

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПИТАННЯ ГЕНЕЗИСУ ДОСЛІДЖЕННЯ У ВІТЧИЗНЯНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Лютіков П.С., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті подається узагальнений аналіз генезису доктринального періоду до визнання юридичних осіб в якості суб'єкта адміністративного права, розглядаються пропозиції щодо подальших досліджень відповідного проблемного питання та врахування їх результатів у нормотворчості.

Ключові слова: юридична особа, суб'єкти адміністративного права, наукова праця, доктрина, нормотворча діяльність.

Kolomoets T.A., Lyutikov P.S. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ВОПРОС ГЕНЕЗИСА ИССЛЕДОВАНИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье дается обобщенный анализ генезиса доктринального периода к признанию юридических лиц в качестве субъекта административного права, рассматриваются предложения относительно дальнейших исследований соответствующего проблемного вопроса и учета их результатов в нормотворчестве.

Ключевые слова: юридическое лицо, субъекты административного права, научный труд, доктрина, нормотворческая

Kolomoets T.A., Lyutikov P.S. LEGAL ENTITIES AS THE SUBJECT OF THE ADMINISTRATIVE LAW: THE GENESIS QUESTION STUDY IN NATIVE ADMINISTRATIVE DOCTRINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article filed a synthesis of doctrinal genesis period of the recognition of legal entities as the subject of administrative law. Also proposals for further research relevant issues of concern and consideration of their results in the rulemaking are considered.

Key words: legal entity, administrative law entities, treatise, doctrine, normative.

Реформаційні процеси у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині на сучасному етапі розвитку останньої пов'язані з переглядом змісту, призначення адміністративного права, його предмета, усіх без винятку інститутів, серед яких своє чільне місце посідає інститут суб'єктів адміністративного права. Перехід до оновленої адміністративно-правової моделі взаємовідносин особи і держави з обслуговуючим цільовим призначенням останньої, запровадження численних інститутів ринкової економіки, активізація участі у взаємовідносинах із державою недержавних (колективних) суб'єктів усе частіше обумовлюють потребу розширення диспозитивної сфери адміністративно-правового регулювання з активним залученням до неї саме недержавних суб'єктів. При цьому в ролі малих виступають не тільки громадські об'єднання, які традиційно виділяються в ролі суб'єктів адміністративного права, а й інші різновиди недержавних, у т.ч. комерційних суб'єктів, що, у свою чергу, обумовлює потребу перегляду базових доктринальних положень щодо суб'єктів адміністративного права, їх класифікаційного розподілу, пошуку нових групових (видових) утворень. Усе це безпосередньо пов'язане з одночасними активними процесами право творення в галузі адміністративного права, розробкою й обговоренням проектів кодифікованих актів, оновленням термінологічного ряду. Відповідно вищезазначені процеси потребують дотримання принципу науковості, наявності групового доктринального фундаменту, у т.ч. і щодо суб'єктів адміністративного права, враховуючи те, що узагальнений аналіз наявної наукової, навчальної, нормативної літератури дозволяє з упевненістю стверджувати, що спостерігається відхід від традиційних домінуючих протягом тривалого часу доктринальних положень щодо суб'єктів адміністративного права, зосередження уваги на юридичних особах як одному із різновидів останніх із певним помилковим іноді ототожненням їх із цивільно-правовим інститутом, що, у свою чергу, негативно впливає і на результати науково-дослідних правових досліджень і нормативної діяльності. Усе вищезазначене обумовлює актуальність, значимість доктринальних досліджень, пов'язаних з адміністративно-правовим статусом юридичних осіб, визначенням ролі і місця останніх у системі суб'єктів адміністративного права і, перш за все, із історіографією дослідження відповідного питання у вітчизняній адміністративно-правовій

доктрині з тим, щоб уникнути негативного і врахувати позитивний досвід у контексті сучасних доктринальних і нормотворчих процесів, що і є метою цієї статті.

Термін «юридична особа» є достатньо нетиповим для адміністративно-правової доктрини та адміністративного законодавства, більш характерним для приватно-правової сфери з нормативним закріпленням визначення в цивільному законодавстві. В адміністративно-правовій доктрині для визначення колективних суб'єктів використовувалися в різні історичні періоди різні терміни, в основу яких покладалася видова належність суб'єкта. Так, наприклад, у фундаментальній монографічній праці І.С. Гриценка, присвяченій становленню та розвитку наукових поглядів на основні інститути вітчизняного права, подається узагальнений аналіз наукових праць різних періодів й зазначається, що, в основному, у поле зору вчених-адміністративістів потрапляли адміністративні установи, органи адміністрацій, органи виконавчої влади, адміністративно-поліцейські установи, органи внутрішнього управління із їх внутрішнім розподілом на групи за певними критеріями (наприклад, праці А.І. Єлістратова, І.Т. Тарасова, В.М. Грабовського, В.В. Івановського, Н.П. Єропкина, О.Ф. Євтихієва, М.М. Белявського, В.Л. Кобалевського тощо) [1, с. 86-97]. Щодо них навіть тривалий час (аж до 30-х рр. ХХ ст.) не вживався термін «суб'єкти адміністративного права». Достатньо дискусійним (приблизно до 40-50-х рр. ХХ ст.) було питання щодо визнання суб'єктами адміністративного права органів місцевого самоврядування [1, 98-104]. Вчені-адміністративісти, в основному, зосереджували свою увагу, поряд із фізичними особами, на окремих різновидах т.з. колективних суб'єктів із максимальним акцентом на державних органах. Так, наприклад, О.М. Якуба серед суб'єктів адміністративного права виділяє органи державного управління, громадські організації та громадян [2, 76-113], П.Т. Василенков – органи державного управління, державних службовців, громадські організації та громадян [3, 139], В.К. Колпаков і О.В. Кузьменко – органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи місцевого самоврядування, громадян, осіб без громадянства, іноземних громадян, суди, органи прокуратури, державних службовців, об'єднання громадян, суб'єктів підприємницької діяльності [4, 75-76], О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державних службовців, об'єднання громадян та громадян [5, 333-424], С.Г. Стеценко, аналізуючи існуючі в адміністративно-правовій навчальній літературі класифікації суб'єктів адміністративного права, поряд з індивідуальними, виділяє т. з. «колективних суб'єктів», які виокремлюються за кількісним показником, а далі внутрішньо розмежовуються в залежності від міри належності до держави на державні та недержавні [6, 91-92]. С.О. Мосьондз виокремлює серед суб'єктів адміністративного права таких, що наділені владними повноваженнями, і таких, що відповідних повноважень не мають [7, 42]. А.М. Школик виділяє систему органів публічної адміністрації, громадські об'єднання та громадян [8, 41-68], хоча постійно акцентує увагу на участі в адміністративно-правових відносинах т.з. приватних осіб, розуміючи під такими не лише фізичних осіб. Незважаючи на розмаїття різних джерел із класифікаційним розподілом суб'єктів адміністративного права, виокремлення в якості останнього саме юридичних осіб (із використанням відповідного терміна) не є домінуючим і до цього часу. Лише в Академічному курсі з адміністративного права за загальною редакцією В.Б. Авер'янова в якості суб'єктів адміністративного права, поряд із фізичними особами та колективними суб'єктами (утвореннями) без ознак юридичної особи, виділені юридичні особи. При цьому подається навіть деталізація належності осіб до цього різновиду суб'єктів, а саме: органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємств, установи, організації [9, 191]. Використовуючи відповідний термін, автори все ж таки враховували традиційний (зафіксований у цивільному законодавстві) термін «юридична особа» і його змістовне наповнення. Автори підручника за редакцією Ю.П. Битяка, окрім інших, виділяють серед суб'єктів адміністративного права підприємства й установи, щоправда знову ж таки не визначають в якості юридичних осіб [10, 112-118]. Отже, у навчальній літературі, хоча й виділяються колективні суб'єкти адміністративного права, однак саме в розумінні юридичних осіб вони не визнаються, що є цілком обґрунтованим, враховуючи акцент уваги вчених-адміністративістів на специфіку прояву правосуб'єктності відповідних осіб в адміністративно-правовій сфері. Традиційне розуміння юридичної особи із зафіксованими в цивільному законодавстві ознаками є прийнятим, перш за все для приватно-правової сфери, позиціонує саме особливості прояву правосуб'єктності у відповідній сфері (наявність рахунку в банківській установі, участь від свого імені в правовідносинах, захист своїх прав у суді, господарському суді тощо). Для публічно-правової сфери, у т.ч. адміністративно-правової, розуміння юридичної особи

повинно бути дещо специфічним (саме як протилежність індивідуального суб'єкта) з акцентом саме на кількісний показник та сферу участі. Підтвердженням цього можуть слугувати результати нормотворчої діяльності в адміністративно-деліктній сфері (наприклад, Закони України «Про виключну економічну зону», «Про рекламу» тощо), де в окремих законодавчих актах визначено засади адміністративної відповідальності юридичних осіб, а також в адміністративно-процесуальній сфері (наприклад, ст.2, ст.6, ст.17 тощо КАС України, а ч.1 ст.48 навіть робить уточнення щодо того, що юридичними особами слід вважати підприємства, установи та організації). Вказівка на юридичних осіб зустрічається і в сучасній науковій літературі, особливо щодо доцільності запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб. Так, наприклад, про можливість існування, поряд з адміністративною відповідальністю фізичних осіб, адміністративної відповідальності юридичних осіб, специфіку її процесуального режиму, формування переліку адекватних адміністративних стягнень у своїх роботах зазначають В.К. Колпаков, Д.М. Лук'янець, Ю.М. Дорохіна, О.І. Миколенко та ін.

У сучасних наукових дослідженнях увага приділяється різним різновидам т.з. колективних суб'єктів адміністративного права, які є юридичними особами, хоча безпосередньо цей термін і не використовується. Так, наприклад, Є.Є. Додіна зосереджує свою увагу на дослідженнях засад участі в якості суб'єктів адміністративного права релігійних організацій, М.Ю. Віхляєв – професійних правничих громадських організацій, А.А. Довгополик – кредитних спілок, Н.В. Галіцина – комерційних утворень, Є.В. Додін ще за радянських часів досліджував адміністративну правосуб'єктність профспілок, С.Т. Гончарук і Д.М. Бахрах взагалі подали узагальнений аналіз існуючих у певні періоди систем колективних суб'єктів адміністративного права. Більше того, на рівні дисертаційних робіт також зосереджується дещо фрагментарно (стосовно інституту юридичної особи в цілому) увага або ж стосовно окремих різновидів юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права, або ж юридичних осіб як суб'єктів певних різновидів адміністративно-правових відносин (наприклад, роботи С.І. Саєнко, О.Л. Жильцова, О.Т. Зими, І.Й. Службського, М.В. Костіва та ін.). В основному має місце або ж участь юридичних осіб в адміністративно-деліктних відносинах, або ж висвітлення специфіки участі певних різновидів юридичних осіб (обраних за власним бажанням автора) в адміністративно-процедурних відносинах. Комплексних досліджень із зосередженням уваги на юридичних особах в цілому саме як суб'єктах адміністративного права немає і до цього часу.

Узагальнений аналіз зразків перспективної нормотворчості, у т.ч. кодифікованої (наприклад, проекту Кодексу України про адміністративні проступки, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України), також свідчить про те, що юридичним особам (із використанням саме такого терміна) приділяється достатньо важливе значення саме в розумінні одного з основних перспективних суб'єктів адміністративно-правових відносин. У будь-якому випадку реальною є потреба легалізації засад участі юридичних осіб в адміністративно-правових відносинах як певного контрагента індивідуального суб'єкта, яким є фізична особа. Акцент повинен бути зроблений на специфіці прояву правосуб'єктності саме у сфері публічного управління, хоча з паралельним існуванням характерних для типової юридичної особи загальних ознак. Окрім того, розширення сфери застосування методу адміністративно-правового регулювання об'єктивно обумовлює розширення меж участі юридичних осіб у сфері публічного управління, а відповідно і юридичних осіб. Термінологічний ряд у сфері адміністративно-правового регулювання варто дещо переглянути із тим, щоб забезпечити можливість використання в якості узагальнюючого терміна – «юридичні особи», яким би охоплювалися всі колективні суб'єкти адміністративного права. І внутрішня класифікація юридичних осіб можлива була б із урахуванням певних критеріїв задля деталізації специфіки кожного окремо взятого суб'єкта. Цілком логічно виглядає класифікація юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права на: публічних та приватних (це дозволило б не тільки з'ясувати зв'язок із державою, а й наділення їх певними повноваженнями). До того ж у новітній науковій літературі такі приклади є неодинокими, коли виокремлюються приватні та публічні юридичні особи (наприклад, Н.В. Александрової, А.М. Школика, І.Б. Коліушка та ін.). Саме тому цілком логічним, об'єктивним є врахування на сучасному етапі доктринальних правових досліджень та процесу нормотворення перегляду постулатів щодо суб'єктів адміністративного права, відхід від дещо застарілих (таких, що не повною мірою узгоджуються із оновленим переглядом на зміст та призначення адміністративного права) критеріїв їх розподілу, запровадження в якості базового – виокремлення фізичних та юридичних осіб (прийнятого для всієї правової доктрини) із

внутрішнім розподілом останніх на публічних та приватних осіб, що дозволить відійти від надмірної деталізації суб'єктів, з одного боку, домогтися універсальності класифікаційного розподілу (навіть не зважаючи на можливі зміни в законодавстві) з одночасним врахуванням специфіки прояву правосуб'єктності, з іншого. Це сприятиме уніфікації наукового базису для подальшої нормотворчої діяльності в адміністративно-правовій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія / Іван Сергійович Гриценко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 335 с.
2. Якуба О.М. Советское административное право. Часть Общая: учебник / Ольга Мироновна Якуба. – К.: «Вища школа», 1975. – 232 с.
3. Советское административное право: учебник / под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1981. – 464 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Адміністративне право: навч. посібн. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
6. Стеценко С.Г. Адміністративно право України: навч. посібник / Стеценко С.Г. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
7. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. пос. / Мосьондз С.О. – К.: Атіка, 2008. – 272 с.
8. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. пос. / Школик А.М. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручн.: У двох томах. Том I. Загальна частина (ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
10. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

УДК 342.552:36 (477)

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЛЯ ВИРІВНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Кондаков Д.М., аспірант

Запорізький національний університет

Дане дослідження проводилося з метою встановлення особливостей правового регулювання та побудови системи управління фінансами територіальних громад у розвинених державах Європи та США, а також можливостей застосування іноземного досвіду в реаліях сучасної України.

Ключові слова: *Європейська хартія місцевого самоврядування, система фінансового вирівнювання, місцеве самоврядування, міжбюджетні трансферти, процес державного управління.*

Кондаков Д.Н. ИНОСТРАННЫЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ДЛЯ ВЫРАВНИВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ. / Запорожский национальный университет, Украина

Данное исследование проводилось с целью установления особенностей правовой регуляции и построения системы управления финансами территориальных обществ в развитых государствах Европы и США, а также возможностей применения иностранного опыта в реалиях современной Украины.