

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСОБИ: ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА

ГУМІН Олексій Михайлович - завідувач кафедри кримінального права і процесу Інституту права та психології Національного університету Львівська політехніка, доктор юридичних наук, професор

ПРЯХІН Євген Васильович - доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики ФПФПС Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

УДК 342.9

Рассмотрены научные мысли относительно понятия административно-правового статуса и его структуры. Охарактеризованы такие структурные элементы как правосубъектность, права, обязанности и юридическая ответственность. Доказывается нецелесообразность включения в эту структуру гражданства и гарантий реализации прав и обязанностей. Сделан вывод о том, что права и обязанности, входящие в административно-правовой статус, следует рассматривать с позиции их возникновения в результате взаимодействия с органами публичной власти.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, відповідальність, право, правосуб'єктність, обов'язок, фізична та юридична особа.

Постановка проблеми

Не дивлячись на численні наукові дослідження із питань адміністративно-правового статусу, єдиного розуміння цього поняття не сформовано. Однак це має важливе науково-практичне значення, особливо з огляду на реформаційні процеси, що зараз відбуваються в Україні. Завдяки правильному розумінню цієї соціально-правової конструкції у фізичних і юридичних осіб є можливість забезпечити належне становище у суспільстві та державі, отримати широкий спектр послуг та самореалізуватися, визначити межі свободи особистості, взаємні права та обов'язки особи та державних органів.

Стан дослідження проблеми

Визначенням поняття адміністративно-правового статусу різних суб'єктів адміністративного права займалися такі учні-адміністративісти, як В. Б. Авер'янов, А. М. Авторгов, Н. О. Армаш, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Т. О. Гуржій, Я. В. Журавель, В. В. Зуй, Д. С. Каблов, С. Ф. Константинов, Л. В. Крупнова, О. В. Литвин, У. І. Ляхович, О. О. Пабат, Ю. Н. Старілов С. В. Шестаков, Н. В. Янюк та інші. Проте в умовах оновлення національного законодавства вважаємо за доцільне додатково проаналізувати визначити поняття та структуру вказаної категорії.

Метою цієї статті є дослідження поняття та змісту «адміністративно-правового статусу особи». Досягнення цієї мети буде забезпечене вирішенням таких завдань: аналіз наявних визначень цього поняття, з'ясування та характеристика його структурних елементів.

Виклад основного матеріалу

Зв'язки між особою та державою фіксуються у різних юридичних формах, які у своїй єдності складають правовий статус. Як юридична категорія, це поняття характеризує стан реальної взаємодії людини та держави.

Поняття «правовий статус» пройшло досить тривалий шлях розвитку. Перші згадування про юридичний (правовий) статус зустрічаються ще в працях давньорим-

ських учених. За допомогою цього терміна вони сформулювали категорії, що відбивають окремі аспекти правового становища людини: стан свободи – *status libertatus*, стан громадянства – *status civitatus*, сімейний стан – *status familiae* [1, с. 98]. До кінця минулого століття значна частина науковців дійшла до висновку, що правовий статус індивіда з найбільшою повнотою та об'ємністю відбиває єдність суспільної ролі особистості та її соціального престижу. Це поняття поєднує в собі функціональну та оціночну сторони, показує те, що індивід може чинити, що він робить, які результати його дій та як вони оцінюються іншими людьми, суспільством [2, с. 176].

Більшість наукових праць щодо з'ясування суті правового статусу належить представникам теорії права. О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко вказують, що правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин. Характерними ознаками правового статусу вони вважають: 1) універсальність (він поширюється на всіх суб'єктів); 2) індивідуальність (він відображає індивідуальні особливості людини та її реальне становище у суспільних відносинах); 3) взаємозв'язок із іншими компонентами; 4) системність. Найбільш доцільною вважається класифікація за двома критеріями – характером правового статусу (загальний, галузевий, спеціальний, індивідуальний) та суб'єктом [3, с. 366]. Схоже визначення дає О. Ф. Скакун – це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві [4, с. 59].

Дещо по-іншому до визначення цієї категорії підійшли А. В. Малько та Н. І. Матузов. Вони під правовим статусом розуміють комплексну інтеграційну категорію, яка відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колектива, а також інші соціальні зв'язки [5, с. 397]. Представниця науки адміністративного права У. І. Ляхович правовий статус роз-

глядає як комплексну правову категорію, за допомогою якої визначається правове становище у суспільстві та державі будь-яких учасників правовідносин, забезпечується реалізація та захист їх прав, свобод та законних інтересів [6].

Відповідно до класифікації за характером статусу, загальний правовий статус визначає юридичні властивості, якості, що є характерними для усіх інших статусів. Галузеві правові статуси конкретизують зміст загального правового статусу щодо конкретних видів правовідносин, які складаються у суспільстві. Вони також можуть бути віднесені і до категорії спеціального статусу. Процес диференціації закінчується лише на рівні розгляду юридичних якостей окремого, конкретного індивіда. При цьому решта статусів, що були отримані в процесі конкретизації, можуть розглядатися лише як такі, що належать до категорії спеціального і які відрізняються один від одного рівнем та ступенем конкретизації. Ці статуси містять у собі з одного боку певні правові якості, які пов'язують їх із загальним та галузевими статусами, а з іншого боку – неповторні властивості, що складають його унікальну якісну та кількісну визначеність [7, с.13–14]. Як бачимо, адміністративно-правовий статус відноситься до галузевого правового статусу, що виражає положення особи в сфері публічного управління. У цьому контексті варто погодитися з думкою В. Я. Малиновського, який розрізняє адміністративно-правовий статус фізичної та юридичної осіб [8, с. 379].

У юридичній літературі існує також багато думок щодо структури правового статусу. Так, А. М. Колодій та А. Ю. Олійник визначають такі його елементи: статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридична відповідальність. Деякі автори у якості елементів правового статусу розглядають правове зобов'язання, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість. На думку А. В. Панчишина, до структуру правового статусу як інтегрованого понят-

тя належать: правові норми, що визначають статус; основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки; правосуб'єктність; правові принципи; громадянство; гарантії прав і свобод; юридична відповідальність; правовідносини загального типу [9, с. 95–96].

З приводу поняття адміністративно-правового статусу особи, що зустрічаються у науковій літературі, можна виокремити два основних підходи. Першого дотримується переважна більшість науковців. Він полягає у тому, що поняття адміністративно-правового статусу розкривається через характеристику його елементів. Так, у підручнику «Адміністративне право України» за редакцією Ю. П. Битяка зазначено, що адміністративно-правовий статус громадянина є складовою частиною його загального статусу ... та встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [10, с. 58–59]. І. П. Голосніченко вказує, що зміст адміністративно-правового статусу особи становить комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. Основою цього статусу є адміністративна правоздатність – здатність мати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [11, с. 198]. М. В. Вітрук вважає, що адміністративно-правовий статус становить сукупність прав, обов'язків та законних інтересів [12, с. 147]. В. І. Новосьолов пропонує виділяти в структурі адміністративно-правового статусу адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки та право-обов'язки [13, с. 87]. В. М. Горшенев характеризує його через адміністративно-правовий статус права, свободи, юридичні обов'язки та юридичну відповідальність [14, с. 53]. В. В. Зуй вважає, що туди повинні входити обов'язки, права, гарантії діяльності і юридичну відповідальність [15, с. 107]. Інша частина науковців детально розглядають зміст адміністративно-правового статусу через компетенцію.

Як бачимо, не дивлячись на досить ши-

рокий спектр поглядів, майже усі вчені виділяють у складі адміністративно-правового статусу особи права та обов'язки, а відносно решти елементів їх позиції різняться. Логічно виникає питання – чому структура правового статусу особи відрізняється від структури його адміністративно-правового статусу? Скоріше за все це пов'язано з тим, що відносини між особою та іншими суб'єктами обмежені адміністративно-правовим регулюванням – вони виникають, закріплюються і розвиваються за допомогою використання норм адміністративного права та у межах відносин, у яких одним із суб'єктів є орган публічної влади.

Оскільки серед науковців немає розбіжностей щодо таких структурних елементів як права та обов'язки, зупинимося на них детальніше. В адміністративному праві здатність особи бути носієм юридичних прав і обов'язків називається адміністративною правосуб'єктністю, яка містить два компоненти – правоздатність та дієздатність.

Розрізняють три види правосуб'єктності – загальну (здатність бути суб'єктом права взагалі), галузеву (здатність бути суб'єктом права відповідної галузі права) та спеціальну (здатність бути суб'єктом права відповідної групи суспільних відносин у межах конкретної галузі права) [16, с. 125–128]. Відповідно, адміністративна правосуб'єктність відноситься до галузевого виду.

Правоздатність як самостійна категорія є вираженням абстрактної можливості особи бути носієм прав і обов'язків. Це пов'язано з тим, що правоздатність є юридично значущою властивістю, її не можна визначити через чітко визначену сукупність прав, якими особа наділена законодавством, тому що обсяг цих прав у різний час є різним. При цьому можливість особи мати права і бути носієм обов'язків є постійною і непорушною її якістю. У зв'язку з цим Н. Г. Саліщева слушно зауважує, що навряд чи припустимо говорити про розвиток і розширення правоздатності особи, тому що розширюватися і збільшуватися може обсяг її конкретних прав, а не власне властивість мати права і бути носієм обов'язків [17, с. 59].

Правоздатність особи також може виступати у вигляді як загальної, так і галузевої правоздатності. Саме до галузевої правоздатності відноситься й адміністративна правоздатність – закріплена нормами права здатність особи вступати в адміністративно-правові відносини. Вона є основою адміністративної дієздатності. До особливостей адміністративної правоздатності слід віднести те, що вона: 1) регулюється нормами адміністративного права; 2) її змістом є регулювання відносин індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративного права виключно із суб'єктами публічної адміністрації.

Адміністративна дієздатність особи визначається як її здатність самостійно нести і виконувати покладені на неї адміністративно-правові обов'язки, набувати своїми діями права і приймати обов'язки, передбачені нормами адміністративного права; визнана за нею здатність своїми особистими діями здійснювати, набувати права і виконувати покладені обов'язки адміністративного характеру [18, с. 84]. У різних суб'єктів адміністративного права адміністративна дієздатність виникає по-різному: у фізичних осіб з моменту народження, а у юридичних – з моменту створення. До її елементів відноситься: 1) здатність особи самостійно здійснювати, реалізовувати належні їй права; 2) реалізовувати належну їй компетенцію та приймати правові акти управління; 3) застосовувати заходи адміністративного примусу; 4) визнавати, гарантувати та захищати права і свободи громадян; 5) нести юридичну відповідальність за заподіяну шкоду [11, с. 67].

Права в галузі адміністративного права становлять собою вид суб'єктивних прав громадян. Найбільш глибоко питання суб'єктивних прав в загальній теорії права були досліджені М. І. Матузовим, який, спираючись на категорії можливості дії, вимоги і захисту, визначив суб'єктивне право як утворювану і гарантовану державою через норми об'єктивного права особливу юридичну можливість діяти, що дозволяє суб'єкту як носію цієї можливості поводитися певним чином, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, користуватися

певним соціальним благом, звертатися в разі потреби до компетентних органів держави за захистом з метою задоволення особистих інтересів і потреб, що не суперечать суспільним [19, с. 145].

Необхідним елементом взаємодії держави, права та особистості є юридичний обов'язок, у якому держава формулює свої вимоги до громадян. Юридичний обов'язок – це об'єктивно необхідна, встановлена законом міра належної поведінки. Першоприрода обов'язків така, що вони покликані бути зворотною стороною суб'єктивного права як стимулюючі засоби [5, с. 271].

Функціональне призначення обов'язків полягає в забезпеченні самого існування і реалізації прав та свобод особистості. Права та обов'язки невід'ємні одне від одного, взаємообумовлені і не можуть існувати ізольовано. Обов'язок особи завжди передбачає чийсь право. Із загальносоціологічної точки зору: право – це те, що суспільство дає особистості, а обов'язок – це те, що особа дає суспільству [20, с. 75]. Ю. К. Толстой визначає юридичний обов'язок як визначену законом міру належного, яка виражає обов'язок певної поведінки, що вимагається уповноваженою особою від іншого суб'єкта з метою задоволення її власного інтересу [21, с. 46].

Іще одним елементом, що входить до структури адміністративно-правового статусу, є юридична відповідальність. Вона являється одним із видів соціальної відповідальності та характеризується формальною визначеністю, обов'язковим дотриманням правових норм, державним контролем за їх виконанням, застосуванням до правопорушника державного примусу.

Традиційним у юридичній літературі є твердження про те, що юридична відповідальність – реакція держави на правопорушення. Це означає, що суб'єкт, порушивши правову норму, має зазнати певних втрат. Деякі науковці навіть обстоюють думку, що юридична відповідальність – це обов'язок особи зазнати покарання за порушення закону (С. С. Алексєєв) [22, с. 266]. Як бачимо, зв'язок прав, обов'язків та юридичної відповідальності є беззаперечним, оскільки як внаслідок порушення чийось прав, так

і внаслідок недотримання обов'язків настає юридична відповідальність.

Не можна погодитись із думкою ряду авторів, які відносять до структури адміністративно-правового статусу особи громадянство і гарантії реалізації прав та обов'язків. Громадянство – це певний правовий зв'язок особи з державою, що знаходить свій вияв у взаємних правах та обов'язках. Визнання певної людини громадянином тягне за собою низку правових наслідків. Тому логічно зробити висновок про те, що громадянство є передумовою виникнення в особи адміністративно-правового статусу. Крім того, в адміністративно-правові відносини з органами публічної влади можуть вступати як громадяни України, так і іноземці, особи без громадянства, біженці. До юридичних осіб поняття «громадянство» віднести взагалі можна не завжди. З цієї причини не доцільно включати його як елемент адміністративно-правового статусу. Щодо гарантії реалізації прав та обов'язків, то в загальному вони можуть бути економічними, політичними, юридичними тощо. Тому включення до адміністративно-правового статусу особи усіх цих гарантій є нелогічним, оскільки їх частина існує не в юридичній формі, перебувають у різних площинах регулювання суспільних відносин.

Висновок

У результаті проведеного нами аналізу теоретичних доробок учених у галузі адміністративного права можна зробити висновки про те, що під адміністративно-правовим статусом особи слід розуміти комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. До елементів цього статусу слід віднести правосуб'єктність, права, обов'язки та юридичну відповідальність. Не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них відносяться лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини існують тільки там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Аналогічно слід го-

ворити і про обов'язки. Адміністративно-правовий статус характеризують тільки ті, що обумовлюються виникненням взаємовідносин з органами публічної влади. Для національного законодавства залишається проблемним те, що у нормативно-правових актах в основному йдеться не окремо про права та обов'язки, а про «повноваження».

Література

1. Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности / Н. А. Шайкенов. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1990. – 200 с.
2. Ануфриев Е. А. Социальный статус и активность личности. Личность как объект и субъект социальных отношений / А. Е. Ануфриев. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 288 с.
3. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. – 2-ге вид. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
5. Теория государства и права / А. В. Малько, Н. И. Матузов. – М.: Юристь, 1996. – 672 с.
6. Ляхович У. І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Уляна Іванівна Ляхович. – К., 2008 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://adminpravo.com.ua>
7. Шестаков С. В. Адміністративно-правовий статус працівника міліції: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Сергій Володимирович Шестаков. – Х., 2003. – 203 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посібник / В. Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
9. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.
10. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
11. Адміністративне право України.

АНОТАЦІЯ

Розглянуто наукові думки щодо розуміння поняття адміністративно-правового статусу особи, а також його структуру. Охарактеризовано такі структурні елементи як правосуб'єктність, права, обов'язки та юридична відповідальність. Доводиться недоцільність включення до цієї структури громадянства та гарантій реалізації прав та обов'язків. Зроблено висновок про те, що на права та обов'язки, які входять в адміністративно-правовий статус, слід дивитися через призму їх виникнення у результаті взаємодії особи з органами публічної влади.

SUMMARY

The scientific thoughts about understanding of the concept of personal administrative and legal status and its structure have been studied. Such structural elements as legal personality, rights, obligations and legal liability, have been described. Inexpediency of including citizenship and guarantee for enforcement of the rights and liabilities to this structure has been proved. The author has made a conclusion, that the rights and obligations, which compose administrative and legal status, should be studied in the light of their appearance as a result of interaction of a person and public authorities.

Академічний курс: підручник: у 2-х томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

12. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. – М., 1979. – 229 с.

13. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В. И. Новоселов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. – 216 с.

14. Горшенев В. М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977г. / В. М. Горшенев // Правопорядок и правовой статус личности в развитии социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1980. – С. 51–58.

15. Зуй В. В. Адміністративно-правовий статус громадян в Україні / В. В. Зуй // Правова держава Україна: Проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доп. та наук. повід. респ. н-пр. конфер. 9-11 лист. 1995. – Х., 1995. – С. 107–108.

16. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.

17. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.

18. Административное право Российской Федерации: учеб. пособие / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармолицкий. – М.: Зерцало, 2009. – Ч.1. – 528 с.

19. Матузов Н. И. Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов ун-та, 1972 – 292 с.

20. Фарбер И. Е. Свобода и права человека в советском государстве / И. Е. Фарбер. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – 187 с.

21. Толстой Ю. К. К теории правоотношения / Ю. К. Толстой. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 87 с.

22. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.