

ТОКАР-БАЛАЖ Я. І.,
викладач туристичних дисциплін
(Відокремлений підрозділ
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
«Мукачівський аграрний коледж»)

УДК 342.922

ОСОБА В СУЧАСНІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті досліджено розвиток уявлень про адміністративно-правовий статус особи. Проаналізовано зміст адміністративно-правового статусу, місце й роль держави в адміністративно-правових відносинах та її вплив на реалізацію особою належних їй прав, свобод і виконання покладених на неї обов'язків.

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

В статье исследовано развитие представлений об административно-правовом статусе личности. Проанализированы содержание административно-правового статуса, место и роль государства в административно-правовых отношениях и его влияние на реализацию личностью принадлежащих ей прав, свобод и исполнение возложенных на неё обязанностей.

Ключевые слова: административно-правовой статус, субъект административного права, административные права и обязанности, административная правосубъектность, административно-правовые отношения.

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

Key words: administrative-law status, subject of administrative law, administrative rights and duties, administrative lawsubject, administrative-law relations.

Вступ. Індивідуальні суб'єкти адміністративного права завжди були предметом живого наукового обговорення: питання правового статусу, обсягу правоздатності, дієздатності, можливості впливати на державні рішення були й залишаються цікавими для юридичної науки. Останнім часом відбуваються суттєві, докорінні державні перетворення, які в абсолютно новому світлі розкривають роль і значення людини у відносинах із органами публічного управління. Тому виникає потреба в наукових розробленнях проблеми правового статусу особи як індивідуального учасника публічного управління.

Проблема адміністративно-правового статусу особи досліджувались у роботах таких учених, як Є.В. Додін, Л.В. Коваль, В.М. Манохін, І.М. Пахомов, Г.І. Петров, Ю.О. Тихоміров, Ю.С. Шемшученка та інших.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичний аналіз і узагальнення уявлень про адміністративно-правовий статус особи й особливості її участі в публічному управлінні.

Результати дослідження. Передусім зазначимо, що права й інтереси особи у відносинах адміністративного права практично зовсім не розглядає новий підручник Р.С. Мель-



ника та В.М. Бевзенка «Загальне адміністративне право» 2014 р. видання. Деякі питання правового статусу особи, за баченням авторів книги, зазначені в підрозділі щодо взаємодії громадянського суспільства й державної влади: громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування, направляти звернення й одержувати на них відповідь [1, с. 33]. Проте з їхньої праці не зрозуміло, чи ототожнюють вони громадянське суспільство з інтересами та можливостями індивідуумів, конкретних громадян. Якщо так, то це неправильна позиція. Адже не раз доведено, що виражають інтереси громадянського суспільства передусім інституціолізовані громадські об'єднання, а не індивідуальні суб'єкти [2, с. 11]. Характеризуючи адміністративно-правові відносини, указані автори згадують фізичних осіб як їхніх суб'єктів, зокрема наводять приклади участі приватних осіб у державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, в охороні громадського порядку та державного кордону як посадових осіб, у волонтерській діяльності [1, с. 133–135]. Однак детально статус і можливості приватних осіб ними не розглядається. Проігноровано в підручнику й статус негромадян.

Отже, як висновок аналізу цієї праці можна зазначити, що роль індивідуальних суб'єктів у відносинах публічного управління недостатньо розкрита, проте термінологічно правильно узагальнення індивідуальних суб'єктів адміністративного права категорією «фізичні особи».

Однак такого підходу щодо прав та інтересів особи в адміністративно-правових відносинах більшість наукових джерел України позбавлені. Так, у підручнику з адміністративного права України за редакцією Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй відзначено, що Конституція України надає перевагу інтересам, правам і свободам громадян перед іншими учасниками правових відносин, виходячи з пріоритету загальнолюдських цінностей. Людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права та свободи людини і їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України). Для задоволення своїх потреб і запитів особа вступає у відносини з державою у сфері виконавчої влади, де практично реалізуються надані їй Конституцією та законами України права і свободи. На всіх осіб, котрі постійно чи тимчасово перебувають на території України, поширюється юрисдикція Української держави. Проте законодавство в багатьох випадках чітко розмежовує статус громадянина й особи, не ототожнює їх. Громадянин України має більш широкий обсяг прав і обов'язків, ніж особа, яка не пов'язана відносинами громадянства з державою, у тому числі у сфері захисту (неприпустимість видання громадянина України іноземній державі, захист прав громадян за кордоном тощо). Адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою його загального статусу, що встановлений Конституцією України, Законом України «Про громадянство України» й іншими законодавчими актами України [3, с. 63–64].

Тобто, незважаючи на загальне прирівнювання особи із громадянином, іноземцем, особою без громадянства, головна увага приділена статусу як учасника адміністративних правовідносин саме громадянина України.

Аналогічної позиції, без характеристики особи як узагальненої категорії та із переважною характеристикою прав громадян, дотримуються у своїх працях Ю.А. Ведерніков і В.К. Шкарупа [4, с. 41–42].

Цього підходу із ще більшим акцентом на характеристику громадянина дотримується С.Г. Стеценко у своїй праці «Адміністративне право України». Він, не зупиняючись на характеристиці особи, переходить одразу до розкриття елементів адміністративної правосуб'єктності громадянина, на додаток описує деякі особливості іноземців та осіб без громадянства як тотожних щодо адміністративно-правового статусу категорій, завершує наведенням особливостей статусу мігрантів, біженців [5, с. 93–102]. Із тих самих позицій висловлюються такі знані вчені-адміністративісти, як В.К. Колпаков [6, с. 159–160] та С.В. Ківалов [7, с. 68–72].

Проте в час глобалізації ототожнювати особу передусім із громадянином є несучасним, адже Україна інтегрується в європейське і світове співтовариство, українці беруть



участь у відносинах за кордоном, певна частина цих відносин є відносинами з органами публічної влади. Аналогічно, в Україні іноземців стає все більше, вони утворюють підприємства та співпрацюють з організаціями, беруть участь, наприклад, у волонтерстві, не кажучи про масову участь у приватноправових відносинах. Тому треба говорити про особу у триєдиній характеристиці: громадянин – іноземець – особа без громадянства, визнаючи все ж таки у відносинах публічного управління першість за громадянином.

Іншою характеристикою участі громадянина в адміністративно-правових відносинах є оцінювання їхніх правових можливостей. Констатуємо, що сучасні українські наукові праці переважно характеризують їх як нерівноправних суб'єктів. Так, С.Г. Стеценко відзначає, що ознаками адміністративно-правових відносин є такі:

1) участь у них обов'язково бере представник держави, тобто орган держави, його посадова особа, інший суб'єкт на виконання делегованих повноважень;

2) для відносин характерна зверхність зазначеного уповноваженого державою суб'єкта (відносини влада – підпорядкування);

3) адміністративні відносини досить часто виникають поза волею індивідуального суб'єкта;

4) спори в цих відносинах вирішуються в адміністративному й судовому порядку [5, с. 80–81].

На противагу Україні, симптоматичні підсумки щодо взаємин особи із державою, урегульованих адміністративним правом, наведемо на основі праці С.А. Соболевої, яка зазначає, що в сучасній Росії системи законів як реально діючої сили ще немає. Панує «указне право», що в кінцевому підсумку прирікає на безпорадність і приниження і простої людини, і бізнесмена, і політика. У правовому суспільстві особистість і держава розглядаються як рівні партнери; в сучасній Росії їхня взаємна відповідальність поки тільки декларується. «Необов'язкова» поведінка держави породжує ланцюгову реакцію. Російські громадяни так само починають ставитися до виконання своїх обов'язків: ігнорують добровільну відповідальність, відмовляються від участі у виборах і референдумах, ухиляються від військової служби, сплати податків, оплати за квартиру та проїзд у громадському транспорті тощо. Щоб повернути довіру народу, влада повинна довести свою потрібність, піти на кардинальні зміни. Такими кроками можуть стати істотне скорочення громіздкого державного апарату й покладання на чиновників реальної відповідальності за здійснення їхніх функціональних обов'язків, розширення сфери гласності в діяльності державних органів, урахування досвіду становлення правової держави в інших країнах [8, с. 3] тощо. До того ж деідеологізація російського суспільства, зниження інтересу громадян до публічної політики, виборів, мінімізація простору для міжпартійної конкуренції аж ніяк не тотожні досягненню суспільної злагоди. Об'єктивно, недовіра суспільства до партій як самостійних, значимих суб'єктів політичного життя Росії посилюється. Влада робить спроби покращити імідж партій, перетворити їх на єдиних реальних учасників виборчого процесу. Однак нездатність партій повною мірою артикулювати й агрегувати інтереси соціальних шарів, здійснювати функцію соціального представництва в кінцевому підсумку може призвести до ще більшого відриву проведеної політики від реальних потреб суспільства, посилення настроїв розчарування. У сучасній Росії зберігаються ціннісні та соціально-політичні суперечності на тлі недостатньо розробленої й неефективно реалізованої державної політики в галузі соціального розвитку [8, с. 10].

Такий розвиток взаємин влади та людини ніяк не може бути орієнтиром для України. Адже зазначені вище теоретичні конструкції загального адміністративного права, наведені провідними російськими представниками адміністративно-правової науки, суперечать сучасним принципам взаємодії держави і громадянина, визначеним у ст. 3 Конституції України, а отже, вимагають переосмислення ролі особи в адміністративно-правових відносинах.

Наша позиція щодо ролі особи в адміністративно-правових відносинах збігається з позицією В.Б. Авер'янова, який зазначав, що згадана категорія потрапила в залежність від традиційних поглядів на адміністративне право як засіб безперечного впливу держави на суспільні процеси й застосування у відносинах «держава – громадянин» адміністративно-примусових заходів. Неприйняття інших наукових поглядів ускладнило теоретичне осмислення сутності адміністративно-правових відносин, зробило поняття останніх абстрактно-схо-



ластичним, безпідставно відокремило від проголошених прав людини [9, с. 176]. У теорії адміністративного права майже не звертається увага на здатність адміністративно-правових відносин визначати рівень реального використання громадянами своїх прав і свобод, висвітлювати рівень їхньої довіри до державної влади й органів державного управління [9, с. 177].

Доречною в цьому зв'язку є характеристика підвиду адміністративно-правових відносин – відносин адміністративно-процесуальних. Ця підгалузь адміністративного права, теорія якої змістовно будувалася із виникненням в Україні адміністративного судочинства, майже позбавлена історичних помилок теорії адміністративного права. Так, у літературі з адміністративного процесу, як правило, зазначається, що сторони цих правовідносин позбавлені домінування, завжди наділені взаємозумовленими суб'єктивними правами та кореспондуючими їм обов'язками [10, с. 109; 11, с. 78–79], щоправда деякі джерела все ж повторюють помилки радянської про-державності щодо домінантності державних суб'єктів [12, с. 43]. Проте все ж більшість авторів підкреслює тезу, що, залежно від об'єктів, які є мотиваційними чинниками виникнення адміністративно-процесуальних відносин, їх ініціатором можуть бути як органи влади, так і фізичні та юридичні особи й, відповідно, їхня роль і статус можуть бути рівним, а подекуди навіть більшими правами наділені недержавні суб'єкти. Чи не єдина праця з адміністративної діяльності, яка характеризує публічно-сервісний характер і відносини рівноправності й стосується положень адміністративного правозастосування в юрисдикційних правовідносинах, які реалізуються за участю правоохоронних органів, є праця «Адміністративна діяльність міліції громадської безпеки» 2013 р. видання [13].

Висновки. Отже, опрацювання більшості сучасних підручників із адміністративного права, які використовуються в Україні, у контексті положень щодо ролі особи у відносинах публічного управління, проведення дедуктивного екскурсу в історію видань адміністративного права на українських землях надало можливість зробити такі висновки:

1. У різних галузях права особа розглядається передусім у значеннях фізичної та юридичної особи. У першому значенні це означає характеристику однієї людини, громадянина, іноземця, особи без громадянства, біпатрида тощо, які беруть участь у правовідносинах незалежно від галузі й реалізують у них власні права та обов'язки. Підвидами фізичної особи в теорії адміністративного права України є «посадові й службові особи», які представляють державний апарат чи іншого суб'єкта господарювання та наділені особливим правовим статусом і відповідальністю.

2. Аналіз видань щодо адміністративно-правового регулювання відносин особи з органами влади в період української незалежності дав змогу стверджувати таке:

- положення теорії ролі особи у взаєминах із органами державного управління в роки незалежності тривалий час ґрунтувались на пострадянських засадах;
- перші роки незалежності в Україні характеризувалися відсутністю власної наукової літератури з цього питання, що зумовлювало потребу науковцям і практикам користуватися джерелами радянського періоду та більш оперативно розробленими російськими виданнями, підготованими вихідцями наукових шкіл, чий погляд сформувався за радянської доби;
- перші приклади українських підручників із адміністративного права датуються 1994 р.; їхній зміст надалі не раз критикувався як оснований на радянських основах державного управління;
- подальші видання українського адміністративного права, які широко почали публікуватися, починаючи з 1999 р., загалом близькі до положень російської школи адміністративного права;
- методологічні розбіжності саме щодо статусу особи у взаєминах із органами влади зумовили різні бачення в сучасній українській і російській академічній літературі з адміністративного права, до того ж чимало українських авторів продовжують відстоювати переважно російські, а отже, пострадянські позиції адміністративного права.

3. Характеризуючи участь індивідуальних суб'єктів в адміністративних правовідносинах, доречно зазначити про фізичну особу у триєдиній характеристиці: громадянин – іноземець – особа без громадянства, визнаючи у відносинах публічного управління першість за



громадянином. Адже теорія більшості правових галузей деталізує статус саме особи як узагальнення громадянина, іноземця, особи без громадянства. У час глобалізації ототожнювати особу передусім із громадянином є несучасним, адже Україна інтегрується в європейське та світове співтовариство, українці беруть участь у відносинах за кордоном, певна частина цих відносин є відносинами з органами публічної влади. Аналогічно, в Україні іноземців стає все більше, вони утворюють підприємства і співпрацюють із організаціями, беруть участь, наприклад, у волонтерстві, не кажучи про масову участь у приватноправових відносинах.

4. Доречно розглядати особу не лише як керованого суб'єкта, як прийнято в більшості сучасних російських підручниках і виданнях українських послідовників цієї концепції, а як активного учасника відносин публічного управління. Фізична особа є важливим суб'єктом публічно-управлінських правовідносин, адже Конституція України надає перевагу інтересам, правам і свободам громадян перед іншими учасниками правових відносин, виходячи із пріоритету загальнолюдських цінностей. Проведення реформи адміністративного управління, перегляд доктрини адміністративного права на засадах нової теоретичної моделі адміністративно-правових відносин передбачає характеристику взаємин влади й особи в контексті публічно-сервісної діяльності органів публічного управління й реалізації потреб та інтересів приватних осіб.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
2. Галай А.О. Вибір оптимальної моделі взаємодії самоорганізованого громадянського суспільства та сучасної Української Держави / А.О. Галай // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 4 (10). – С. 9–15.
3. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
4. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
7. Адміністративне право України : [підручник] / [С.В. Ківалов та ін.] ; за ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.
8. Соболева С.А. Перспективы развития взаимоотношений личности и государства в современной России / С.А. Соболева // Гуманитарный вестник. – 2014. – Вып. 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hmbul.bmstu.ru/catalog/socio/hidden/154.html>.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
10. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
11. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні : [навчальний посібник] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 156 с.
12. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [підручник для ВНЗ] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
13. Адміністративна діяльність міліції громадської безпеки : [навчальний посібник з підготовки до екзамену] / [В.О. Брижик, А.О. Галай, В.О. Галай, Л.О. Фещенко та ін.] ; за ред. А.В. Запорожцева та А.О. Галай. – К. : КНТ, 2013. – 350 с.

