

УДК (47+57)347.15/.17“1920/1990”

І.С. ГРИЦЕНКО, канд. іст. наук, доц.

Київський національний університет ім. Т. Шевченка

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАТУСУ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У РАДЯНСЬКІЙ НАУКОВІЙ ЛІТЕРАТУРІ¹

З'ясовано основні напрямки дослідження радянськими вченими-адміністративістами статусу фізичної особи як суб'єкта адміністративного права з метою подальшого впровадження накопиченого позитивного досвіду до змісту сучасних адміністративно-правових концепцій.

Сьогодні усі ми є свідками становлення оновленої концепції адміністративного права. Особливість цієї концепції полягає у тому, що адміністративне право розглядається не як галузь права, спрямована на “задоволення інтересів” суб'єктів публічного управління, а як система правових норм, що “захищає” приватних осіб під час їх спілкування із суб'єктами владних повноважень. Необхідність такого кроку впливає, зокрема, із ряду положень Конституції України [1], які вимагають, щоб у системному реформуванні українського суспільства забезпечення прав людини визначалося не якимось похідним чи другорядним завданням здійснюваних перетворень, а їх найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною. Іншими словами, місце домінуючої в минулому “державоцентристської” ідеології – панування держави над людиною – має посісти протилежна, “людноцентристська” ідеологія – служіння держави інтересам людини [2, с.4].

Одним з перших кроків такого реформування має бути не створення нових правових норм, покликаних чітко визначати правовий статус приватних осіб, а проведення історичного аналізу тих положень та теорій, які домінували у радянські часи у зазначеній сфері. Без цього, на нашу думку, навряд чи вдасться всебічно і максимально повно усвідомити ті проблеми, які потребують свого вирішення сьогодні. Разом з тим хоча окремі питання історичного розвитку теорії адміністративного права знайшли висвітлення у працях науковців, зокрема, О. Андрійко, В. Бойцової, Ю. Тихомирова, І. Усенка, Ф. Фіночка та ін., розуміння радянськими вченими-адміністративістами статусу фізичної особи як суб'єкта адміністративного права не досліджувалося. Отже, з огляду на викладене, завданням даної статті є з'ясування основних напрямків дослідження радянськими вченими-адміністративістами статусу фізичної особи як суб'єкта адміністративного права з метою подальшого впровадження накопиченого позитивного досвіду до змісту сучасних адміністративно-правових концепцій.

Аналіз наукової літератури, виданої у радянський період існування нашої держави, свідчить, що вивчення зазначеного питання протягом досить значного часу не належало до центральних (основних) напрямків наукового пошуку. Перші більш-менш ґрунтовні дослідження у цьому напрямку були проведені лише в кінці 50-х років минулого століття Ц.А. Ямпольскою, тобто часи, коли в країні вже був офіційно засуджений культ особи Сталіна і почалася Хрущовська “відлига”. Вивчаючи у своїх працях

питання суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління, вчена дійшла висновку, що громадяни є постійними учасниками адміністративно-правових відносин, оскільки усі вони наділені певним комплексом адміністративних прав та обов'язків [3].

Наступним кроком у цій сфері стало наповнення підручників з адміністративного права розділами, у межах яких давалася характеристика статусу громадянина як суб'єкта радянського адміністративного права. Це стало можливим лише завдяки тому, що в науці адміністративного права почав простежуватися відхід від папівної у 40-50 х роках ідеї, що основним завданням зазначеної галузі права є регулювання суспільних відносин, які виникають в процесі здійснення органами держави виконавчо-розпорядчої діяльності. Замість цього все більшої актуальності та підтримки почала набувати викладена на початку ХХ століття А.І. Єлістратовим концепція (зрозуміло, що про її автора піхто при цьому не згадував), відповідно з якою роль адміністративного права вбачалася у регулюванні усього комплексу суспільних відносин, що виникали під час здійснення державного управління, незалежно від суб'єктного складу їх учасників. А це, як наслідок, вимагало проведення подальших досліджень особливостей та змісту адміністративно-правового статусу громадян, які зазвичай розпочиналися з аналізу таких його елементів як правоздатність та дієздатність. Отже, розмови про специфіку правоздатності та дієздатності фізичних осіб, які брали участь у адміністративно-правових відносинах, стали наступним кроком у дослідженні місії останніх у системі суб'єктів адміністративного права, оскільки без цього неможливо було побудувати логічно виважену і теоретично обґрунтовану конструкцію “громадянин - учасник управлінських правовідносин”, бо перш ніж говорити про конкретні правовідносини, потрібно було визначитися з тими передумовами (правоздатність, дієздатність), наявність яких у конкретної особи і дозволяла розглядати її як суб'єкта права та суб'єкта правовідносин.

Аналіз літератури з адміністративного права, яка побачила світ у другій половині минулого століття, свідчить, що терміни “правоздатність” та “дієздатність” у дослідженнях місії громадян у державному управлінні почали вводитися у правовий обіг в першій половині 60-х років. Одним з перших, хто це зробив, був Ю.М. Козлов, який у 1962 році звернув увагу на той факт, що громадяни, як і інші суб'єкти адміністративного права, володіють адміністративною правоздатністю та дієздатністю [4, с.183-184]. У зазначений період почали з'являтися також і перші визначення цих термінів. Так, під адміністративною право-

¹ Друкується в авторській редакції.

здатністю вчені пропонували розуміти здатність суб'єкта адміністративного правовідношення мати права та нести юридичні обов'язки у сфері державного управління [5, с.35]. Зазначимо, що це визначення, яке, на нашу думку, базувалося на визначенні правоздатності громадян, зробленому представниками загальної теорії права та цивільного права, було позитивно сприйняте більшою частиною вчених-адміністративістів, які протягом наступних років повторювали його у своїх працях майже без змін [6; 7, с.157-158], а також погоджувалися з тим, що, по-перше, моментом виникнення адміністративної правоздатності є момент народження громадянина, моментом її припинення – смерть громадянина; по-друге, у державному управлінні має місце інститут обмеженої правоздатності, який носить тимчасовий характер і полягає у звуженні кола прав окремих категорій громадян, конкретних громадян або можливості реалізації наявних прав та обов'язків, а також у покладенні на громадян додаткових обов'язків.

Разом з тим відмітимо, що в літературі можна було зустріти і децю інші погляди на зміст терміна "правоздатність", зокрема, репрезентовані В.І. Новосьоловим. Так, вчений категорично не погоджувався з пропозиціями розуміти під правоздатністю здатність громадян як мати права, так і нести обов'язки. Такий підхід до тлумачення даного поняття, на його думку, нібито приводив у науковому плані до змішування її з категоріями "правосуб'єктність" та "дієздатність", а в практичному – не знаходив будь-якого підтвердження при аналізі нормативного матеріалу, при організації застосування правових норм [8, с.44]. Принагідно зазначимо, що подібне досить поверхове пояснення автором причин невключення до змісту правоздатності громадян їх здатності нести певні обов'язки не переконало інших науковців, які і до сьогоднішнього дня залишилися єдині у тому, що правоздатність громадян є комплексним поняттям, при аналізі якого необхідно вести мову як про права, так і обов'язки громадян, носіями яких вони потенційно можуть бути, у тому числі і у сфері державного управління.

Крім цього, як зазначалося вище, вчені-адміністративісти у своїх дослідженнях вели мову також і про адміністративну дієздатність громадян, під якою звичайно розуміли можливість громадян своїми юридичними діями здійснювати права та виконувати покладені на них обов'язки в галузі державного управління [5, с.128]. Деякі ж вчені до змісту адміністративної дієздатності громадян відносили також і здатність останніх нести юридичну відповідальність за свою поведінку [9, с.70]. У той же час інші автори розглядали зазначений елемент дієздатності як самостійну категорію – деліктоздатність, об'єднуючи останню разом з правоздатністю та дієздатністю під єдиним терміном "правосуб'єктність" [6]. Що ж стосується інших аспектів адміністративної дієздатності, то тут вчені були вже єдині. Ця єдність, зокрема, проявлялася у переконаності останніх у тому, що на рівень (обсяг) адміністративної дієздатності громадянина або групи громадян можуть впливати певні фактори, зокрема фактори віку та фактори здоров'я.

Логічним продовженням розмов про адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність громадян як передумов участі останніх в адміністративно-правових відносинах у більшості випадків ставав більш-менш детальний аналіз їх прав та обов'язків, якими вони наділялися або які на них поклалися в сфері державного управління. Зазначений напрямок наукових пошуків, на нашу думку,

був найбільш необхідним як для теорії, так і для практики державного управління, оскільки дозволяв встановити та чітко охарактеризувати справжнє адміністративно-правове становище (адміністративний статус) особи в державі.

Переходячи безпосередньо до аналізу наукової спадщини, присвяченої зазначеному вище аспекту, відмітимо, що розмови про права і обов'язки громадян, закріплені адміністративним законодавством, починалися звичайно із загальної характеристики останніх, у межах якої мова йшла про те, що вони: а) походять від основних конституційних прав і обов'язків громадян і конкретизують ці права і обов'язки в управлінській діяльності держави; б) не тільки формально проголошуються, але й забезпечуються всіма заходами економічних, політичних і юридичних гарантій; в) є гармонійним поєднанням суспільних і особистих інтересів, що обумовлюється суцільно соціалістичного ладу; г) захищаються всією системою заходів забезпечення соціалістичної законності в радянській державі. Крім цього, наголошувалося і на тому, що права і обов'язки громадян у сфері державного управління є необхідною юридичною умовою успішного здійснення виконавчої і розпорядчої державної діяльності, правильного планування у всіх галузях комуністичного будівництва, максимального задоволення матеріальних і культурних потреб народу, подальшого розвитку і формування нових суспільних відносин, зміцнення соціалістичної законності і правопорядку і т. ін. [10, с.215].

Отже, на теоретичному рівні правам і обов'язкам громадян надавалося вагоме і принципове значення, постійно підкреслювалася їх пріоритетна роль у процесі розбудови соціалістичної держави, хоча насправді, як всі ми добре знаємо, це були персважно порожні балачки, які велися лише з однією метою – замаскувати тоталітарну форму правління, пригнічене і безправне становище переважної більшості радянських громадян.

Наявність великої кількості задекларованих на конституційному та законодавчому рівнях прав і обов'язків громадян обумовлювала необхідність проведення їх класифікації, підстав для якої за час існування радянської науки адміністративного права було запропоновано досить багато. При цьому вважаємо за необхідне відмітити, що одні автори, які стояли на позиції нерозривної єдності прав та обов'язків громадян, фактично ототожнювали останні, проводили їх систематизацію разом, інші ж автори класифікували права громадян окремо від класифікації їх обов'язків. На нашу думку, саме останній підхід повною мірою відповідав потребам науки, оскільки, не заперечуючи наявності зв'язку між правами і обов'язками громадян, одночасно свідчив і про їх принципову відмінність, яка полягала у тому, що право – це юридична можливість певної поведінки, реалізація або нереалізація якої залежать від волі громадянина, тоді як обов'язок – юридична необхідність певної поведінки, вимога держави до громадянина, невиконання якої може тягти за собою юридичну відповідальність.

Одна з перших підстав для класифікації прав громадян, яка з'явилася після реанімування розмов про громадян як суб'єктів адміністративного права, була розроблена на початку 60-х років І.М. Пахомовим, який запропонував права радянських громадян у сфері державного управління за аналогією із конституційною системою основних прав поділити на три групи: а) політичні права; б) соціально-економічні права і в) особисті права.

Поряд з класифікацією прав громадян І.М. Пахомов у

своїй праці окремо зупинився і на обов'язках останніх, зазначивши в першу чергу, що на протилежність капіталістичному суспільству, в якому правами користуються панівні класи – буржуазія та поміщики, а обов'язки покладені на трудящих. – в радянській країні всі громадяни рівні в своїх правах і обов'язках за принципом: за рівні права – рівні обов'язки. У зв'язку з цим робився висновок, що обов'язки громадян СРСР у сфері державного управління є доповненням до їх прав, будучи невід'ємними від останніх. Якщо ж говорити про конкретний перелік обов'язків громадян, закріплених адміністративним законодавством, то, на думку науковця, кожен громадянин СРСР у сфері державного управління був зобов'язаний: а) додержуватися Конституції, виконувати закони, додержуватися дисципліни праці, чесно ставитися до громадського обов'язку, поважати правила соціалістичного співжиття; в) виконувати військовий обов'язок; г) закінчити загальноосвітню восьмирічну школу; д) реєструвати акти громадянського стану; е) додержуватися паспортного режиму. При цьому, на думку вченого, зазначений перелік обов'язків громадян був невичерпним, що свідчило про те, що на фізичних осіб адміністративним законодавством могли покладатися і інші обов'язки [10, с.215-221].

Згадавши про нормативне закріплення обов'язків, а як наслідок, і прав громадян у сфері державного управління, вважаємо за необхідне відмітити той факт, що в юридичній науці з цього приводу зустрічалося не дуже багато висловлювань, принаймні на перших етапах розвитку вчень про правове становище громадян. Вчені або взагалі не звертали увагу на проблемні питання нормативного визначення прав та обов'язків громадян, або лише фрагментарно торкалися існуючих у цій сфері проблем і називали можливі шляхи їх вирішення. Так, Н.І. Матузов наголошував на, що на той час (1964 р.) положення було таким, що значна кількість важливих прав і свобод громадян СРСР, якими вони фактично давно і широко користувалися, у чинній Конституції, а від себе додамо – і у чинному законодавстві, не відображені. У зв'язку з цим пропонувалося зафіксувати у новій Конституції, яка, до речі, була прийнята лише через 13 років, такі права: право громадян на управління справами суспільства і держави; право на користування суспільними фондами споживання; право на медичну допомогу та медичне обслуговування; право на звернення до органів держави із скаргами, заявами та пропозиціями тощо [11, с.19].

Повертаючись до класифікації прав та обов'язків громадян, зокрема, запропонованої І.М. Пахомовим, відмітимо, що вона знайшла досить широке коло прихильників серед науковців, багато з яких повторювали її у своїх працях з адміністративного права у наступні роки майже у незмінному вигляді [7, с. 159]. Разом з тим у юридичній літературі була висловлена думка, що потреби науки та практики державного управління не можуть бути задоволені лише однією класифікацією прав та обов'язків громадян. У зв'язку з цим деякі науковці закликали своїх колег розробляти та впроваджувати у життя якомога більшу кількість підстав для групування прав і обов'язків громадян [8, с.55]. Подібні погляди, напевно, поділяли також і інші вчені, оскільки більшість з них у своїх працях з адміністративного права зупинялася одразу на кількох підставах для групування прав і обов'язків громадян.

Аналіз наукових праць дозволяє виділити такі основні підходи до класифікації прав та обов'язків громадян у сфері державного управління, які найчастіше зустрічалися в

літературі: 1) залежно від конкретного застосування права та обов'язку громадян СРСР у сфері державного управління (масштабу дії) останні поділялися на права і обов'язки загального характеру (права та обов'язки, що визначали правове положення особи у всій системі державного управління) та права і обов'язки, що реалізовувалися у конкретних галузях державного управління, – галузі господарського управління, в галузі соціально-культурного управління тощо [5, с.128-129]; 2) за безпосереднім службовим призначенням прав та обов'язків пропонувалося поділяти їх на матеріальні (право на участь у державному управлінні, військовий обов'язок) та процесуальні (право громадянина, який вчинив адміністративне правопорушення, на внесення в протокол пояснень, зауважень або мотивів відмови від підписання протоколу; обов'язок пред'явити компетентним представникам влади або представникам громадськості документ, що засвідчує особу, тощо) [12, с.162]; 3) за ступенем можливості реалізації прав останні поділялися на абсолютні (права, реалізація яких залежала лише від волевиявлення громадянина, наприклад, право громадян на участь у державному управлінні; право на недоторканність особи тощо) та відносні (права, реалізація яких залежала не тільки від волевиявлення громадянина, але і від наявності фактичних можливостей для їх здійснення у певному місці та у певний час, наприклад, право на вступ до вищого навчального закладу (його реалізація залежала від результатів складання вступних іспитів) тощо) права. Що ж стосується обов'язків, то всі вони визнавалися абсолютними [9, с.53-54].

Окреме місце в розмовах про права і обов'язки громадян було відведено тим з них, які закріплювалися законодавством про адміністративну відповідальність і визначали правове становище фізичних осіб в межах окремих стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення. Дослідженням зазначеної проблематики у різні часи займалися О.Є. Луньов, Д.М. Бахрах, Є.В. Додін, І.А. Галаган, О.М. Якуба, Л.Л. Попов, А.П. Шергін, І.І. Веремєєнко, В.І. Реміньов, Н.Г. Салищева, аналіз праць яких підтверджує, що проблеми адміністративної відповідальності громадян та охорони їх прав як учасників юридичного адміністративного процесу виявилися вештірешт найбільш добре розробленою частиною інституту "фізична особа як суб'єкт адміністративного права", чого, як справедливо зазначалося у літературі [13, с.10], не можна сказати про інші аспекти адміністративно-правового статусу громадян.

Підсумовуючи викладене, відмітимо, що дослідження місця фізичних осіб у системі суб'єктів адміністративного права здійснювалися непослідовно, у межах різних державно-політичних режимів. Наслідком цього стала відсутність єдиної, перевіреної роками та практикою публічного (державного) управління концепції "фізична особа як суб'єкт адміністративного права". У зв'язку з цим наше сьогоденне завдання полягає у критичному переосмисленні усього того, що було зроблено в науці адміністративного права щодо зазначеної проблеми за минулі роки її існування, з метою подальшого впровадження накопиченого позитивного досвіду до змісту сучасних адміністративно-правових концепцій. Якщо ж говорити про конкретні кроки, то насамперед необхідно чітко та одностайно визначитися з тим, що головне завдання адміністративного права полягає не в регулюванні діяльності владних суб'єктів публічного управління, а у визначенні режиму взаємовідносин фізичної особи і зазначених суб'єктів;

перетягнути роль громадянина в сфері публічного управління; вдосконалити зміст та підвищувати ефективність механізму гарантування і захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. –1996. –№ 30. –Ст.141.
2. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: Наукова думка, 2007.
3. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. –М., 1959. –С.145-226.
4. Советское административное право. Общая часть /Под ред. Ю.М. Козлова. –М.: Госюриздат, 1962. –302 с.
5. Административное право: Учебник /Под ред. А.Е. Лулева. –М., 1967. –604 с.
6. Петров Г.И. Административная правосубъектность

граждан СССР // Известия вузов. Правоведение. –1975. –№ 1. –С.24-31.

7. Клопиченко А.П. Советское административное право. Часть общая. –К., 1975. –264 с.
8. Новослов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. –Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. –217 с.
9. Советское административное право: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. –М.: Юрид. лит., 1986. –400 с.
10. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина: Підручник. –Львів, 1962. –295 с.
11. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. –Л., 1964. –22 с.
12. Советское административное право /Под ред. В.М. Манохина. –М.: "Юрид. лит.", 1977. –544 с.
13. Гражданин и аппарат управления в СССР. –М.: Изд-во "Наука", 1982. –270 с.

Надійшла до редколегії 31.12.2007

ГРИЦЕНКО И.С. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ СТАТУСА ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В СОВЕТСКОЙ НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

Выявлены основные направления исследования советскими учеными-административистами статуса физического лица как субъекта административного права с целью дальнейшего внедрения накопленного положительного опыта к содержанию современных административно-правовых концепций.

GRITSENKO I.S. SOME ASPECTS OF RESEARCH OF THE STATUS PHYSICAL PERSONS AS SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE SOVIET SCIENTIFIC LITERATURE

The basic directions of research by the Soviet scientists-administrative of the status of the physical person as subject of administrative law are found out with the purpose of the further introduction of the saved up positive experience to the maintenance of modern administrative-legal concepts.



А.О. ДАНИЛЕВСЬКИЙ

Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка

УДК 343.326:341.4

ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ МАТЕРІАЛЬНОГО, ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЧИ ІНШОГО СПРІЯННЯ СТВОРЕННЮ АБО ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРОРИСТИЧНОЇ ГРУПИ ЧИ ТЕРОРИСТИЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ¹

Розглядається держава як суб'єкт матеріального, організаційного чи іншого сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації. Аналізується юридична природа відповідальності, яку несе держава за вчинення таких дій.

Зростаюча кількість терористичних атак у всьому світі, розширення сфер впливу терористичних угруповань обумовили необхідність об'єднання зусиль всіх держав для

протидії тероризму і встановлення відповідальності не тільки за безпосереднє вчинення терористичних актів, але й за сприяння організованним терористичним групам чи терористичним організаціям. При цьому суб'єктами відповідальності за такі дії виступають не лише фізичні особи, але й юридичні особи, окремі держави. На обов'язок дер-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Звіряк В.А. (ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка)