поняття «громадська організація»: теоретико – правовий аспект / К. О. Меркулова // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1(56). – С. 192–197.

288. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность : [учеб. пособие] / Александр Иванович Миколенко. – Х.: Одиссей, 2006. – 351 с.

289. Микульшин А. И. О понятии и видах режимов иностранцев / А. И. Микульшин // Советский ежегодник международного права. – М.: Наука, 1974. – С. 179–189.

290. Михайлов В. С. Интерес как общенаучная категория и ее отражение в науке гражданского права / В. С. Михайлов // Государство и право. – 1997. – № 7. – С. 86–88.

291. Мицкевич А. В. Субъекты советского права / А. В. Мицкевич. – М.: Госюриздат, 1962. – 213 с.

292. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – Том II. – 1231 с.

293. Міжнародна поліцейська енциклопедія: 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Є. М. Моїсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – Т. 3: Поліцейський менеджмент: історія та сучасність. – 1192 с.

294. Міжнародне приватне право: навч. посіб. – [2-ге вид., допов.]. – К., Юрінком Інтер, 2000. – 416 с.

295. Мінка Т. П. Правовий режим адміністративного права / Т. П. Мінка // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 86–92.

296. Мозоль В. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мозоль Вікторія Василівна. – Ірпінь, 2006. – 201 с.

297. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу [Електронний ресурс] / О. М. Музичук // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 316–321. – Режим доступу до журн: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momies.pdf>. 177.

298. Мулуд Н. Современный структурализм. Размышления о методе и философии точных наук / Н. Мулуд. – М., 1973. – 376 с.

299. Муніципальне право України: [підручник / за ред. М. О. Баймуратова]. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
300. Муніципальне право України: [підручник / кол. авт.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
301. Мусиенко Т. В. Системный подход как теоретическая основа компаративного исследования микрополитики [Электронный ресурс] / Т. В. Мустенко, В. Н. Лукин // Credo: теоретический журнал. – 2003. – Режим доступа: <http://credonew.ru/content/view/340/55>
302. Нерсисянц В. С. Философия права: [учебн. для вузов / Нерсисянц В. С. – М.: Норма, 1997. – 652 с.
303. Нерсисянц В. С. Анализ высказываний представителей марксистского правоведения, отрицающих право и правовых лиц / В.С. Нерсисянц // Философия права. – М., 1997. – С. 113–261.
304. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: [учебник для юридических вузов и факультетов] / Нерсисянц В. С. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 552 с.
305. Нечаева А. М. О правоспособности и дееспособности физических лиц / А. М. Нечаева // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 34.
306. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: [монографія] / Нечай А. А. – Чернівці: Рута, 2004. – 264 с.
307. Никифоров А. Л. Природа философии / Никифоров А. Л. – М., Идея – Пресс, 2001. – 168 с.
308. Новий тлумачний словник української мови: у трьох томах / [уклад. В. Яременко, О. Сліпушко]. – 2-е вид., виправлене. – К.: Видавництво «Аконіт», 2003. – Т. 1: А – К. – 926 с.
309. Новицкий И. Б. Римское право / Новицкий И. Б. – [изд. 4-е стереотипное]. – М., 1993. – 245 с.
310. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / Новоселов В. И. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1976. – 217 с.
311. Нор Ж. Чи можуть особи публічного права бути носіями власної «індивідуальності» та мати право на неї (на прикладі органів внутрішніх справ)? [Електронний ресурс] / Ж. В. Нор // Право і Безпека: науковий журнал. – 2010. – № 5 (37). – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_5/PB_5_63.pdf

312. Нырков В. Правовые категории: методологический аспект / В. Нырков // Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы юридической защиты / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж, 2002. – Вып. 3, Ч. 1. – С. 155–159.

313. Общая психология / под ред. А. В. Петровского. – М.: Педагогика, 1986. – 461 с.

314. Общая теория права: учебник для юридических вузов / [Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др.]; под общ. ред. А. С. Пиголкина. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. – 384 с.

315. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юрист, 2001. – 520 с.

316. Овген С. Антитезы. Терминография. Индивидуология. Этика / С. Овен. – Калуга: Издательский педагогический центр «Гриф», 2005. – 192 с.

317. Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 53 000 слов / С. И. Ожегов; под общ. ред. Л. И. Скворцова. – 24-е изд., испр. – М.: Оникс: Мир и образование, 2008. – 1200 с.

318. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.

319. Ойгензихт В. А. Воля и волеизъявление (очерки теории, философии и психологии права) / Ойгензихт В. А. – Душанбе, «Дониш», 1983. – 250 с.

320. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступуня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С. В. Осауленко / Одеська національна юридична академія. – О., 2010. – 20 с.

321. Осауленко С. В. Недоліки нової редакції Конституції України стосовно адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України та шляхи їх усунення / С. В. Осауленко // Митна справа. – 2009. – № 5(65). – С. 96–100.

322. Основы административного судочинства та административного права / [за заг. ред. Н. В. Александрової]. – К.: Конус-Ю, 2006. – 256 с.

323. Основы административного судочинства та административного права: навч. посіб / В. Б. Авер'янов, Н. В.

Александрова, О. А. Банчук; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.

324. Отражение, системы, кибернетика. Теория отражения в свете кибернетики и системного подхода / Тюхтин В. С. – М.: Наука, 1972. – 256 с.

325. Панов Н. И. Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки / Н. И. Панов // Правоведение. – 2006. – № 4. – С. 18–28.

326. Пантелейчук І. В. Трансформація іміджу органів державної влади: історичний аспект [Електронний ресурс] / І. В. Пантелейчук // Державне управління: теорія та практика – 2008. – № 2. – С. 1–7. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/pantelejchuk.pdf

327. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.

328. Пархоменко Н. М. Мета, завдання та принципи правового забезпечення нормотворчості Кабінету Міністрів України / Н. М. Пархоменко // Правова Держава. – 2011. – № 22. – С. 147–153.

329. Паунд Р. Современная правовая теория / Р. Паунд // Антология мировой правовой мысли. – М.: Мысль, 1999. – Т. 3. – С. 675–680.

330. Пашуканис Е. Б. Избранные произведения по общей теории права и государства / Пашуканис Е. Б. ; редкол.: С. Н. Братусь, Л. Я. Гинцбург, В. Н. Кудрявцев (отв. ред.), Л. С. Мамут, В. С. Нерсесянц. – М.: Наука, 1980. – 271 с.

331. Пережняк Б. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади в соціально-культурній (духовній) сфері на сучасному етапі адміністративної реформи в Україні / Б. Пережняк // Юридичний вісник. – 2011. – С. 24–27.

332. Перепелиця М. О. Поняття та ознаки суб'єкта фінансового права / М. О. Перепелиця // Актуальні питання науки фінансового права: монографія / за ред. М. П. Кучерявенька. – Х.: Право, 2010. – 464 с.

333. Першина И. В. Интерес в прав: дис.. ... к.ю.н.: 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Ирина Викторовна Першина. – Нижний Новгород, 2002. – 183 с.

334. Петришин А. В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: [монографія] / Петришин А. В. – Х.: Факт, 1998. – 167 с.

335. Петришин О. В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація / Петришин О. В. – К.: УНКВО, 1990. – 76 с.

336. Петров Г. И. Административная правосубъектность граждан СССР / Г. И. Петров // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 24–31.

337. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая : [учебное пособие] / Петров Г. И. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – 344 с.

338. Петров Г. И. Сущность советского административного права / Петров Г. И. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1959. – 184 с.

339. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения / Петров Г. И. – Ленинград: Издательство ЛГУ им. А. А. Жданова, 1972. – 148 с.

340. Петряев К. Д. Вопросы методологии исторической науки / Петряев К. Д. – К. : Вища школа, 1971. – 163 с.

341. Питання Комітету з Державних премій України в галузі науки і техніки: Указ Президента України: Положення : від 14.06.2000 № 800/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 25. – Ст. 1039.

342. Питання Комітету з економічних реформ: Указ Президента України: Положення, Склад колегіального органу : від 17.03.2010 № 355/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 846.

343. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 17 червня 2009 р. № 599 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0005120-08>

344. Питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України, Склад колегіального органу : від 26.03.2010 № 454/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 23. – Ст. 926.

345. Питання Національної премії України імені Тараса Шевченка: Указ Президента України : від 04.10.2010 № 932/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 76. – Ст. 2690.

346. Підстави розмежування публічного та приватного права в Україні [Текст] / Олександр Банчук // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 143–151.

347. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток : монографія / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. – К. : Вид. дім «Максимум», 2004. – 222 с.
348. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України : підручник / [Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Балций Ю. Ю. та ін.]; за ред. Баймуратов М. О. – [2-ге вид., доп.]. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
349. Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток : Постанова КМ № 1107 : від 20.12.2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0005120-08>
350. Покровский И. А. Лекции по истории римского права, читанные в осеннем семестре 1897 г. И. А. Покровским, приват-доцентом Ун-та св. Владимира. – Киев: Изд. студентов Н. Болотина, Гадасевича, Москвера [и др.], 1897. – 275 с.
351. Поляков А. В. Общая теория права. Курс лекцій / Поляков А. В. – СПб.: Пресс, 2001. – 642 с.
352. Полянский В.В. Интерес в структуре правового статуса органа и должностного лица публичной власти / В.В. Полянский: материалы 8 международной научно-теоретической конференции [«Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика»] (Санкт-Петербург, 14–15 декабря 2007 г.) / под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник: в 2 ч. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. – Ч. 2. – 500 с.
353. Пономаренко М. В. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: правова природа та проблеми реалізації/ М. В. Пономаренко // Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ : зб. наук. пр. – 2012. – № 4(59). – С. 140–146.
354. Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 15 лютого 2012 р. № 150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
355. Порядок підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань : Наказ Міністерства юстиції України: від 08.07.2011 № 1828 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

356. Почекаев Р.Ю. Статус иностранцев в Золотой Орде в XIII–XIV веках: материалы VIII Международной научно-теоретической конференции [«Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика»]. – Санкт-Петербург, 2007. – С. 368–373.

357. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [за загальною редакцією В. Б. Аверянова]. – Київ : Наукова думка, 2007. – 586 с.

358. Права человека: [учебник для вузов / ответственный редактор Е. А. Лукашева]. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2001. – 573 с.

359. Правова система: історія, стан та перспективи : у 5 т. : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / [за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина]. – Х. : Право, 2008. – Т. 1. – 728 с.

360. Правова система: історія, стан та перспективи: у 5 т.: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / [за заг. ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2008. – Т. 2. – 576 с.

361. Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток / [В. С. Журавський, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко]; за заг. ред. В.С. Журавського. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 296 с.

362. Практика государственного управления во Франции: статус государственного служащего, ответственность администратора, аудит и контроль госсектора // Сборник документов франко-российского сотрудничества. – М., 1999. – Вып. 3. – 740 с. – (Российско-французская серия «Информационные и учебные материалы»).

363. Придворов Н. А. Социалистическое право и достоинство личности / Н. А. Придворов // Советское государство и право. – 1976. – № 12. – С. 14.

364. Примак Т. К. Терминологические трудности определения категории «правовой статус» / Т. К. Примак, К. А. Орлова // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2012. – № 9. – С. 19–27.

365. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: [навч. посібник] / Прієшкіна О. В. – К.: Кондор. – 2004. – 336 с.

366. Про центральні органи виконавчої влади»: Закон України : від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
367. Про адміністративні послуги: Закон України : від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
368. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України : від 16.04.2009 № 1275 — VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>
369. Про аудиторську діяльність: Закон України : від 22.04.1993 № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
370. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України : від 08.07.2011 № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.
371. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України : від 05.07.2012 № 5073-VI // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 325.
372. Про видавничу справу : Закон України : від 05.06.1997 № 318/97-ВР.
373. Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та міністра Кабінету Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України : від 17 березня 2010 р. № 456-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
374. Про визначення Торгово-промислової палати уповноваженим органом з видачі сертифікатів про походження товару : Постанова Кабінету Міністрів України : від 25.02.2003 № 255 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9 – Ст. 398.
375. Про Вищу раду юстиції : Закон України : від 15.01.1998 № 22/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – Ст. 206.
376. Про віднесення посад, які займали особи з числа колишніх державних службовців, до відповідних груп та підгруп посад державної служби, передбачених Законом України «Про державну службу» : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 року № 740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>

377. Про військовий обов'язок та військову службу : Закон України : від 25 березня 1992 року № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

378. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України про національні комісії, які здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг: Закон України : від 7 липня 2011 року № 3610-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 7. – Ст. 53.

379. Про волонтерську діяльність : Закон України : від 19.04.2011 № 3236-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст. 252.

380. Про громадські об'єднання : Закон України : від 22.03.2012 № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

381. Про громадянство України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

382. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України : від 09.07.2010 № 2479-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1844.

383. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні: Указ Президента : від 24.06.2010 № 723/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 1609.

384. Про Державний фонд фундаментальних досліджень : Постанова Кабінету Міністрів України : від 24 грудня 2001 р. № 1717 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – Ст. 2344.

385. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України : від 04.03.1998 № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

386. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України : від 15 травня 2003 року // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 188.

387. Про державну службу : Закон України : від 17.11.2011 № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

388. Про державну службу: Закон України : від 16 грудня 1993 року № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

389. Про державну таємницю: Закон України : від 21.01.1994 № 3855-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>

390. Про електроенергетику : Закон України : від 16.10.1997 № 575/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 46.

391. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: Закон України : від 18.01.2001 № 2240-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 8. – Ст. 310.

392. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 46. – Ст. 403.

393. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України : від 02.03.2000 № 1533-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 13. – Ст. 505.

394. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України, Форма типового документа, Декларація : від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

395. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України: Указ Президента України : від 06.04.2011 № 401/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1163.

396. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: Указ Президента України : від 6 квітня 2011 року № 384/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1223.

397. Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів : Наказ Міністерства соціальної політики України : від 14.04.2011 № 129 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 34. – Ст. 1413.

398. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства Юстиції України : від 23.06.2011 № 1707/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0759-1>

399. Про затвердження порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету

Міністрів України : від 6 січня 2010 р. № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/010/2010

400. Про затвердження Порядку видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства : Постанова Кабінету Міністрів України : від 27 травня 2013 р. № 437 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 48. – Ст. 1722.

401. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 № 1074 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 201. – Ст. 3005.

402. Про затвердження Порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань: Наказ Міністерства юстиції України : від 08.07.2011 № 1828/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2124.

403. Про затвердження Правил торгівлі на ринках: Наказ міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції України, Міністерства внутрішніх справ України, ДПА : від 26.02.2002 року № 57/188/84/105// Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – Ст. 681.

404. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України : від 18.07.2007 № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

405. Про затвердження типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України : від 3 листопада 2010 № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/996/2010

406. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України : від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

407. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України : від 16.04.1991 № 959-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

408. Про Кабінет Міністрів України: Закон України : від 07.10.2010 № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>
409. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України : від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
410. Про місцеві державні адміністрації: Закон України : від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
411. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України : від 01.12.1998 № 281-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
412. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Положення, затверджене Указом Президента України : від 23.11.2011 № 1070/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3419.
413. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг: Положення, затверджене Указом Президента України : від 23.11. 2011 № 1073/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3421.
414. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики: Положення, затверджене Указом Президента України : від 23.11. 2011 № 1059/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3413.
415. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України : від 23.09.1997 № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
416. Про нотаріат : Закон України : від 2 вересня 1993 року № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
417. Про об'єднання громадян: Закон України : від 16.06.1992 р. № 2460-XII// Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
418. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України : від 09.12.2010 № 1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

419. Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України : від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.

420. Про органи самоорганізації населення: Закон України : від 11.07.2001 № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>

421. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України : від 22.06.2012 № 5026-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 22. – Ст. 216.

422. Про політичні партії в Україні: Закон України : від 05.04.2001 № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>

423. Про Положення про Державне управління справами; Указ Президента України, Положення : від 17.12.2002 № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 320.

424. Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : Указ Президента : від 07.05.2011 № 559/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 16. – Ст. 734.

425. Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України : від 02.10.1997 № 1089 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 40. – С. 17.

426. Про правовий режим воєнного стану : Закон України : від 6 квітня 2000 року № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

427. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України : від 16 березня 2000 року № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

428. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України : від 22.09.2011 № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.

429. Про природні монополії : Закон України : від 20.04.2000 № 1682-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 19. – Ст. 772.

430. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України : від 07.10.1997 № 554/97-ВР [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80>

431. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України : від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>

432. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України : від 05.03.1998 № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

433. Про Рахункову палату: Закон України : від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

434. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України : від 23.04.1991 № 987-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987-12>

435. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України : від 23.02.2012 № 4452-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 824.

436. Про Службу безпеки України: Закон України : від 25.03.1992 № 2229-XII / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

437. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України : від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

438. Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України : від 01.12.2005 № 3160-IV/Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3244.

439. Про споживчу кооперацію: Закон України : від 10.04.1992 № 2265-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2265-12>

440. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України : від 22.10.1993 р. № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

441. Про статус народного депутата України: Закон України : від 17.11.1992 р. № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

442. Про структурні підрозділи територіальних органів юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру та з питань банкрутства: Наказ Міністерства юстиції України : від 07.09.2011

№ 2074/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v2074323-11>

443. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009 № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_001760 — 09

444. Про судоустрій і статус суддів: Закон України : від 07.07.2010 р. № 2453–VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

445. Про телекомунікації : Закон України : від 18.11.2003 № 1280-IV/ Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2644.

446. Про торгово-промислові палати в Україні: Закон України : від 02.12.1997 № 671/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80>

447. Про утворення Українського фонду боротьби з ВІЛ-інфекцією і СНІДом: Постанова Кабінету Міністрів України : від 29 листопада 2001 р. № 1620 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 49. – Ст. 2199.

448. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України : від 22.06.2000 № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

449. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : затверджено постановою КМУ : від 20 грудня 2000 року № 1872 // Урядовий кур'єр від 07.03.2001 № 43.

450. Про фермерське господарство : Закон Укаїни : від 19.06.2003 № 973-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29 – Ст. 1438.

451. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України : від 12.07.2001 № 2664-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

452. Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України : від 20.09.2001 № 2740-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – Ст. 1882.
453. Про Фонд державного майна України : Закон України : від 09.12.2011 № 4107-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – Ст. 50.
454. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України : від 17.03.2011 № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
455. Проблемы общей теории права и государства: [учебник для вузов] / под общ. ред. академика РАН, д. ю.н., проф. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма, 2006. – 832 с.
456. Проблемы теории государства и права: [учебное пособие / под ред. М. Н. Марченко]. – М. : Юристь, 2001. – 656 с.
457. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» : Постанова Кабінету Міністрів України : від 20 грудня 2008 р. № 1107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
458. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073.....82.
459. Прохоренко Ю. И. Субъективность в структурах социальной реальности : дис. ... доктора филос. наук : 09.00.11 «Социальная философия» / Прохоренко Ю. И. – М. : РГБ, 2005. – 449 с.
460. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
461. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41–45.
462. Пхаладзе Б. В. Юридические формы правового положения личности в советском обществе / Пхаладзе Б. В. – Тбилиси : Мецниереба, 1969. – 85 с.
463. Рабинович П. М. Основы загальної теорії права і держави: [навч. посіб.] / Рабинович П. М. – [3-є вид., змін. і доп.]. – К.: ІСДО, 1995. – 160 с.

464. Рабинович П. М. Социалистическое право и личность / П. М. Рабинович, Н. В. Витрук // Правоведение. – 1970. – № 3. – С. 16–24.

465. Рабінович П. Природне право : діалектика приватного й публічного / П. Рабінович // Право України. – 2004. – № 9. – С. 61–63.

466. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – О.: Юридична література, 2002. – С. 58

467. Рабінович С. Субсидіарність як принцип взаємодії приватної та публічної влади у сучасному суспільстві / С. Рабінович // Юридична Україна. – 2006. – № 2. – С. 4–11.

468. Рамазанова У. В. Адміністративно-правова характеристика ознак громадських об'єднань / У. В. Рамазанова // Митна справа. – 2012. – № 5(83). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 222–226.

469. Рассолов М. М. Теория государства и права : [учебник для вузов] / Рассолов М. М. – М.: Издательство Юрайт; Высшее образование, 2010. – 635 с.

470. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект: дисс. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 / Рачинский Вячеслав Владимирович. – Уфа, 2003. – 195 с.

471. Результати діяльності громадських організацій в Україні за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>

472. Рикер П. Человек как предмет философии / П. Рикер // Вопросы философии. – 1989. – № 2. – С. 41–50.

473. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України : справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб : від 07.05.2002 № 8-рп/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02>

474. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України «Про приватизацію державного майна» (в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств»

від 19 лютого 1997 року) : від 01.07.1998 № 9-рп // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 1008.

475. Ровный В. В. О категории «правовой модус» и ее содержании / В. В. Ровный // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 86–88.

476. Рогова Т. А. Личность. Общество. Государство. Право: учебное пособие / Т. А. Рогова, А. А. Напреенко. – Самара : Изд- во «Самарский университет», 2003. – 256 с.

477. Рожков Л. П. Принципы и методы типологии государства и права : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» / Л. П. Рожков. – Ленинград, 1980. – 18 с.

478. Рунова Н. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. Рунова // Публічне право. – 2012. – № 7. – С. 269–274.

479. Савченко С. В. Інтереси в праві та їх класифікація / С. В. Савченко // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 2. – С. 46–55.

480. Самбор М. А. Інтерес в праві: загальнотеоретичні аспекти розуміння та реалізації : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. А. Самбор. – К., 2010. – 20 с.

481. Сборник Общества исторических, философских и социальных наук при Пермском университете / под ред. Г. В. Вернадского. – Пермь, 1918. – Вып. 1. – С. 66–101.

482. Свиридов А. Н. Индивидуализация и социализация / А. Н. Свиридов // Новые ценности образования: антропологический, деятельностный и культурпологический подходы. Тезаурус. – 2005. – № 5(24). – С. 41–42.

483. Симоненко В. Два в одном или Фальстарт админреформы? / В. Симоненко // Еженедельник 2000. – 2011. – № 9 (548). – С. 4.

484. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О. Ф. Скакун; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.

485. Сквірський І. О. Публічне управління як категорія сучасного українського адміністративного права / І. О. Сквірський // Митна справа. – 2013. – № 1. – С. 66–72.

486. Словник іноземних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К.: Наук. думка, 1974. – 565 с.

487. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / [уклад. Л. О. Пустовіт та ін.]. – К.: Довіра, 2000. – 1018 с.

488. Совгиря О. В. Структура конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України: теоретико-методологічні аспекти/ О. В. Совгиря // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 4(12). – С. 105–115.

489. Советское административное право. Государственное управление и административное право / [Азовкин И. А., Алехин А. П., Василенков П. Т. и др.]; редкол.: Козлов Ю. М., Лазарев Б. М., Лунев А. Е., Пискотин М. И. – М. : Юрид. лит., 1978. – 360 с.

490. Современный словарь иностранных слов : ок.20 000 слов. – СПб., 1994. – 752 с.

491. Сокурено В. Г. Право. Свобода. Равенство / В. Г. Сокурено, А. Н. Савицкая. – Львов : Вища школа, 1981. – 232 с.

492. Сорокин П. Родовая структура социокультурных явлений / П. Сорокин // Человек. Цивилизация. Общество; [пер. с англ. под ред. А. Соколова]. – М., 1992. – С. 190–220.

493. Соціологія: [навч. посіб. / за ред. С. О. Макеєва]. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2008. – 566 с.

494. Спиридонов Л. И. Теория государства и права : [учебник] / Спиридонов Л. И. – М.: Статус ЛТД, 1996. – 304 с.

495. Спиркин А. Г. Философия: [учебник] / Спиркин А. Г. – М. : Гардарики, 1998. – 816 с.

496. Спиркин А. Г. Основы философии / Спиркин А. Г. – М., 1988. – 557 с.

497. Спиркин, А. Г. Сознание и самосознание: [монография] / Спиркин А. Г. – Москва : Политиздат, 1972. – 303 с.

498. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Старилов Ю. Н. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.

499. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М.), 2001. – 304 с.

500. Старилов Ю. Н. К вопросу и публично-правовом характере института государственной службы / Ю. Н. Старилов // Правоведение. – 1997. – № 1. – С. 17–33.

501. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Стародубцев А. А. – Харків, 1999. – 185 с.
502. Степанова М. А. Деятельностный подход в психологии: путь пройденный и предстоящий / М. А. Степанова // Вопросы психологии . – 2001. – № 1. – С. 145–149.
503. Стефанчук Р. А. Гражданская дееспособность физических лиц: проблемы нового осмысления категории / Р. А. Стефанчук: материалы 8 международной научно-теоретической конференции [«Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика»], (Санкт-Петербург, 14–15 декабря 2007 г.) / под общ. ред. Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник: в 2 ч. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. – Ч. 2. – 500 с.
504. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / Стеценко С. Г. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К.: Атіка, 2009. – 640 с.
505. Стоцкий А. П. Законные интересы как элемент правового статуса осужденного в местах лишения свободы / А. П. Стоцкий: материалы VIII международной научно-теоретической конференции [«Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика»], (Санкт-Петербург, 14–15 декабря 2007 г.) / под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник: в 2 ч. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001. – Ч. 2. – 500 с.
506. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І. П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4(16). – С. 231–236.
507. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України: від 24 березня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/212/2012
508. Стремоухов А. В. Правовая защита человека: теоретический аспект: дисс. ... докт. юрид. наук: спец 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Стремоухов Алексей Владимирович. – СПб., 1996. – 456 с.
509. Стремоухов А. А. Юридический статус специального субъекта права (теоретико-правовой аспект): дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых

учений» / Стремоухов А. А. / Санкт-Петербургский университет МВД России. – СПб., 2002. – 245 с.

510. Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву / Суворов Н. С. – М.: Статут, 2000. – 300 с.

511. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: [монографія] / Сушинський О. І. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

512. Сырых В. М. Метод правовой науки / Сырых В. М. – М., 1980. – 176 с.

513. Тарасов Н. Н. Метод и методологический подход в правоведении: попытка проблемного анализа / Н. Н. Тарасов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 31–50.

514. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы современного правоведения: автореф. дисс. на соискание учен. степени доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 / Н. Н. Тарасов. – Екатеринбург, 2002. – 46 с.

515. Тарасов Н. Н. Юридические конструкции в праве и научном исследовании (методологические проблемы) / Н. Н. Тарасов // Российский юридический журнал. – 2000. – № 3. – С. 35–36.

516. Тарахонич Т. Правовий статус / Т. Тарахонич // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп.ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – Т. 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейської деонтології. – 1232 с.

517. Твердохліб В. Ю. Адміністративна відповідальність громадських організацій в Україні / В. Ю. Твердохліб // Проблеми законності. – Х., 2010. – Вип. 109. – С. 121–129.

518. Тененбаум В. О. Государство: система категорий / Таненбаум В. О. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1971. – 212 с.

519. Теория государства и права: учебник / [С. С. Алексеев, П. Т. Васьков, И. Я. Дюрягин и др.]; под ред.: С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1985. – 480 с.

520. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юрист, 2001. – 776 с.

521. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. / Л. И. Петражицкий. – СПб.: Типография СПб акц. общ. «Слово», 1907. – Том 1–2. – 656 с.

522. Теорія держави і права. Академічний курс: [підручник] / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
523. Тилле А. А. Сравнительный метод в юридических дисциплинах / А. А. Тилле, Г. Я. Швеков. – [изд. 2-е, доп. и испр]. – М.: Высш. шк., 1978. – 199 с.
524. Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України: Указ Президента України: від 24.12.2010 № 1199/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>
525. Типове положення про міністерство України: Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>
526. Тихомиров Ю. А. Публичное право: [учебник] / Тихомиров Ю. А. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
527. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 22–32.
528. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. – М.: Юринформцентр, 1998. – 798 с.
529. Тихомиров Ю. А. Административное право и процес: полный курс / Тихомиров Ю. А. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с.
530. Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ткачук О. І. / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – 203 с.
531. Толковый словарь живого великорусского языка В. Даля. – М., 1999. – Т. IV. – 903 с.
532. Толстой В. С. Понятие и значение односторонних сделок в гражданском праве: автореф. дисс. на соискание учен. степени к.ю.н.: спец. 12.00.13 / В. С. Толстой. – Москва, 1966. – 23 с.
533. Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Толстой Ю. К. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1959. – 88 с.
534. Трачук П. Сучасний стан розвитку інститутів місцевої публічної влади в Україні / П. Трачук // Юридичний вісник. – 2011. – № 2. – С. 100–103.

535. Трубецкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права / Трубецкой Е. Н. – М., 1913. – 226 с.

536. Тульчинский Г. Л. Постчеловеческая персонология. Новые перспективы свободы и рациональности / Тульчинский Г. Л. – СПб.: Алетейя, 2002. – 677 с.

537. Управление организацией: энциклопедический словарь / под. ред. А. Г. Поршнева, А. Я. Кибалова, В. Н. Гунина. – М.: ИНФА, 2001. – С. 20.

538. Ушакова Н. В. Взаимосвязь возможности и действительности в нормах права / Н. В. Ушакова // Вектор науки ТГУ. – 2009. – № 2 (5). – С. 143–147.

539. Фальковський А. Методологія сучасної юриспруденції: аксіологічні та антропологічні засади / А. Фальковський // Антропологія права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи): статті учасників Міжнародного круглого столу (м. Львів, 3–5 грудня 2010 року). – Львів : Галицький друкар, 2010. – 696 с.

540. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспект / В. Шаповал // Право України. – 2003. – №8. – С. 25– 29.

541. Философская энциклопедия / гл. ред. Ф. В. Константинов. – М.: «Советская энциклопедия», 1964. – Т. 3: Коммунизм-Наука. – 584 с.

542. Философский словарь / [под ред. И. Т. Фролова]. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с.

543. Философский энциклопедический словарь / [редкол.: С. С. Аверинцев и др.]. – 2-е изд. – М.: Сов. энцикл., 1989. – 814 с.

544. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.

545. Філософський словник. – К.: Наукова думка, 1996. – 382 с.

546. Флейшиц Е. А. Соотношение правоспособности и субъективных прав / Е. А. Флейшиц // Вопросы общей теории советского права. – М., 1960. – С. 277–280.

547. Фоміч Г. Публічна служба: характеристика поняття / Г. Фоміч // Актуальні проблеми політики. – 2009. – Вип. 39. – С. 515–521.

548. Фрицький Ю. О. Деякі проблеми визначення правового статусу Кабінету міністрів України / Ю. О. Фрицький // Держава і право. – 2006. – № 34. – С. 148–152.
549. Фрэнк Дж. Право и современное сознание / Дж. Френк // Антология мировой правовой мысли. – М.: Мысль, 1999. – Т. 3. – С. 682–687.
550. Хабибулина О. В. Административно-правовой режим пребывания иностранцев в Российской Федерации: автореф. дисс. ... на соискание уч. степ. канд. юрид. наук / О. В. Хабибулина. – Омск, 2006. – 22 с.
551. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Халфина Р. О. – М.: «Юридическая литература», 1974. – 352 с.
552. Хаманева Н. Ю. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации / Н. Ю. Хаманева; отв. ред. М. М. Славин. – М.: ИГиП РАН, 2000. – 109 с.
553. Ханипов А. Т. Интересы как форма общественных отношений / Ханипов А. Т. – Новосибирск, 1987. – 255 с.
554. Харитонов Є. О. Цивільне право України: підручник / Є. О. Харитонов, О. В. Старцев. – [вид. 2-е, перероб. і доп.]. – К.: Істина, 2007. – 816 с.
555. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харитонova О. І. – Одеса, 2004. – 379 с.
556. Хвостов В. М. Общая теория права. Элементарный очерк / Хвостов В. М. – [3-е изд.]. – СПб. – М. – Варшава-Вильнюс, 1906. – 136 с.
557. Химичева Н. И. Финансовое право: Федеральный и региональный аспекты (комплекс учебно-методических пособий) / [Н. И. Химичева, Ю. А. Крохина, В. В. Попов и др.]; под. ред. Химичева Н. И. – М.: Статут, 2001. – 688 с.
558. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права: учебн. пособ. / под ред З. М. Черниловского; сост. В. Н. Садиков. – М., 1994. – С. 405–413.
559. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия: [учебное пособие] / Хропанюк В. Н. – М., 1998. – 944 с.
560. Цабрия Д. Д. Статус органа управления / Д. Д. Цабрия // Советское государство и право. – 1978. – № 2. – С. 126–127.

561. Царев Д. Н. Эволюция категории «объект правоотношений в отечественной юриспруденции / Царев Дмитрий Николаевич: дисс. ... канд. юр. наук.: 12.00.01. – М.: РГБ, 2003. – 187 с.

562. Цивільний кодекс України : Закон України : від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

563. Цивільний кодекс України: наук.-практ. комент.: у 2 ч. / за заг. ред. Я. М. Шевченко. – К.: Ін Юре, 2004. – Ч. 1. – 692 с.

564. Цивільний процесуальний кодекс України: від № 1618-IV 18.03.2004 / [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/247>

565. Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике / А. Ф. Черданцев. – Екатеринбург: Наука, 1993. – 192 с.

566. Черданцев А. Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике / Черданцев А. Ф. // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 12–19.

567. Черепяхин Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве / Б. Б. Черепяхин // Сб. трудов профессорov и преподавателей Иркутского гос. ун-та. – Иркутск, 1926. – С. 8–35.

568. Черкасов А. И. Местное управление в зарубежных странах: модели и тенденции эволюции / А. И. Черкасов // Государство и право. – 2011. – № 3. – С. 76–85.

569. Честнов И. Л. Субъект права: от классической к постклассической парадигме / И. Л. Честнов // Правоведение. – С.Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2009. – № 3. – С. 22–30

570. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Чечот Д. М. – Л.: Изд-во Ленингр. Ун-та, 1968. – 72 с.

571. Чигир В. Ф. Юридические лица (комерческие и некомерческие организации) Республики Беларусь / Чигир В. Ф. – Минск: Амалфея, 2012. – 320 с.

572. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права: [монография] / Чиркин В. Е. – М.: Норма, 2007. – 352 с.

573. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: [учебник] / Чиркин В. Е. – М.: Юрист, 2003. – С. 84–85.

574. Чичерин Б. Н. Философия права / Чичерин Б. Н. – СПб.: Наука, 1998. – 656 с.

575. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки / Б. Н. Чичерин. Том 1–3. Книга третья. Права и обязанности граждан. – Москва: Типография товарищества. И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. – 345 с.
576. Чуприс И.О. Публичные начала государственной службы и их отражение в законодательстве Республики Беларусь / И. О. Чуприс // Право и демократия : сборник научных трудов. – Минск: Белорусский гос. ун-т., 2012. – №. 23. – С. 47 – 57.
577. Чуфаровский Ю. В. Юридическая психология / Чуфаровский Ю. В. – М. : Право и Закон, 1997. – 320 с.
578. Шакарян М. С. Поняття суб'єктів радянського цивільного процесуального права і правовідносини та їх класифікація / М. С. Шакарян // Праці Всесоюзного юридичного заочного інституту. – М.: ВЮЗИ, 1971. – Том 17: Питання цивільного процесуального права. – С. 70–165.
579. Шанин А. А. Правовой режим в структуре режима политического / А. А. Шанин // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 3. – С. 4–10
580. Шахов Е. Н. Частные и публичные интересы: концептуальные подходы / Е. Н. Шахов // Вестник АмГУ. – 2010. – № 48. – С. 1–5.
581. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – [вид. 2-е, випр., доп.]. – К.: Реферат, 2007. – 848 с.
582. Шемчушенко Ю. С. Громадянське суспільство / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т.; ред-кол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. – Т. 1: А–Г. – 1998. – 672 с.
583. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: Философия права. Часть теоретическая. Т. 1: Вып. 1–4 / Г. Ф. Шершеневич. – М.: Бр. Башмаковы, 1910. – 839 с.
584. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Шершеневич Г. Ф. – М., 1911. – С. 568–628.
585. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / Школик А. М. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

586. Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормо проектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / В. В. Шутович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3(12). – С. 74–78.

587. Щербина В. С. Господарське право: [підручник] / Щербина В. С. – [4-те вид., перероб. і допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 640 с.

588. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68–74.

589. Энциклопедический словарь / [изд. Ф. А. Брокгауза, И. А. Ефрона]. – СПб., 1893. – Т. 11, кн. 21. – С. 324.

590. Энциклопедия государства и права / под. ред. П. Стучка. – М.: Изд-во коммунистической академии. 1926. – Том II. – Ст. 1389–1395.

591. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки / Юдин Э. Г. – М.: Наука, 1978. – 391 с.

592. Юридическая энциклопедия / Ренненкампф Н. К. – [4-е изд.]. – СПб.; Киев: Н. Я. Оглоблин, 1913. – 302 с.

593. Юридическая энциклопедия: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3: К–М. – 2001. – 792 с.

594. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл. 1998. – Т. 5: П.–С. – 2003. – 736 с.

595. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства: для юридических вузов и факультетов / Нерсисянц В. С. – М.: Норма, Инфра-М, 1998. – 288 с.

596. Явич Л. С. Общая теория права / Явич Л. С. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 286 с.

597. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: [монографія] / Якимов А. Ю. – М.: «Проспект», 1999. – 200 с.

598. Якимов А. Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 5–10.

599. Якимчук Н. Структура правового статусу розпорядників бюджетних коштів / Н. Якимчук // Вісник національної академії прокуратури України. – 2010. – № 1. – С. 54–62. – С. 54.
600. Якубов С. А. Субъекты советского гражданского процессуального права / Якубов С. А. – Ташкент: Изд. «ФАН» Узбекской ССР, 1973. – 260 с.
601. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период / Ц. А. Ямпольская; отв. ред. В. Ф. Коток; Академия наук СССР. Институт права. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – 227 с.
602. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права: автореферат дисс. на соискание уч. степ. докт. юрид. наук. : спец 12.00.07 / Ц. А. Ямпольская. – М., 1958. – 38 с.
603. Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. – М.: Изд-во АН СССР, 1959. – С. 145–226.
604. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР / Ямпольская Ц. А. – М.: Наука, 1972. – 216 с.
605. Янукович В. Ф. Нам не потрібно стільки чиновників / В. Ф. Янукович // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234. – 14 грудня. – С. 1–2.
606. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167. – (Серія «Юридична»).
607. Янюк Н. В. Поняття «посадова особа»: основні етапи дослідження в адміністративно-правовій науці і законодавств / Н. В. Янюк // Вісник Львівського університету. – Львів, 2003. – Випуск 38. – С. 224–230. – Серія юридична.
608. G. Jellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1 Aufl. (189) S. 78. 2 Aufl. (1905). S 83
609. Hofmann, Hasso: Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, VVDStRL Bd. 41 (1983), S.42ff.
610. Horn, Hans Detlef: Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus, DV Bd.25 (1993),S.545 ff.
611. Rudolf von. Ihering, Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, dritter Teil, erste Abteilung, Leipzig, 1888, S. 338.

612. Mark Robert Freedland Public services and citizenship in European law: public and labour law perspectives / Mark Robert Freedland, Silvana Sciarra. – Oxford University Press, 1998. – 210 p.

613. Pacem in terris. Encyclical of Pope John XXIII on establishing universal peace in truth, justice, charity and liberty. – Режим доступу: http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j—xxiii_enc_11041963_pacem_en.html. С.640

614. Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts, erster Band, neunte Auflage, bearbeitet v. Theodor Kipp, 1906, S. 219

Наукове видання

Мацелик Тетяна Олександрівна

**СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА
Монографія**

Редактори

О. В. Данильчик

Форматування та
комп'ютерна верстка

О. В. Лисенко

Здано до друку 12.03.2013 р. Формат 60×84/16.
Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman».
Ум. друк. арк. 16.1. Друк. арк. 17.9.
Тираж 300 прим. Замовлення № 477.

*Підготовлено до друку Видавничо-інформаційним центром
Національного університету ДПС України
08200, вул. К. Маркса, 31, м. Ірпінь, Київська обл., Україна*

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і
розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 4336 від 12.06.2012 р.*