

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

ТОКАР-БАЛАЖ Ярина Ільвіна - викладач ВП НУБіП «Мукачівський аграрний коледж»

В статті досліджується сутність адміністративно-правового статусу людини. Проаналізовані теоретичні поняття змісту адміністративно-правового статусу, аналізується місце і роль держави в адміністративно-правових відносинах і його вплив на реалізацію людини належних їй прав, свобод і виконання покладених на неї обов'язків.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, суб'єкт адміністративного права, адміністративні права і обов'язки, адміністративна правосуб'єктність, адміністративно-правові відносини.

У нинішніх умовах питання правового статусу особи в Україні набуває особливої актуальності. Недосконалість вітчизняного законодавства, з одного боку, надто ускладнена будова системи органів публічної адміністрації та негативні явища корупції й владного свавілля з іншого, не дають можливості ефективно реалізувати громадянам та іншим особам їхні права у взаємовідносинах з владними інституціями. Надмірна бюрократизація процесів діяльності органів публічної адміністрації, подекуди невисокий рівень професіоналізму персоналу та низький рівень адміністративних послуг спричиняють проблеми у взаємовідносинах із звичайними людьми, комфорт яких повинен бути пріоритетом.

Зважаючи на сказане, вважаємо, що своєчасним буде здійснити наукову розробку ад-

міністративно-правового статусу особи в контексті останніх суттєвих змін та перебудови відносин з владою.

Слід відмітити вагомий вклад у розробку проблем визначення правового статусу особи в адміністративному праві здійснили такі вчені-правознавці, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, Н.Р. Ніжник, В.Ф. Опришко, М.Ф. Орзіх, О.І. Остапенко, В.П. Петков, В.О. Селіванов та інші вчені.

Метою статті є подальша розробка теоретичних напрацювань щодо характеристики правового статусу особи в якості учасника відносин у сфері публічного управління.

Традиційно для досліджень складних питань, пов'язаних із формуванням статусу та визначення певного місця в системі суб'єктів певної галузі права, існує потреба звернутись до теоретичних основ такої наукової розробки.

У першу чергу, необхідно привести позицію видатного українського вченого-адміністративіста В.Б. Авер'янова, який дослідив питання співвідношення категорій «особа» та «громадянин» у адміністративному праві в констатував, що вони не є рівнозначними і найчастіше не збігаються. Проте далі вчений зазначав, що громадянство, яке виражає певний стан політико-правової належності людини, мають далеко не всі люди. Є так звані апатриди, особи без громадянства — люди, котрі втратили громадянство однієї держави й не набули його в іншій. Крім того, особами,

притягуваними до адміністративної відповідальності, можуть бути як іноземці, так і особи без громадянства. Інститут громадянства опосередковує відносини держави й особи, оскільки щодо держави особа виступає у спеціфичній ролі саме її громадянина, а держава, у свою чергу, адресується до неї не як до людини взагалі, а як до свого громадянина. Цей фактор значною мірою визначає правовий статус людини як суб'єкта адміністративного права. У контексті адміністративно-правового статусу фізичної особи, за певних обставин, допустиме вживання термінів «суб'єкт» і «особа» як тотожних поняттю «громадянин» [1, с.195]. Ми підтримуємо таку позицію вченого і будемо використовувати вищезазначене співвідношення зазначених категорій.

Адміністративно-правовий статус особи прямо пов'язаний із загальним правовим статусом і за своєю суттю є спеціальним. Тому для повноцінного аналізу цього явища коротко зупинимось на загальнотеоретичних підходах. Також зазначаємо що зважаючи на достатню наукову розробку теорії прав людини та правового статусу в науці загальної теорії держава та права, ми зупинимось тільки на найсуттєвіших визначеннях. Отже, правовий статус особи є системою прав, свобод і обов'язків, які знайшли своє чітке правове закріплення в нормах права, що визначають політико-правовий стан особи [2, с. 119]. Таке визначення є класичним і відповідає традиційним уявленням про статус людини та громадянина. З цього приводу правильно видається думка Єрмоленка Д.О., який зазначає, що поняття «людина» і «особа» відрізняються один від одного не за обсягом, а за змістом, в тому сенсі, що суттєве значення має соціальна природа людини, яку відображає поняття «особа», що вказує на зв'язок людини з соціальними законами її буття [3, с. 92]. Саме поняття «особа» ми використовуємо у роботі, зважаючи на її соціальну сутність і інтеграцію до публічних відносин.

З цього приводу у науковій літературі в частині аналізу правового положення персоналізованої особи висловлюється думка про нестабільний індивідуальний правовий статус громадян, особливість якого полягає в тому, що він відображає зміни в часі: які саме права і обов'язки громадян фактично реалі-

зуються в цей конкретний момент [4, с. 190-191]. Павленко П.І. правильно відмічає, що правовий статус громадянина не може бути елементом, який встановлюється раз і назавжди, він змінюється та зміцнюється разом із розвитком суспільства і держави, наповнюється новим, більш глибоким і широким змістом, збагачується додатковими рисами, ознаками [5, с. 81-82]. Правовий статус особи в повному об'ємі характеризується сукупністю прав, свобод і обов'язків, якими особа наділяється як суб'єкт правовідносин, що виникають у процесі реалізації норм різних галузей права [6, с. 154]. Цікавим і не зовсім стандартним видається підхід В.Г. Сокурєнко та О.М. Савицька, які стверджують, що правовий статус, встановлюючи межі можливого і дозволеного поведіння людей, тим самим забезпечує вільну, автономну, суспільно корисну діяльність особистості [7, с. 154]. Особливістю такого підходу є спроба перформатувати відносини конкретної особи з владою, встановлення правил взаємин між ними.

Українська вчена М.А. Бояринцева зробила висновок, що правовий статус – це соціально допустимі та необхідні можливості особи не просто як індивіда, а як громадянина держави, оскільки вони гарантовані авторитетом держави. Зміст правового статусу в цілому визначає межі діяльності громадянина до інших осіб, колективів, держави, природи, рамки його активної та пасивної життєдіяльності [8, с. 179]. А.Г. Бережнов зазначав, що правовий статус є серцевиною нормативного вираження основних принципів взаємовідносин між громадянином і державою. За своєю суттю він є системою еталонів, зразків поведінки людей, що заохочуються і захищаються від порушень державою і, як правило, схвалюваних суспільством [9, с. 263]. Для системного урегулювання багатьох структурних компонентів правового статусу теорія права виробила диференціацію їх за галузевою ознакою. Мова йде про існування конституційно-правового, цивільного-правового, адміністративно-правового, кримінально-виконавчого й інших статусів осіб. За допомогою галузевого спрямування, різні види статусів характеризують певним чином особу як учасника правових відносин. Адміністра-

тивно-правовий статус є галузевим правовим статусом, який характеризує основні засади участі особи у якості суб'єкта адміністративного права або адміністративно-правових відносин.

Адміністративно-правовий статус як правова категорія ґрунтується на положеннях загальної теорії права, теорії державного управління, конституційного, адміністративного права, а також інших галузей наукового знання. Йдеться, в першу чергу, про такі правові категорії, як правове положення, правовідношення, механізм правового регулювання, співвідношення права і законодавства [10, с. 14].

Адміністративно-правовий статус громадянина визначається як встановлена законом та іншими нормативно-правовими актами система прав та обов'язків громадянина, які реалізуються через суспільні відносини у сфері державного управління та забезпечуються системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами і задоволенні публічних та особистих інтересів через діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [8, с. 179].

Д.М. Бахрах під адміністративно-правовим статусом індивідуального суб'єкта розуміє правове положення громадян у її відносинах із суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами державного і адміністративного права. Він є складовою частиною загального правового статусу громадянина [11, с. 40]. Інший вчений Ю.А. Тихомиров зазначав, що адміністративно-правовий статус громадянина – це встановлені законом і іншими правовими актами права, обов'язки і відповідальність громадянина, що забезпечують його участь в управлінні державою і задоволенні публічних і особистих інтересів завдяки діяльності державних органів. Причому регламентуються і охороняються як індивідуальні права громадян, так і публічні права і їх колективне вираження [12, с. 345-346]. В. І. Новоселов стверджує, що громадянином в адміністративному праві слід розуміти «особу (людину), яка не перебуває в трудових або державно-службових стосунках з органами управління» [13, с. 17]. Адміністративно-правовий статус особи безпосередньо пов'язаний із участю в адміністративних

правовідносинах та характеристиці в якості суб'єкта адміністративного права.

Особа не може самостійно наділити себе правами й обов'язками, ставши суб'єктом адміністративного права, таким вона може бути визнана тільки відповідними нормами права [14, с. 90].

У сучасних наукових роботах сформульовано багато визначень адміністративного права, однак однозначного розуміння цієї категорії дотепер не вироблено. Це однозначно пов'язано із надто складною природою адміністративного права.

Є.В. Курінний першочерговим завданням адміністративного права пропонує вважати здійснення правового регулювання суспільних відносин щодо забезпечення прав і обов'язків людини під час реалізації публічних потреб у рамках владно-управлінської діяльності, що охоплюється предметом адміністративного права. Другим головним завданням адміністративного права є здійснення правового захисту вказаних вище відносин, а також регулятивних відносин інших, передусім “управлінських” правових галузей [15, с. 109]. Як зазначають Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, адміністративне право становить собою галузь права, яка тісно пов'язана з інститутами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування. На думку цих вчених, адміністративне право регулює:

- суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, прав і свобод людини та громадянина;
- суспільні відносини, які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності;
- суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади;
- суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [16, с. 60].

Адміністративно-правовий статус особи формується у рамках тільки тих окремих груп адміністративно-правових відносин, які виникають щодо реалізації завдань та функцій органів публічної адміністрації, і відносин, пов'язаних з реалізацією держав-

но-управлінських функцій виконавчими органами місцевого самоврядування. Внутрішньоорганізаційні та управлінські відносини здійснюються усередині органів публічної адміністрації, і тому з правовим статусом особи безпосередньо не пов'язані. Проте не враховувати цю категорію відносин при характеристиці адміністративно-правового статусу особи не можна.

Адміністративно-правовий статус визначає особу в якості суб'єкта адміністративного права, що характеризує її в якості активного учасника суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються у сфері публічного управління, адміністрування та інтегрування (взаємодії) з іншими публічними інституціями. Слід також вказати, що, крім цього, особа може не тільки впливати (бути активним учасником) на суспільні процеси, але й бути об'єктом впливу. У такому випадку мова йде про вплив управлінських рішень через правові акти на поведінку конкретних людей у процесі здійснення публічних повноважень та при вступі в публічні відносини, а також здатність нести адміністративну відповідальність та бути підданим адміністративним стягненням.

У окремих випадках нормативними актами може бути передбачено залучення приватних осіб до реалізації публічного управління в окремих сферах. У цьому разі фізичні особи наділяються частиною прав та обов'язків, що їх мають службовці (працівники) відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування. Під час реалізації таких прав та виконання обов'язків фізичні особи здійснюють публічне управління [16, с. 133].

Таким чином, можна підсумувати:

1. Аналіз теоретичних напрацювань теоретико-правового та адміністративно-правового змісту правового статусу особи, ми дійшли до висновку, що адміністративно-правовий статус спеціальний правовий статус, який характеризує особу через її права, обов'язки та відповідальність у якості суб'єкта адміністративного права і забезпечує участь в суспільних відносинах, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод фізичних осіб, при взаємодії органів публічної влади з інститу-

ціями громадянського суспільства, а також опосередковано у відносинах, які пов'язані у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, а інколи – у відносинах, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади.

2. Ми підтримуємо позицію В.Б.Авер'янова, який у контексті адміністративно-правового статусу фізичної особи, за певних обставин, допустиме вживання термінів «суб'єкт» і «особа» як тотожних поняття «громадянин». Тому при характеристиці адміністративно-правового статусу використовуються усі зазначені категорії.

3. Специфіка адміністративно-правового статусу особи обумовлена сукупністю нормативних правових актів, на основі яких він формується. Це обумовлено широким колом відносин, які врегульовані адміністративно-правовими нормами, що виникають між громадянами і органами виконавчої влади. При цьому слід зазначити, що юридичне закріплення адміністративно-правового статусу особи здійснюється не лише матеріальними, але і процесуальними адміністративно-правовими нормами. При цьому багато правових актів, що регламентують питання адміністративно-правового статусу особи, містять одночасно і матеріальні, і процесуальні правові норми.

4. У сучасних умовах спостерігається зміна пріоритету у регулюванні адміністративно-правових відносин у бік акцентуації державно-владної діяльності на захист осіб. Сервісний зміст діяльності органів публічного управління повинен стати основою для ефективної співпраці державних (владних) інституцій з інституціями громадського суспільства. Здатність особи бути активним учасником публічного управління повинна бути належним чином підкріплена на нормативно-правовому рівні, але занадто розгалужена система адміністративного законодавства не дозволяє в повній мірі забезпечити реалізацію прав конкретної особи.

5. Ми розділяємо занепокоєність вчених з приводу відсутності в адміністративних нормативно-правових актах визначення адміністративної правосуб'єктності, правосудатності та дієздатності, що, безперечно, не-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується сутність адміністративно-правового статусу особи. Проаналізовано теоретичні поняття змісту адміністративно-правового статусу, аналізується місце і роль держави в адміністративно-правових відносинах та її вплив на реалізацію особи належних йому прав, свобод та виконання покладених на нього обов'язків.

гатиивно впливає на здатність брати участь у публічних відносинах через невизначеність межі «публічної здатності» конкретної особи. Також закріплення цих важливих категорій слугуватиме додатковими гарантіями дотримання законності в діяльності органів публічної адміністрації.

6. Включення особи в сферу публічного управління в якості активного учасника потребує розширення прав у цій сфері, запровадження додаткових гарантій та механізмів впливу на органи виконавчої влади, а також процедур оскарження рішень посадових осіб публічної адміністрації. З іншого боку, існує потреба у зменшенні владного впливу на приватну сферу особи, що призведе до розширення прав та свобод осіб та зменшення свавілля з боку посадових осіб органів публічної адміністрації.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Рсд. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. - 584 с.
2. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. — М.: Манускрипт, 1996 — 400с.
3. Ермоленко Д.О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальній державі. — Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. — Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. — Національний університет внутрішніх справ МВС України, Харків, 2002. — 175с.
4. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М.: Наука, 1979. — 320с.
5. Павленко П.І. Правовий статус службовців органів внутрішніх справ (проблеми загальної теорії). — Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових

SUMMARY

In the article researched administrative-law status of person. The theoretical concepts of maintenance of administrative-law status are analysed, also analyzed place and part of State into administrative-law relations and has influence on realize by person own rights, freedoms and acting.

вчень. — Донецький інститут внутрішніх справ, Донецьк, 2003 — 164с.

6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. — 585 с.

7. Сокуренок В.Г., Савицкая А.Н. Право, свобода, равенство. — Львов: Вища школа, 1981.— 231 с.

8. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України. — Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право. — Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Київ, 2005. — 213с.

9. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. Том. 1. Теория государства. М.: Издательство «Зерцало», 1998. — 340с..

10. Адміністративно-правовий статус громадян Російської Федерації, забезпечення його реалізації органами внутрішніх дел [Електронний ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. -М.: РГБ, 2003 — 214с.

11. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник: Общ. часть. — М.: Норма — Норма-Инфра-М, 2000. — 640с.

12. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. 798с.

13. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. — 217с.

14. Мацелик Т.О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права // Науковий вісник Чернівецького університету. 2011. Випуск 597. Правознавство. — С.90-94

15. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування. — Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право — Національна академія внутрішніх справ України, Україна, Київ, 2004. — 428с.

16. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / за заг. ред.. Р.С.Мельника. — К.: Ваіте, 2014. — 376с.