



## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ, УЧРЕЖДЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Игорь АРТЕМЕНКО,

кандидат юридических наук, докторант  
Одесского государственного университета внутренних дел

### Summary

The article deals with state-owned enterprises, institutions and organizations, as full subjects of administrative law, which are endowed with administrative personality, characterized by the presence of the appropriate administrative capacity and administrative capacity. The article concludes that state-owned enterprises, institutions and organizations that have been created for the implementation of certain public functions or they have been delegated certain powers in the sphere of public law are subject to administrative and procedural relations, namely management, tort and in administrative proceedings.

**Key words:** administrative procedural law, public administration, public law sphere, state enterprises, institutions and organizations.

### Аннотация

В статье рассматриваются государственные предприятия, учреждения и организации как полноценные субъекты административного права, которые наделены административной правосубъектностью, характеризуются наличием соответствующей административной правоспособностью и административной дееспособностью. В статье сделан вывод, что государственные предприятия, учреждения и организации, которые были созданы для реализации определенной публичной функции или им были делегированы определенные полномочия в публично-правовой сфере, являются субъектами административно-процессуальных отношений, а именно: управленческих, деликтных и в сфере административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** административно-процессуальное право, публичная администрация, публично-правовая сфера, государственные предприятия, учреждения, организации.

**Постановка проблемы.** Одной из основных задач отечественной государственно-правовой реформы является обеспечение процесса формирования новой модели правовой системы, которая способствовала построению в Украине правового, социального, демократического государства. Существующая система государственных органов в большинстве случаев была сформирована ещё во времена функционирования Советского Союза. Следует отметить, что мы не будем придерживаться мнения плеяды учёных, которые с огромным упорством критикуют указанную систему, мы лишь с эволюционной точки зрения попробуем определить место государственных предприятий, учреждений и организаций в системе субъектов административно-процессуального права.

Для определения места государственных предприятий, учреждений и организаций в системе субъектов административно-процессуального права необходимо выяснить содержание категории «субъект административного права».

**Анализ последних исследований.** Общие вопросы определения субъекта права, в том числе и административного права, были раскрыты в работах таких учёных, как С. С. Алексеева, В. Б. Аверьянова, А. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Т. А. Коломоец,

В. К. Колпакова, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Е. П. Рябченко, Ю. А. Тихомирова, Н. М. Тищенко, Е. И. Харитонова, Ю. С. Шемшученко и др.

### Изложение основного материала.

В административном праве под субъектом понимают носителя (владельца) прав и свобод в сфере публичного управления, предусмотренные административно-правовыми нормами, который способен предоставленные права реализовать, а возложенные обязанности выполнять [1, с. 73]. Субъект административного права – это лицо, имеющее определенные права и обязанности, сформулированные в нормах административного права, и возможность вступать в административно-правовые отношения [2, с. 137]. Как отмечает Т. А. Коломоец, субъект административного права – это юридическое или физическое лицо, являющееся носителем прав и обязанностей в сфере публичной администрации, предусмотренных административно-правовыми нормами, и обладает способностью предоставленные права реализовывать, а возложенные обязанности выполнять [3, с. 58]. При этом следует отличать субъекта права от субъекта правоотношений. Субъект права имеет потенциальную способность вступать в правоотношения, а субъект правоотношений – это фактический участник правовых

связей, он обязательно принимает в них участие [2, с. 137].

В свою очередь М. А. Боярнцева под субъектами административного права понимает участников публичных отношений, которые в соответствии с конституционными и административно-правовыми нормами наделены правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения. Кроме того, правовые отношения выступают основным каналом реализации правовых норм, следовательно, носитель прав и обязанностей становится субъектом правоотношений в результате реализации своих прав и обязанностей [4, с. 15]. Для того чтобы быть субъектом административного права необходимо иметь права и обязанности в сфере публичного управления, а также определённые предпосылки для возможности их реализации.

Кроме того, как отмечает А. В. Пономарёв, для субъектов права характерны два основных признака. Во-первых, это – лицо, участник общественных отношений (индивид, организация), который по своим особенностям фактически может быть носителем субъективных юридических прав и обязанностей [5, с. 68–69]. С этой целью лицо должно обладать определёнными качествами: а) внешняя обособленность; б) персонификация – выступает в отно-



шениях извне как единственное лицо – персона; в) способность осуществлять персонифицированную волю. Вторым признаком является то, что лицо, способное участвовать в правоотношениях, приобрело свойства субъекта права вследствие юридических норм. Иначе – юридические нормы образуют обязательную основу действия лица как субъекта права [5, с. 68-69].

Обязательным условием признания лица (юридического или физического) субъектом административного права является наличие у него элементов административной правосубъектности [6, с. 36]. В юридической литературе общепринятым является мнение о том, что наличие административной правосубъектности является важнейшим свойством (признаком) субъекта административного права и, как следствие, указанного положения, одной из предпосылок возникновения правоотношений, складывающихся во время публичного управления.

Правосубъектность не является естественной, врожденной способностью лица. Её содержание и принадлежность определяют правовые акты государства, они обусловлены социально-политическими факторами. В различных общественно-экономических формациях круг граждан, наделённых правосубъектностью, а также содержание правосубъектности были разными [7, с. 593]. Содержание административной правосубъектности включает такие категории, как административную правоспособность и административную дееспособность. В совокупности административная правоспособность и административная дееспособность образуют административную правосубъектность физических лиц, органов и организаций как субъектов административного права, которые являются носителями конкретных субъективных прав и обязанностей в сфере реализации исполнительной власти [6, с. 94].

Государственные предприятия, учреждения и организации как полноценные субъекты административного права также наделены административной правосубъектностью, характеризующейся наличием соответствующей административной правоспособности и административной дееспособности. Административная правоспособность государственных предприятий, учреждений и организаций проявляется в способ-

ности последних иметь юридические обязанности и права в сфере публичного управления, предусмотренные и обеспеченные нормами административного права. Административная дееспособность государственных предприятий, учреждений и организаций – это способность последних практически реализовывать своими действиями в правоотношениях свою административную правоспособность, т. е. реализовывать свои юридические права и обязанности.

Сочетание административной правоспособности и дееспособности создает условия, при которых субъект административного права становится участником (стороной) административно-правовых отношений. В значительной степени усложняет процесс понимания данной темы, большое количество и разные масштабы компетенции (проявление административно-правовых статусов) различных субъектов административного права [2, с. 138].

По содержанию административно-правовые отношения могут быть разделены на материальные и процессуальные. Материальные административные отношения – это отношения пассивного типа. Они выражают статическую функцию права. Такие отношения складываются на основе управомочивающих и запретительных норм, т. е. норм материальных. Отношения такого типа, возникнув однажды, могут длительное время оставаться «неподвижными», статическими [8, с. 48-49]. Иначе говоря, материальные административные правоотношения являются фактически теоретической моделью будущих «реальных» правоотношений.

Что же касается процессуальных административных правоотношений, то стоит отметить, что именно в рамках последних происходит реализация прав и выполнение обязанностей, закреплённых в нормах административного права. В свою очередь Е. И. Харитоновна предлагает разграничивать административно-правовые материальные отношения (включая сюда правила процедуры их реализации) и административные процессуально-правовые отношения. При этом процедурные правоотношения трактуются как форма реализации норм административного права и не нарушенного субъективного административного права или исполнения административного долга. Зато процессуальные правоотно-

шения предлагается рассматривать как форму административного процесса – специального вида судебной деятельности, что происходит в рамках соответствующего административно-процессуального законодательства [9]. Считаем подход, предложенный учёным, интересным, но не бесспорным.

Мы поддерживаем позицию А. М. Бандурки и Н. М. Тищенко, которые отмечают, что, возникая в ходе рассмотрения и решения конкретных дел, административно-процессуальные отношения отражают процесс развития и внедрения материальных правоотношений [10, с. 43]. Из этого определения можно сделать вывод, что для возникновения указанных отношений необходимо наличие двух обязательных составляющих, а именно: административно-процессуальной нормы и соответствующих материальных отношений. Другая мысль была изложена О. В. Кузьменко и Т. А. Гуржиём в учебнике «Административно-процессуальное право Украины»; она заключается в том, что основными предпосылками возникновения правоотношений между участниками административного процесса являются: 1) юридическая – наличие нормы административно-процессуального права; 2) социально-правовая – наличие корреспондирующих материальных правоотношений. Процессуальные отношения всегда являются производными от материальных. Без них они не будут иметь никакого смысла, поскольку невозможно обеспечивать воплощение того, чего не существует; 3) фактические предпосылки – это наступление конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов), при которых субъекты административно-процессуального права вступают между собой в реальные отношения. Абстрактное описание этих обстоятельств (условий) содержится в гипотезах административно-процессуальных норм. Только указанные обстоятельства проявляются в жизни, административно-процессуальная норма начинает действовать, а её адресаты получают возможность для реализации своих прав и обязанностей. Данная позиция учёных, по нашему мнению, интересна, но следует изложить свои соображения по этому поводу. Так, материальные админи-



стративно-правовые отношения имеют абстрактную форму, поскольку они только закрепляют определенные права и обязанности субъектов в публично-правовой сфере. Например, гражданин имеет право на занятие хозяйственной деятельностью, но для этого необходимо получить соответствующие разрешительные документы в органах публичной власти – это материальные административно-правовые отношения. Для того чтобы получить разрешительные документы, он должен сделать определенные правовые действия – это статические процессуальные административно-правовые отношения. Когда же речь идет об определенном гражданине Иванове, желающим заняться хозяйственной деятельностью, учитывая определенные жизненные обстоятельства, – это уже динамические процессуальные административно-правовые отношения. Итак, мы поддерживаем позицию А. М. Бандурки и Н. М. Тищенко, которые отмечают что для возникновения административно-процессуальных отношений необходимо наличие двух обязательных составляющих, а именно: административно-процессуальной нормы и соответствующих материальных отношений.

Двигаясь дальше, следует привести позицию Э. Ф. Демского, который отмечает, что административно-процессуальные отношения делятся на процедурные, судебные и деликтные. Процедурные (управленческие) правоотношения возникают в случае рассмотрения и решения административного дела по вопросам обеспечения и удовлетворения прав и законных интересов физических и юридических лиц (выдача разрешений, регистрация деятельности, регистрация транспортных средств, оружия и др.), предоставление административных услуг и т.п. Судебные административные процессуальные отношения характеризуются тем, что складываются в случае возникновения необходимости защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны субъектов властных полномочий. Деликтные административные процессуальные отношения возникают в случае рассмотрения и разрешения дела о привлечении лица к административной ответственности, наложения административных

взысканий, а также применение других мер административного принуждения [11, с. 76]. Мы полностью поддерживаем позицию учёного, но считаем нецелесообразным употребление категории «управленческие» административно-процессуальные правоотношения, поскольку категория «процедурные» не раскрывает сущности (содержания) этих отношений, а определяет порядок реализации, что, по нашему мнению, совпадает с категорией «процессуальная форма».

Возвращаясь к определению государственных предприятий, учреждений и организаций как субъектов административно-процессуальных отношений, следует отметить, что, по мнению В. Д. Сорокина, к субъектам административно-процессуального права относятся следующие: граждане; органы государственного управления; государственные предприятия, учреждения, организации; общественные организации и их органы, имеющие административно-процессуальную правосубъектность; лица, наделённые административными правами и обязанностями; другие лица и их представители [12, с. 198]. В свою очередь Э. Ф. Демский под субъектами определяет лица, которые потенциально имеют право (могут) быть участниками процесса при наличии соответствующих юридических фактов [11, с. 79]. Считаем, что определение Э. Ф. Демского наиболее полно раскрывает категорию субъекта административно-процессуальных отношений, поскольку научные дискуссии, которые происходят на страницах научной литературы, отделены от правоприменения. Основное назначение научной дискуссии, по нашему мнению, заключается в разработке действенного механизма реализации правовых предписаний.

Поэтому требуют внимания позиции прогрессивных учёных, которые рассматривают субъекты административно-процессуального права в качестве публичной администрации. Так, П. О. Угровецкий с учетом европейского опыта и определения, предоставленного В. Б. Аверьяновым, И. Б. Колиушком, В. П. Тимошуком, рассматривает категорию «орган публичной администрации», использует его в так называемом функциональном значении, охватывающим орган ис-

полнительной власти, орган местного самоуправления, прокуратуру, а также предприятие, учреждение, организацию и другие субъекты, которые наделены властными полномочиями [13, с. 25]. Т. М. Кравцова и А. В. Солонар предлагают к органам публичной администрации относить предприятия, учреждения и организации, а также другие субъекты, наделённые административно-управленческими функциями [14, с. 523]. Е. В. Петров со ссылкой на европейскую науку административного права предлагает ввести в органы публичной администрации такие категории, как публично-правовые учреждения и публично-правовые фонды. Отмечая при этом, что в Украине такие существуют. К публично-правовым учреждениям учёный предлагает отнести государственные и коммунальные лечебные учреждения, учебные заведения, государственные предприятия «Укрпочта», коммунальные предприятия, которые обеспечивают водоснабжение, водоотведения и т.д. Что касается публичных фондов, то здесь можно назвать Фонд гарантирования вкладов физических лиц, Фонд социальной защиты инвалидов, Государственный фонд содействия молодежному строительству и т.д. [15, с. 204-205].

**Выводы.** Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что к органам публичной администрации как субъектам административно-процессуального права целесообразно относить субъекты, которые были созданы государством, органами местного самоуправления или которым были делегированы полномочия по реализации публичных функций во всех сферах функционирования общества и т.д. То есть государственные предприятия, учреждения и организации, которые были созданы для реализации определенной публичной функции или им были делегированы определенные полномочия в публично-правовой сфере, являются субъектами административно-процессуальных отношений, а именно: управленческих, деликтных и в сфере административного судопроизводства.

#### Список использованной литературы:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.



## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ДВА АСПЕКТА ПРАВОПОНИМАНИЯ

Дмитрий АРТЕМЧУК,  
соискатель

Одесского национального университета имени И. И. Мечникова

### Summary

The article discusses the concept of legislature. In particular, it analyzes the understanding of legislature in the context of cooperation between state and society, as well as the context of interaction between legislature and other branches of government. In the first case, author proclaims the idea of the existence of legislature in broad sense of the word, and secondly, considering the legislature in narrow sense. Main attention is paid to the subjects of legislature. Particularly, he considers the possibility of existence as a subject of legislature not only Parliament, but the head of state and government, and, sometimes – the judiciary.

**Key words:** legislature, separation of powers, parliamentary referendum, parliament, government, head of state, the court.

### Аннотация

В статье рассматривается понятие законодательной власти. В частности, анализируется понимание законодательной власти в контексте взаимодействия государства и общества, а также в контексте взаимодействия законодательной власти с иными ветвями власти. В первом случае автор провозглашает идею существования законодательной власти в широком смысле этого слова, а во втором случае рассматривает законодательную власть в узком смысле слова. Основное внимание автор уделяет субъектам законодательной власти. Рассматривается возможность существования в качестве субъекта законодательной власти не только парламент, но и глава государства, правительство, а также, в отдельных случаях, – судебные органы.

**Ключевые слова:** законодательная власть, разделение властей, парламентаризм, референдум, парламент, правительство, глава государства, суд.

**Постановка проблемы.** Возвращение к парламентско-президентской республике приводит к существенной корректировке полномочий внутри государственной власти. В этих условиях возрастает роль парламента как единственного органа законодательной власти и одновременно высшего органа народного представительства. В последнем случае следует отметить, что Верховная Рада Украины подобна всем другим парламентским учреждениям мира. В то же время она как орган законодательной власти имеет свою правовую специфику. И здесь важным становится не столько анализ ее полномочий, на котором сосредоточены многочисленные специалисты в области конституционного права, сколько раскрытие ее статуса через осознание самой категории «законодательная власть».

**Анализ последних исследований и публикаций.** Проблемы исследования парламентаризма и законодательной роли парламента рассматривались в работах таких отечественных и зарубежных ученых, как С. Бобровник, С. Валанзуала, В. Лузин, В. Погорелко,

В. Сиренко, В. Сухонос (мл.), В. Чиркин, В. Шаповал и др. Вместе с тем само понимание законодательной власти практически осталось вне их внимания.

**Целью статьи** является анализ понимания законодательной власти в контексте взаимодействия государства и общества, а также в контексте взаимодействия законодательной власти с другими ветвями власти.

**Изложение основного материала.** Согласно ч. 1 ст. 6 Конституции, «государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [1]. Доктор юридических наук В. Сухонос (мл.) назвал такой вариант разделения властей американским, отметив при этом, что Украина «формально восприняв американский вариант разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, фактически отдаёт предпочтение ... европейской модели», при которой «существует разделение властей не столько на законодательную, исполнительную и судебную, сколько на власть партий и власть профессионального

2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

3. Коломоєць Т. О. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

4. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. А. Бояринцева. – К., 2005. – 213 с.

5. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Пономарьов. – Х., 2009. – 195 с.

6. Адміністративне право України : підручник. – [Вид. 2, змін. і доп.] / за ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2012. – 528 с.

7. Бабій Б. М. Юридичний словник / Б. М. Бабій, В. М. Корецький, В. В. Цвєткова – К. : Головна редакція УРЕ, 1974. – 846 с.

8. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

9. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. І. Харитонов. – О., 2004. – 36 с.

10. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

11. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

12. Сорокин В. Д. Адміністративно-процесуальні відносини / В. Д. Сорокин. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1968. – 75 с.

13. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П. О. Угровецький. – 195 с.

14. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.

15. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права України : монографія / Є. В. Петров. – Х. : Діса плюс, 2012. – 392 с.