

УДК 342.9

В.В. Петёвка

Кандидат юридических наук, народный депутат Украины, Украина, г. Киев
e-mail: epr2006@yandex.ua

**К вопросу об административной правосубъектности участников
публично-правовых отношений в сфере предоставления
административных услуг: определение подхода**

Статья посвящена обоснованию научного подхода к характеристике административной правосубъектности участников публично-правовых отношений в сфере предоставления административных услуг. Обоснован вывод о том, что субъект права в сфере предоставления административных услуг целесообразно рассматривать как юридическую абстракцию, которая приобретает материальный характер в конкретных правоотношениях – по поводу предоставления административных услуг. Такая материализация состоит из совокупности прав, обязанностей и правовых возможностей участников публично-правовых отношений в сфере предоставления административных услуг. Доказано, что участники таких правоотношений характеризуются общей и специальной правосубъектностью и, соответственно – совокупностью общих и специальных прав, обязанностей и правовых возможностей.

Ключевые слова: административная услуга, административная правосубъектность, права, обязанности, правовые возможности.

V.V. Petyovka

**On the issue of legal personality of participants in public and legal relationships in the sphere of providing
administrative services: definition of approach**

The article is devoted to the justification of a scientific approach to the characterization of administrative legal personality of participants in public and legal relations in the sphere of providing administrative services. There is justified the conclusion that the subject of law in sphere of providing administrative services should be viewed as legal abstraction that acquires material character in specific legal relationships – as for providing administrative services. Such materialization consists of a set of rights, obligations and legal capacity of participants in public and legal relationships in the sphere of providing administrative services. There is proved that the participants in such legal relationship are characterized by general and specialized legal personality and, accordingly – by combination of general and special rights, obligations and legal possibilities.

Key words: administrative services, administrative legal personality, rights, obligations, legal possibilities.

В.В. Петёвка

**Әкімшілік қызмет көрсету саласындағы жария-құқықтық қатынастары қатысушыларының әкімшілік
құқықсубъектілігі туралы: анықтау жолдары**

Мақала әкімшілік қызмет көрсету саласындағы жария-құқықтық қатынастары қатысушыларының әкімшілік құқық субъектілігіне сипаттама беруді ғылыми негіздеуге арналған. Қорытынды әкімшілік қызмет көрсету саласындағы заң абстракциясына, әкімшілік қызмет көрсету туралы нақты құқықтық қатынаста материалдық сипаттамаға сүйенген құқық субъектісіне негізделген. Мұндай материализация әкімшілік қызмет көрсету саласындағы жария-құқықтық қатынастары қатысушыларының құқықтық мүмкіндіктері мен міндеттерінің, құқықтарының жиынтығынан тұрады. Аталмыш құқықтық қатынас субъектілері жалпы және арнайы құқықсубъектілігімен, жалпы және арнайы құқық жиынтығымен, міндеттері және құқықтық мүмкіндіктерімен сипатталады.

Түйін сөздер: әкімшілік қызмет көрсету, әкімшілік құқықсубъектілік, құқық, міндеттер, құқықтық мүмкіндіктер.

Формирование современного административного законодательства в направлении закрепления гарантий необратимости демократических преобразований в Украине предусматривает глубокое исследование базовых категорий административного права, соответствующих трансформациям общественного развития. Одной из таких категорий выступает категория административной услуги, наиболее полно, системно отображающей основы реализации концепции человекоцентризма в деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Именно такое направление имеет Закон Украины «Об административных услугах» [1], принятие которого свидетельствует о регламентации на законодательном уровне взаимных прав и обязанностей властных субъектов по предоставлению административных услуг и потребителей таких услуг – граждан, юридических лиц. Действующим также является Распоряжение Кабинета Министров Украины от 15.02.2006 г. №90-р «Об утверждении Концепции развития системы предоставления административных услуг» [2]. Этим нормативно-правовым актом определено, что административные услуги являются частью государственных и муниципальных услуг.

Однако современное состояние правового регулирования отношений в сфере предоставления административных услуг нельзя назвать качественным по таким причинам. Во-первых, ни одним нормативно-правовым актом не предусмотрено регулирование, хотя на уровне дефиниций, государственных и муниципальных услуг. Во-вторых, на сегодня существует более 1000 подзаконных нормативно-правовых актов, принятых на уровне приказов министерств, агентств, фондов, которыми регламентированы вопросы предоставления административных услуг, что само по себе воспринимается неоднозначно. В-третьих, принятие Закона Украины «Об административных услугах» влечёт внесение изменений в ряд законодательных актов с целью приведения их в соответствие с указанным Законом, обеспечивая соответствие правовых предписаний.

Таким образом, как на уровне правовой доктрины, так и на законодательном уровне проблема административной услуги требует детального изучения.

Обращение к научным исследованиям свидетельствует о том, что проблема обоснования научного подхода к характеристике административной правосубъектности участников публично-правовых отношений в сфере предоставления административных услуг ещё не была предметом целенаправленного научного поиска. Эта проблема носит двойственный характер. С одной стороны, она является достаточно общей, а с другой – позволяет выделить те ключевые положения, последствием практического применения которых могут быть получены конкретные выводы предметной направленности.

Среди научных административно-правовых исследований следует отметить глубокие теоретические положения, обоснованные В.Б. Аверьяновым, И.П. Голосниченко, В.К. Колпаковым, О.В. Кузьменко, а также аналитические работы И.Б. Колиушко, В.П. Тимощука, посвящённые анализу зарубежного опыта внедрения института административной услуги. Среди диссертационных исследований – работы Г.М. Писаренко (2006 г.), С.Л. Дембицкой (2010 г.), Ю.М. Ильницкой (2012 г.) и ряд иных работ. Среди работ, выполненных в отрасли науки государственного управления можно указать на исследования В.С. Долечека (2005 г.).

Обосновать научный подход к характеристике административной правосубъектности участников публично-правовых отношений в сфере предоставления административных услуг. Характеризуя субъектную составляющую отношений в сфере предоставления административных услуг целесообразно обратиться к базовым положениям теории права, теории административного права по поводу установления содержания категории «субъект», а также наработок учёных, анализировавших содержание этой категории, учитывая предметную составляющую научного поиска.

В общетеоретических исследованиях системной является монография С.И. Архипова, посвящённая анализу проблемы содержания категории «субъект права», которая раскрыта как правовая абстракция в полемике с положениями, обоснованными в гражданском праве в отношении категорий «физическое лицо», «юридическое лицо» с признанием юридической фикцией последней категории [3, с.7-8].

Действительно, высокая степень обобщения категории «субъект права» путём обоснования его абстрактного содержания позволяет выделить

такие субъекты, независимо от того, участвуют ли они в конкретных правоотношениях либо выступают как их потенциальные участники.

Конкретизация этих общих положений возможна путём обращения к работам иных учёных-теоретиков права, которые обосновывали классификацию субъектов права в зависимости от восприятия такого субъекта, как лица материального. Так, следует назвать классификацию, предложенную С.С. Алексеевым, С.А. Комаровым, О.Ф. Скакун. Среди субъектов права выделены: индивидуальные, коллективные субъекты и общественные образования (С.С. Алексеев) [4]. Выделены и такие субъекты права, как физические лица, юридические лица, государство, субъекты федерации, муниципальные образования [5, с. 295]. По мнению О.Ф. Скакун, видами субъектов права являются индивидуальные субъекты – физические лица; коллективные субъекты – юридические лица; общественные объединения; государство, государственные образования, муниципальные административно-территориальные образования; социальная общность (народ, нация, этническая группа) [6]. О.В. Бачун подчёркивал выделенное в теории административного права положение о различии между субъектом административных правоотношений и субъектом административного права. В отличие от первого, субъект административного права имеет только потенциальную способность вступать в правоотношения [7, с. 183; 8, с. 15-16].

Приведенные теоретические положения, хотя и являются общими, однако позволяют выделить круг субъектов права в сфере предоставления административных услуг. Таких субъектов в широком смысле можно рассматривать, как правовую абстракцию, материализованную в общественных отношениях, как индивидуальные субъекты (физические лица) и коллективные субъекты (юридические лица). В узком смысле следует выделять не субъектов права в сфере предоставления административных услуг, а субъектов – участников отношений в сфере предоставления административных услуг. Как индивидуальные и коллективные субъекты они в этих отношениях приобретают права и реализуют обязанности, предусмотренные административно-правовой нормой. При этом как субъекты права они имеют потенциальную способность вступать в отношения по поводу

предоставления административных услуг, а как их участники – непосредственно участвовать в таких отношениях.

Авторский подход к определению специфики административно-правовых отношений предлагает Т.А. Коломоец, который состоит в том, что одной из сторон всегда является государство и возникают они в сфере публичного управления. Это обуславливает особые характеристики субъектов административного права, а также наличие специфических (публично-сервисных и управленческих) прав и обязанностей по поводу которых, собственно, и могут возникать данные правоотношения [9, с. 59]. Среди теоретических положений, сформулированных Т.А. Коломоец, следует привести характеристики административной правоспособности: 1) публично-сервисная и управленческая сущность деятельности субъектов, выражающейся в реализации различных функций публичного (государственного и муниципального) управления; 2) наличие специальных прав и обязанностей субъектов административного права, которые способствуют формированию организационных связей и отношений в системе публичного управления; 3) обеспечение защиты правоотношений, участниками которых являются граждане; 4) юридические гарантии рассмотрения правового спора, возникшего в системе государственного управления, в административном или судебном порядке в пределах установленных процессуальных правил. Для органов государственной власти как субъектов административного права основными характеристиками административной правоспособности Т.А. Коломоец называет: 1) юридическую властность действий и распорядительный характер принимаемых решений; 2) реализация государственных полномочий принудительного характера, применение мер административного принуждения [9, с. 61]. Элементами дееспособности, по мнению Т.А. Коломоец, являются такие самостоятельные способности, как: 1) реализовывать надлежащие права; 2) реализовывать установленную компетенцию; 3) принимать административные акты; 4) признавать, гарантировать и защищать права и свободы граждан; 5) нести за нарушение административно-правовых норм юридическую ответственность [9, с. 63].

Полемизируя с Т.А. Коломеец, можно сказать о нецелесообразности разграничения публич-

но-сервисных и управленческих прав и обязанностей. Также неоднозначное отношение к положению о реализации органами государственной власти только государственных полномочий принудительного характера, так как сама учёная указывала на публично-сервисную и управленческую сущность деятельности субъектов управления.

Таким образом, подход Т.А. Коломоец интересен, но не бесспорен. Вместе с тем возможен учёт предложенного подхода в отношении выделения общей и специальной правосубъектности [9, с. 60], что позволяет сначала выделить круг участников правоотношений в сфере предоставления административных услуг, а в последующем – осуществить их конкретизацию. Так, общей правосубъектностью названо наличие у субъекта типичных прав, обязанностей и возможностей их использования и выполнения, независимо от внешних факторов. Специальная правосубъектность определяется с учётом зависимости от внешних факторов [9, с. 60].

Применение такого подхода позволяет сделать вывод о целесообразности выделения общей и специальной правосубъектности субъектов в сфере предоставления административных услуг. Общая правосубъектность – совокупность прав, обязанностей и возможностей их использования как органом исполнительной власти или органом местного самоуправления – субъектов предоставления административных услуг, с одной стороны, а с другой стороны – физическим или юридическим лицом, иным коллективным субъектом – потребителем административной услуги. Специальная правосубъектность состоит в совокупности прав, обязанностей и возможностей их использования участниками конкретных правоотношений в сфере предоставления административных услуг.

Представляет интерес также, предложенная Т.А. Коломоец, классификация субъектов административного права за критерием наличия властных полномочий. Среди перспективных теоретических положений также следует отметить положение об общих и специальных правах и обязанностях граждан в сфере публичной администрации. Общие – распространяются на все отрасли публичной администрации, а специальные – это права и обязанности в определённой области или группе областей деятельности публичной администрации [9, с. 68].

Теоретические положения, сформулированные Т.А. Коломоец, хотя и не бесспорны, однако содержат доктринальные новеллы административно-правовой науки, а также учитывают уже сложившиеся научные подходы. Исходя из этого, положения, сформулированные Т.А. Коломоец, можно назвать компромиссными и такими, основываясь на которых можно проводить дальнейшие научные исследования.

Опираясь на вышеизложенное, можно сделать такие выводы.

Во-первых, отношения по предоставлению административных услуг являются административными правоотношениями, которые не могут существовать вне административного права, так как правовой статус их участников, возможности реализовывать конституционно определённое право (в частности – право на предпринимательство, право на мирные собрания и т.д.), а также процедуры реализации путем предоставления административных услуг установлены административно-правовой нормой.

Во-вторых, целесообразно определять субъектов права в сфере предоставления административных услуг и участников административно-правовых отношений в этой сфере. Эти категории рассматриваются как родовое и видовое и являются взаимосвязанными.

В-третьих, субъекта права в сфере предоставления административных услуг целесообразно рассматривать как юридическую абстракцию, которая приобретает материальное содержание в конкретных правоотношениях – по поводу предоставления административных услуг.

В-четвёртых, такая материализация состоит в наделении субъектов совокупностью прав и обязанностей, правовых возможностей в сфере предоставления административных услуг.

В-пятых, состав участников административно-правовых отношений в сфере предоставления административных услуг характеризуется наличием двух групп: а) субъект предоставления административной услуги (индивидуальный – должностное лицо, наделённое правами и реализующее обязанности, производные от прав и обязанностей органа, в котором это лицо занимает должность; коллективный – орган исполнительной власти, орган местного самоуправления); б) субъект потребления административной услуги (индивидуальный – физическое лицо: гражданин, лицо без гражданства, иностранец

или физическое лицо – субъект предпринимательской деятельности; коллективный – юридическое лицо: субъект предпринимательской деятельности, общественная организация).

В-шестых, участники административно-правовых отношений в сфере предоставления административных услуг характеризуется общей и специальной правосубъектностью

и, соответственно – совокупностью общих и специальных прав, обязанностей, правовых возможностей.

Сформулированные теоретические положения являются основой характеристики административной правосубъектности участников публично-правовых отношений по поводу предоставления административных услуг.

Литература

- 1 Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI// Офіційний вісник України. – 2012. – № 76 (15.10.2012). – ст. 3067.
- 2 Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006. – № 90-р // Офіційний вісник України, 2006, N 7 (01.03.2006), ст. 376.
- 3 Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 469 с.
- 4 Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / Алексеев С. С. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
- 5 Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник, – 4-е изд., переработанное и дополненное. – М.: Юрайт, 1998.
- 6 Скакун О.Ф. Теория права и государства: учебник / О. Ф. Скакун, Н. К. Подберезский. – Х. : Нац. юрид. акад. Украины, 1997. – 496 с.
- 7 Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. [підруч / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)] К. Видавництво «Юридична думка», 2007. – Т.1: Загальна частина. – 2007. – 592 с.
- 8 Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: дис. к.ю.н. 12.00.07/ Бачун Олег Володимирович/ Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 206 с.
- 9 Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник/ Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

References

- 1 About administrative services: Law of Ukraine from 06.09.2012 № 5203-VI// Official bulletin of Ukraine. – 2012. – № 76 (15.10.2012). – pg. 3067
- 2 About the approving the Concept of the system of providing administrative services development by executive bodies: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 15.02.2006 № 90-r// Official bulletin of Ukraine, 2006, N 7 (01.03.2006), pg.376
- 3 Arkhipov S.I. Subject of law: theoretical study. – S. Petersburg Publishing House of R. Aslanov "Legal centre Press", 2004. – 469p.
- 4 Alekseyev S.S. Law: alphabet – theory – philosophy: The Experience of complex study / Alekseyev S.S. – M.: Statut, 1999. – 712 p.
- 5 Komarov S.A. General theory of state and law: textbook. – 4th edition, revised and amended. – M.: Yurait, 1998.
- 6 Skakun O.F. Theory of state and law. Textbook / O. F. Skakun, N. K. Podberezskiy. – Kh. : National Legal Academy of Ukraine, 1997. – 496 p.
- 7 Administrative Law of Ukraine. Academic course: in 2 volumes [textbook / editorial board: V. B. Averyanov (the chief)] K. Publishing house "Yuridichna Dumka", 2007. – Vol.1: General Part. – 2007. – 592 p.
- 8 Bachun O.V. The legal status of the subjects of Administrative Procedure: Candidate of Law dis. 12.00.07/ Bachun Oleg Volodymyrovych / Institute of Ukrainian Verkovna Rada's Legislation. – K., 2010. – 206 p.
- 9 Kolomojets T.O. Administrative Law of Ukraine. Academic course: textbook/ T.O. Kolomojets. – K.: Yuinkom Inter, 2011. – 576 p.