

DOI <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.60.348104>

УДК 342.9

О. І. Миколенко, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9755-9454>

НЕДОЛІКИ СУЧАСНОЇ ТЕОРІЇ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті здійснено критичний аналіз сучасних підходів до системи та класифікації суб'єктів адміністративного права, що представлені в навчально-методичній літературі. Наголошено, що ґрунтовні змістовні зміни адміністративного права як галузі національного права, які відбулися на матеріальному (об'єктивному) та світоглядному (суб'єктивному) рівнях в Україні, потребують інших підходів до визначення таких важливих галузевих інститутів і категорій, як адміністративна правосуб'єктність, адміністративно-правовий статус, компетенція, повноваження та суб'єкти адміністративного права. Зроблено висновок, що теорія адміністративного права з питань визначення системи суб'єктів адміністративного права чомусь загальмувала й не розвивається суттєво останнім часом, що негативно позначається на розвитку науки адміністративного права, національного законодавства, освітнього процесу в закладах вищої освіти юридичної спрямованості та на практиці діяльності суб'єктів публічного адміністрування й адміністративних судів. Перспективним бачиться розвиток не тільки теорії публічного адміністрування, принципів адміністративного права та публічно-сервісної складової діяльності владних суб'єктів, а й теорії суб'єктів адміністративного права, без якої неможливо побудувати цілісну й узгоджену між собою систему знань про адміністративне право та інші адміністративно-правові явища в Україні і світі.

Ключові слова: адміністративне право, суб'єкти адміністративного права, адміністративно-правовий статус, права людини, публічні службовці, державні службовці, адвокат, нотаріус.

Постановка проблеми. Ґрунтовні змістовні зміни адміністративного права як галузі національного права, які відбулися на матеріальному (об'єктивному) та світоглядному (суб'єктивному) рівнях в Україні, потребують інших підходів до визначення таких важливих галузевих інститутів і категорій, як адміністративна правосуб'єктність, адміністративно-правовий статус, компетенція, повноваження та суб'єкти адміністративного права. Є намагання окремих науковців (як у періодичних [1], так і в комплексних наукових джерелах [2]) представити й обґрунтувати систему суб'єктів адміністративного права, яка, на їхню думку, відповідає сучасним вимогам розвитку суспільних відносин у країні та розвитку вітчизняного правового регулювання, але більшість із запропонованих класифікацій суб'єктів адміністративного права характеризуються такими недоліками: 1) мають теоретичне значення в конкретній сфері проблем науки

адміністративного права і процесу, але позбавлені практичного значення; 2) мають практичне значення (наприклад, використовуються для розв'язання проблем практики), але породжують протиріччя на загальнотеоретичному рівні; 3) позбавлені як теоретичного, так і практичного значення, але використовуються за звичаями, що склалися в межах відповідної наукової школи чи у світогляді старшого покоління адміністративістів.

Суб'єкти адміністративного права, з одного боку, як галузевий правовий інститут, а з іншого – як важлива його правова категорія, повинні стати системоутворюючим фактором у розбудові та розвитку сучасного адміністративного права (на кшталт категорії «публічне адміністрування»). Утім, ставлення до цього правового інституту та цієї правової категорії в теорії адміністративного права є другорядним. Поняття «суб'єкти адміністративного права» широко використовується в навчально-методичній літературі для пояснення студентам основ адміністративно-правового регулювання, але в теорії воно втратило методологічне значення, а на практиці його майже не використовують для вирішення адміністративних справ. Тобто інститут суб'єктів адміністративного права перетворився суто в інструмент освітнього процесу, втративши при цьому статус наукового інструменту й інструменту правозастосовної діяльності.

У зв'язку із цим виникає потреба в дослідженні факторів, що негативно позначаються на розвитку теорії суб'єктів адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо визначення системи суб'єктів адміністративного права досліджувалися в працях таких вчених, як В. Галунько, П. Діхтієвський, Н. Каменська, М. Ковалів, О. Кузьменко, О. Остапенко, Я. Сандул, С. Єсімов та ін. Але концепції суб'єктів адміністративного права залишаються суперечливими між собою, що заважає як розвитку науки, так і ефективній практиці застосування норм адміністративного законодавства.

Мета статті. Метою написання статті є аналіз недоліків сучасної теорії суб'єктів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Для всебічного висвітлення проблематики, що обумовлена метою нашого дослідження, пропонуємо звернутися до сучасної навчально-методичної літератури, яка висвітлює основні підходи до системи та класифікації суб'єктів адміністративного права України.

Одразу ж хочемо звернути увагу на окремі сучасні тенденції в навчально-методичній літературі з адміністративного права:

- відмова від обґрунтування загального поняття «суб'єкт адміністративного права» та його видів;
- детальна характеристика адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів.

Наприклад, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» [3] у першому ж розділі без будь-яких додаткових пояснень пропонують класифікацію суб'єктів публічного адміністрування, стверджуючи, що власне «публічне адміністрування», «суб'єкти публічного адміністрування» та «публічний інтерес» є основоположними категоріями адміністративного права [3, с. 17–25]. По-перше, автори вирвали з усього загалу суб'єктів адміністративного

права лише одну групу й надали лише її якісь специфічні методологічні переваги, із чим не можемо погодитись. По-друге, у мене особисто виникає когнітивний дисонанс, коли знайомлюся зі змістом сучасних підручників і навчальних посібників з адміністративного права. Виникає він у зв'язку із тим, що:

1) у ст. 3 Конституції України з 1996 року наголошується: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [4]. Тобто ігнорувати людину та громадянина як учасника адміністративних правовідносин не можна, ба більше, власне людина та громадянин «визначають зміст і спрямованість діяльності держави», а разом із цим і діяльність суб'єктів публічного адміністрування;

2) ще в проєкті Концепції реформи адміністративного права (2000 р.) заявлялося, що необхідно «трансформувати зміст і систему адміністративного законодавства відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права у регулюванні відносин між державою і людиною відповідно до запровадження нової ідеології “служіння держави” людині» [5]. Про яке «служіння держави» на благо людини може йтися, коли автори підручника одразу ж наголошують на пріоритетності в адміністративно-правовому регулюванні «суб'єктів публічного адміністрування» над іншими суб'єктами адміністративного права. Принаймні до таких висновків наштовхує зміст вищевказаного підручника.

Третій розділ автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» [3] повністю присвятили характеристиці суб'єктів адміністративного права, але, по-перше, без пояснень критеріїв їх класифікації на суб'єктів публічного адміністрування та приватних осіб, по-друге, обмежившись здебільшого характеристикою їх правосуб'єктності та структури адміністративно-правового статусу [3, с. 84–202]. До такої класифікації суб'єктів адміністративного права зразу ж виникає питання – до якої групи суб'єктів слід віднести публічних службовців, нотаріусів, адвокатів та інших учасників адміністративних правовідносин? Публічних службовців автори підручника не відносять до суб'єктів публічного адміністрування (до таких суб'єктів, на їх думку, належить тільки адміністративний орган), водночас через специфіку адміністративно-правового статусу публічних службовців (принаймні державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування) неможна їх віднести до приватних осіб.

Те саме стосується і нотаріуса як учасника адміністративних правовідносин, адже ст. 3 Закону України «Про нотаріат» [6] закріплює, що «нотаріус – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяльність, зокрема посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, з метою надання їм юридичної вірогідності» [6, ст. 3]. Тобто, здійснюючи від імені держави професійну діяльність, нотаріус випадає із системи приватних осіб як суб'єктів адміністративного права, водночас нотаріус не є публічним службовцем і безпосередньо не здійснює публічне адміністрування, а тому не входить до системи суб'єктів публічного адміністрування. Виникає патова

ситуація – учасник адміністративних правовідносин є, а в системі суб'єктів адміністративного права він жодним чином не відображений.

Адвокат згідно з положеннями національного законодавства є учасником матеріальних, процедурних і процесуальних адміністративних правовідносин, а також визначається як «фізична особа, яка має свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю» [7, ст. 6]. Утім, віднести адвоката до групи приватних осіб ми не можемо, оскільки специфіка його діяльності (особливо в межах судових процесів – представляти інтереси однієї із сторін спору) обумовлена публічним інтересом. Тож адвокат як учасник адміністративних правовідносин не враховується сучасними класифікаціями суб'єктів адміністративного права.

Це велика проблема для подальшого розвитку адміністративного права як галузі права України, адже, зосереджуючись суто на потребах адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування, ми частково повертаємося до впровадження в життя концепції державоцентризму, зосереджуючись же тільки на потребах приватних осіб – ігноруємо публічно-правову сутність адміністративного права. Взагалі неможливо розвивати адміністративне право без розуміння системи суб'єктів адміністративного права, що склалася сьогодні в Україні. Наголошуємо на тому, що класифікації суб'єктів адміністративного права на фізичних та юридичних осіб, індивідуальних і колективних суб'єктів, суб'єктів публічного адміністрування та приватних осіб є методологічно застарілими. Студентам для навчання пропонується класифікація суб'єктів адміністративного права, яка не пояснює в повному обсязі проблем адміністративного права ні на рівні теорії, ні на рівні практики. На перших курсах закладів вищої освіти юридичної спрямованості, коли вивчається дисципліна «Адміністративне право», ми вводимо здобувачів вищої освіти в оману (не розкриваючи всієї специфіки системи суб'єктів адміністративного права), а на останніх курсах навчання вимагаємо від них знань правового регулювання та правозастосування «в деталях і нюансах». На нашу думку, кожен підручник чи навчальний посібник повинен починатись із тем, присвячених суб'єктам адміністративного права та критеріям їх класифікації. Це важливо для загального розуміння специфіки адміністративно-правового регулювання.

Автори навчального підручника «Загальне адміністративне право» [8], розуміючи, що система суб'єктів адміністративного права є дискусійним питанням в теорії адміністративного права, теж не пропонують критеріїв, за якими класифікували суб'єктів адміністративного права на п'ять видів: 1) фізичні особи; 2) громадські формування; 3) суб'єкти публічної адміністрації; 4) державні службовці; 5) службовці органів місцевого самоврядування [8, с. 110–319]. Як бачимо, частина публічних службовців визначається авторами підручника як суб'єкти адміністративного права, що, правда, із системи суб'єктів адміністративного права випали публічні службовці, які обіймають політичні посади в органах виконавчої влади, а також інші публічні службовці, які є учасниками адміністративних правовідносин (прокурори, судді та ін.). Наведена вище класифікація не визначає підприємства й установи як суб'єктів адміністративного права та не враховує існування таких учасників адміністративних правовідносин, як нотаріуси й адвокати.

Дещо інакше підійшли до вирішення цієї теоретичної проблеми автори навчального посібника «Адміністративне право України (загальна частина)» [9].

По-перше, вчені не використовують поняття «суб'єкта адміністративного права» (принаймні у змісті публікації), а вживають термін «учасники адміністративно-правових відносин» і пояснюють їх співвідношення таким чином: «Якщо суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково бере реальну участь, то суб'єкт адміністративного права є, так би мовити, претендентом на цю участь» [9, с. 113].

По-друге, вчені визнають факт «розгалуженості» думок щодо системи суб'єктів адміністративного права та зазначають із цього приводу: «Взагалі для адміністративного права характерна велика кількість суб'єктів з різними повноваженнями, структурою та правовими характеристиками. Цим зумовлене існування різних варіантів класифікації» [9, с. 114].

По-третє, вчені обмежилися характеристикою адміністративно-правового статусу таких суб'єктів: 1) Президент України; 2) органи виконавчої влади; 3) органи місцевого самоврядування; 4) державні службовці; 5) службовці в органах місцевого самоврядування; 6) громадські об'єднання та політичні партії; 7) фізичні особи [9, с. 125–342]. Знову ж таки, публічні службовці як суб'єкти адміністративного права представлені у вигляді лише двох груп – державних і муніципальних службовців, підприємства й установи випали із класифікації суб'єктів адміністративного права, а адвокати та нотаріуси взагалі не згадуються як учасники адміністративних правовідносин.

Зрозуміло, що система суб'єктів розгалужена та багатоелементна, але для цього ж і існує наука адміністративного права (досягнення якої повинні висвітлюватись у навчально-методичній літературі), щоб вирішувати наявні проблеми теоретичного характеру. Ще раз наголошуємо на тому, що тема «суб'єкти адміністративного права та їх класифікація» є однією із базових і фундаментальних для розкриття специфіки адміністративного правового регулювання в Україні, а тому в навчально-методичній літературі цьому питанню має приділятися більше уваги, наприклад, у вигляді класифікацій, які враховують увесь спектр учасників адміністративних правовідносин. Допускаємо існування навіть такої групи суб'єктів, як «інші суб'єкти адміністративного права», де б перераховувались окремі учасники адміністративних правовідносин, що випадають із загальної класифікації, але мають велике значення для розкриття особливостей як суб'єктів адміністративного права, так і адміністративно-правового регулювання їх статусу.

Висновки та пропозиції. На підставі проведеного у статті дослідження можна запропонувати такий висновок. Теорія адміністративного права з питань визначення системи суб'єктів адміністративного права чомусь загальмувала й не розвивається суттєво останнім часом, що негативно позначається на розвитку науки адміністративного права, національного законодавства, освітнього процесу в закладах вищої освіти юридичної спрямованості та на практиці діяльності суб'єктів публічного адміністрування й адміністративних судів. Перспективним бачиться розвиток не тільки теорії публічного адміністрування, принципів адміністративного права та публічно-сервісної складової діяльності владних суб'єктів, а й теорії суб'єктів адміністративного права, без якої неможливо побудувати цілісну й узгоджену між собою систему знань про адміністративне право й інші адміністративно-правові явища в Україні та світі.

Список використаної літератури

1. Каменська Н. П. Суб'єкти адміністративного права: аналітичні роздуми до дискусії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 5. С. 68–71.
2. Сандул Я. Н. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2015. 22 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛІУС, 2021. 656 с.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Концепцію реформи адміністративного права України : проєкт постанови Верховної Ради України від 11.09.2000. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8943.
6. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.
7. Про адвокатуру : Закон України від 05.07.2012. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 27. Ст. 282.
8. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред. акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
9. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Вид. 2-ге, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.

References

1. Kamenska, N. P. (2014). Subiekty administratyvnoho prava: analitychni rozdumy do dyskusii [Subjects of administrative law: analytical reflections for discussion]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal [Legal Scientific Electronic Journal]*, (5), 68–71 [in Ukrainian].
2. Sandul, Ya. N. (2015). *Vykonavchi orhany mistsevykh rad yak subiekty administratyvnoho prava* [Executive bodies of local councils as subjects of administrative law] (Candidate dissertation, National University “Odesa Law Academy”). Odesa, Ukraine [in Ukrainian].
3. Halunko, V., Dikhtiievskiy, P., Kuzmenko, O., & et al. (2021). *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs* [Administrative law of Ukraine. Full course] (V. Halunko & O. Pravotorova, Eds.; 4th ed.). Kherson: OLDI-PLIUS [in Ukrainian].
4. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine] (1996). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, (30), Art. 141 [in Ukrainian].
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2000, September 11). *Pro Kontseptsiiu reformy administratyvnoho prava Ukrainy: proiekt postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy* [On the Concept of reform of the administrative law of Ukraine: draft resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine]. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8943 [in Ukrainian].
6. *Pro notariat: Zakon Ukrainy* [On Notary: Law of Ukraine] (1993, September 2). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, (39), Art. 383 [in Ukrainian].
7. *Pro advokaturu: Zakon Ukrainy* [On Advocacy: Law of Ukraine] (2012, July 5). Vidomosti Verkhovnoi Rady, (27), Art. 282 [in Ukrainian].
8. Kivalov, S., & Bila-Tiunova, L. (Eds.) (2023). *Zahalne administratyvne pravo Ukrainy* [General administrative law of Ukraine]. Odesa: Feniks [in Ukrainian].
9. Ostapenko, O. I., Kovaliv, M. V., Yesimov, S. S., & et al. (2021). *Administratyvne pravo Ukrainy (zahalna chastyna)* [Administrative law of Ukraine (general part)] (2nd ed.). Lviv: SPOLOM [in Ukrainian].

Дата надходження статті: 25.11.2025

Дата прийняття статті: 22.12.2025

Опубліковано: 30.12.2025

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odesa I. I. Mechnikov National University
Department of Administrative and Commercial Law
24/26 Frantsuzkyi Blvd, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9755-9454>

DISADVANTAGES OF THE MODERN THEORY OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW

Summary

The article provides a critical analysis of modern approaches to the system and classification of subjects of administrative law, presented in the educational and methodological literature. It is emphasized that the fundamental substantive changes in administrative law as a branch of national law, which have occurred at the material (objective) and ideological (subjective) levels in Ukraine, require other approaches to the definition of such important industry institutions and categories as administrative legal personality, administrative legal status, competence, powers and subjects of administrative law. It is established that most of the proposed classifications of subjects of administrative law are characterized by the following shortcomings: 1) have theoretical significance in a specific area of problems of the science of administrative law and process, but are devoid of practical significance; 2) have practical significance (for example, are used to solve practical problems), but give rise to contradictions at the general theoretical level; 3) are devoid of both theoretical and practical significance, but are used as a result of customs that have developed within the relevant scientific school or in the worldview of the older generation of administrativeists. It was found that the concept of “subjects of administrative law” is widely used in educational and methodological literature to explain to students the basics of administrative legal regulation, but in theory it has lost its methodological significance, and in practice it is almost not used to resolve administrative cases. That is, the institute of subjects of administrative law has turned exclusively into a tool of the educational process, losing the status of a scientific tool and tools of law enforcement activity. It is concluded that the theory of administrative law on the issues of determining the system of subjects of administrative law has somehow slowed down and has not developed significantly recently, which negatively affects the development of the science of administrative law, national legislation, the educational process in higher education institutions of a legal orientation and the practice of the activities of subjects of public administration and administrative courts. The development of not only the theory of public administration, the principles of administrative law, and the public service component of the activities of government entities is seen as promising, but also the development of the theory of administrative law entities, without which it is impossible to build a holistic and coherent system of knowledge about administrative law and other administrative legal phenomena in Ukraine and the world.

Keywords: administrative law, subjects of administrative law, administrative-legal status, human rights, public servants, civil servants, lawyer, notary.