

ПРАВА ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

ЗУБРИЦЬКА Ольга Ярославівна - заступник начальника відділу роботи з персоналом, здобувач Національної академії прокуратури України, юрист 2 класу

Стаття посвячена дослідженню теоретических аспектов прав человека в административных правоотношениях. На основе анализа литературы и обобщения практики дается собственный взгляд на природу основных прав лиц в административно-правовой теории.

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

Незважаючи на відносно велику кількість як сучасних, так і минулих досліджень у системі адміністративного та публічного права, не можна вважати вичерпаною дискусію щодо адміністративної правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів. Відсутність єдиного підходу у цій сфері гостро ставить проблему вироблення сучасної концепції правового статусу учасників відносин, одним із сторін яких є суб'єкт із владними повноваженнями.

Необхідність перегляду багатьох наукових позицій безпосередньої участі особи в адміністративних правовідносинах в умовах правової реформи та комплексної перебудови відносин інституцій держави та громадян, обумовлює актуальність цієї статті.

Вагомий вклад у розробку проблем розвитку теорії прав особи в адміністративних правовідносинах здійснили такі вчені-правознавці як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюж-

ний, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, М.Ф. Орзіх, О.І. Остапенко, В.О. Селіванов та інші вчені.

Метою статті є визначення прав особи в адміністративних правовідносинах та їхнє значення в перебудові взаємовідносин держави та людини.

У сучасних виданнях недостатньо спеціальних монографічних праць з цього питання. Тому розпочнемо із радянського видання класика-адміністративіста радянського періоду Г.І. Петрова. Він у своїй праці «Советские административно-правовые отношения» показує дві концепції адміністративних правовідносин, що, на наш погляд, актуальні й сьогодні.

Перша позиція заснована В.І. Кобалевським і критикується як така, що запозичена із так званого «буржуазного» права. Для неї характерно таке: 1) відносини виникають у процесі державного управління; 2) мають в якості обов'язкового суб'єкта орган державного управління; 3) є відносинами влади-підпорядкування і характеризуються юридичною нерівністю їх сторін [1, с. 17].

Друга позиція виникла у 50-х роках минулого століття. Її характеристика наступна: 1) адміністративні правовідносини виникають у сфері державного управління; 2) можуть мати місце між усіма суб'єктами адміністративного права в будь-якому їх поєднанні; 3) діляться по співвідношенню прав і обов'язків учасників на дві групи: відносини, в яких одна сторона підпорядкована іншій (відносини влади і підпорядкування), і

відносини, в яких сторони не підпорядковані один одному (відносини рівноправності) [1, с. 18-19].

Отже, ключові відмінності тут базуються у трьох показниках:

1. Існування адміністративних правовідносин «у процесі» (лише у діяльності державних органів) та «у сфері» (ширше бачення, засноване на можливості вирішувати суспільно-управлінські питання і поза державним органом) державного управління.

2. Існування адміністративних правовідносин лише за участі державного органу чи, можливо, і без його участі між іншими суб'єктами.

3. Відсутність у адміністративних відносинах принципу рівноправності або його наявність.

Ми утримаємося від оперативного реагування на ці позиції, натомість порівнюємо ці положення з тими, що наводяться у сучасних джерелах адміністративного права.

Так, у монографічному дослідженні щодо адміністративних правовідносин О.І. Харитонова наводить такі їх ознаки: 1) адміністративні правовідносини виникають у зв'язку із реалізацією завдань та функцій, повноважень виконавчої влади; 2) пов'язані із сферою державного (публічного) управління; однією зі сторін адміністративних правовідносин виступає офіційний чи уповноважений суб'єкт виконавчої влади; 3) вольова ознака адміністративних правовідносин особлива (вони виникають за ініціативою або всіх суб'єктів одночасно, або виключно за ініціативою державного суб'єкта); 4) спірні питання вирішуються не лише в судовому, а, головним чином, в адміністративному порядку (тобто, по суті, новими адміністративними правовідносинами щодо того ж об'єкта, але за участю нового суб'єкта – органу вищого рівня); 5) при порушенні норм адміністративного права настає відповідальність не уповноваженого суб'єкта, а застосовує її уповноважений орган, подекуди за допомогою ініціювання нових адміністративних правовідносин; 6) адміністративні правовідносини виникають у контексті імперативного методу регулювання та моделі «влада-підпорядкування»,

у якій першість зберігається державним органом [2, с. 154-159].

Відмітимо, що така позиція є дуже тенденційною: навіть згадані радянські автори передбачають існування адміністративних правовідносин без державного суб'єкта. З цього приводу підтримаємо позицію сучасного вченого адміністративіста, зазначену щодо громадських об'єднань, оскільки, на наш погляд, вона у генеральному плані стосується і фізичних осіб: удосконаленню науки адміністративного права сприятиме урегулювання співпраці громадських об'єднань не лише з державними органами, але і без їхньої участі, якщо предметом взаємодії буде вплив на органи публічного управління [3, с. 13-14].

Сумнівною є і пов'язання ініціативи щодо утворення адміністративних правовідносин із державним суб'єктом. Для прикладу дослідимо відносини, що виникають з приводу отримання публічної інформації згідно з однойменним законом [4]:

1) ініціатива реалізації цього права належить особі;

2) досить часто державні органи блокують цю ініціативу [5];

3) за необґрунтовану протидію в реалізації цього права настає відповідальність, встановлено додаткові важелі гарантування реалізації цього права [6].

Виникають риторичні запитання. В чому у наведеному прикладі проявляється ініціатива державного суб'єкта адміністративних правовідносин? Де у цих відносинах проявляється владний характер взаємодії держави та особи? Чия відповідальність буде наступати при порушенні у реалізації права особи на доступ до публічної інформації? Усі відповіді на ці запитання свідчать, що сучасні правовідносини між особою та державою з приводу реалізації публічного управління є важливими в сенсі оновлення сутності адміністративного права, урегулювання методології та практики цих відносин збагатить науку цієї публічно-правової галузі.

Таку ж позицію займає В.К. Колпаков, доводячи застарілість концепції правовідносин, заснованої на праві державного управління. Він зазначає, що теорія публічної адміністрації має принципові відмінності

від теорії державного управління як за юридичним наповненням, так і за ідеологічною сутністю. Її становлення і визнання ставить крапку на спробах пристосувати радянське вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави [7, с. 102]. Водночас додамо, що В.К. Колпаков у таких відносинах провідним суб'єктом називає державний орган, що наділений владними повноваженнями із вирішення зазначеного спору, тобто залишає місце для консервативної позиції відносин типу «влада-підпорядкування».

Нашій позиції ближче твердження А.О. Галая, який вказує про ініціативу і право вимагати не уповноваженим органом (громадським об'єднанням) від державного органу певних дій чи рішень, вказувати на прорахунки, ініціювати спеціальні заходи, передбачені законодавством про інформацію та про громадську експертизу [8]. Як бачиться, такими ж повноваженнями, лише в дещо обмеженому вигляді, може бути наділений і громадянин (фізична особа), на підставі права на звернення чи на доступ до публічної інформації, та й у інших адміністративних правовідносинах.

Формуючи систему прав людини в адміністративних правовідносинах, наведемо бачення такої системи у науковій літературі. Це неможливо зробити обґрунтовано без використання джерел з міжнародного і конституційного права [9; 10; 11; 12; 13, с. 145], які доречно дослідити у порівняльному аналізі з усталеного переліку прав у науковій літературі з адміністративного права.

Ю.П. Битяк у згаданій праці відносить до адміністративно-правових такі три групи прав особи: 1) на участь у державному управлінні та соціально-політичну активність; 2) на одержання допомоги від відповідних компетентних організацій; 3) на права, що захищаються [14, с. 66].

Класифікацію прав особи в адміністративних правовідносинах здійснює і С.Г. Стеценко, називаючи три групи прав: особисті, політичні та соціально-економічні [15, с. 96], проте детально їх не характеризує.

Актуальним є погляд на систему прав особи в окремих якісних працях російських авторів. Так, Д.М. Бахрах у академічному

підручнику з адміністративного права надає перелік основних прав громадян, які є складовою частиною їх адміністративно-правового статусу [16, с. 136-137].

Подібна систематизація адміністративно-правових прав особи підтримується у праці російських вчених Б.В. Россінського та Ю.М. Старілова [17], звужений погляд на права особи виключно крізь призму прав громадян характеризує Ю.А. Тіхоміров [18].

Відмітимо, що вказаний російський підхід відмічається, з одного боку, ґрунтовністю у переліку прав особи, з іншого – деяким зарегулюванням нормами державно-правового адміністративного права. Адже не зрозуміло, чому до прав особи в адміністративних правовідносинах відносять права осіб, які вчинили злочин.

Деякі оригінальні позиції щодо формування системи прав особи відмічаються у спеціалізованих працях науковців.

Відмітимо класифікацію адміністративних прав, яку проводить М.А. Бояринцева. Відповідно до сфери суспільних відносин, які підлягають державному управлінню, враховуючи закріплені в Конституції України основні види прав людини, зазначена авторка виділяє: 1) адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому особистих (громадянських) прав; 2) адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому політичних прав; 3) адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому економічних прав; 4) адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому соціальних прав; 5) адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому культурних прав [19, с. 132].

С.Г. Константи́й підходить до класифікації адміністративно-правових прав людини через призму адміністративного судочинства. Він відмічає, що адміністративне судочинство, а отже, і адміністративне право захищає права фізичних та юридичних осіб у царині реалізації виконавчої влади та «внутрішньоорганізаційних» проявів управлін-

ня в апаратах усіх видів органів державної влади [20, с. 162].

Отже, до дискусії чи розкривати права громадянина чи людини, наша позиція прихильна до другого твердження, адже по-перше, адміністративне право у сучасному світі урегульовує усі відносини, що притаманні публічному управлінню, тому формулювання переліку прав лише громадян збіднює його інструментарій; по-друге, йому має бути притаманний комплексний універсальний підхід, що має на меті поєднання усіх можливих прав особи; по-третє, у демократичній правовій державі до відносин публічного управління та захисту прав у адміністративних правовідносинах мають допуск не лише громадяни, але і інші категорії фізичних осіб.

Співставлення названих прав людини в адміністративно-правових відносинах, як не дивно, дещо дисонує з тим переліком, що наводиться у міжнародних документах з прав людини. Юридична енциклопедія зазначає, що загально визнаними в міжнародному праві фундаментальними правами людини, зокрема, є: право на життя; право на незастосування до особи тортур, насилля або іншого жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання; право на недоторканність приватного життя, особистої і сімейної таємниці, захист своєї честі й гідності, свободи совісті й віросповідання; право на судовий захист, правосуддя і пов'язані з ним інші процесуальні права тощо [21, с. 710]. Звернімо увагу, що цей перелік майже тотожний і системно відповідає переліку прав людини, що відображені у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, проте Конвенція також захищає права на свободу думки, на ефективний засіб юридичного захисту, на особисту свободу і недоторканність, право на недискримінацію [22] та деякі інші. Загалом, відмічаємо, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод сутнісно звужує перелік прав людини, що відображені в інших загальних міжнародних документах, проте це звуження переважно (крім деяких прав) формулює права людини у відносинах з органами державної влади, тобто, сутнісно, – в адміністративних правовідно-

синах. Остаточному формулюванню переліку прав людини в адміністративних правовідносинах за Конвенцією сприяла позиція авторського колективу праці, присвяченої діяльності органів внутрішніх справ [23]. Адже саме на ці органи, а також деякі прирівняні до них, найбільшим чином покладається зобов'язання щодо непорушення прав людини та, з іншого боку, вони є класичним органом виконавчої влади, що бере участь у значній кількості адміністративних правовідносин. Надамо перелік прав людини з цього джерела, а також деяких інших дотичних вказаній тематиці джерел подібного типу [24; 25; 26; 27], пристосувавши його під наше авторське бачення та зробивши універсалізацію цього переліку щодо всіх органів виконавчої влади:

1. Право на життя, гідність та особисту недоторканність особи (дотримання прав людини під час застосування сили, заборона катувань та жорстокого поводження в діяльності уповноважених державних органів, дотримання прав людини під час затримання й арешту).

2. Права на приватність, особисту позицію та мирний протест (повага до особистого та приватного життя, право на об'єднання, свобода висловлення поглядів, віросповідання, право на мирне зібрання).

3. Права людини в адміністративній юрисдикційній діяльності уповноважених державних органів (право на ефективне розслідування випадків порушення прав людини та забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної представниками держави; права людини при здійсненні оперативно-розшукової діяльності; права людини на стадії досудового, судового провадження та виконання судових рішень у адміністративних справах та в інших справах, якщо таке виконання здійснюється органами виконавчої влади).

Отже, сутнісно, система прав людини за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод є адресованим органам публічної адміністрації переліком благ та гарантій щодо недопущення обмежень прав людини. Він значно вужчий від загального переліку прав людини в адміністративних правовідносинах, адже мінімальним чином

зачіпає позитивні зобов'язання держави щодо реалізації державної влади через правові можливості окремої особи.

Таким чином, проведене дослідження прав людини в адміністративних правовідносинах дозволило нам дійти до таких висновків.

1. У сучасній правовій думці України щодо прав людини стикаються позиції теорії позитивізму (перелік прав визначається шляхом встановлення у конституції) та природного права (характер сутності прав в розрізі їх природного і невідчужуваного походження). Актуальна для подальшого висновку також дилема щодо того, чи зміст прав має бути заснований на національно визначеному підході чи на концепції міжнародно-правових документів. В обох дискусіях висновки подібні. Перші позиції знайшли більше відображення в академічній та науковій літературі з адміністративного права, другі останнім часом все більше впроваджуються у теорії права та конституційному праві України. Автори-адміністративісти в більшості займають консервативну позицію щодо поняття прав людини, подекуди базуючись на невідповідній концепції сучасної демократичної правової держави позитивістській позиції. Отже, адміністративне право у цьому контексті потребує модернізації.

2. Безпосередньо у регулюванні взаємин влади та особи у публічному управлінні в Україні також стикаються позиції так званої сильної держави (на прикладі авторитарної радянської) схильні до обмеження прав людини, тоді як позиції сильного громадянського суспільства мають на меті зменшити державний вплив на особу, дати їй важелі зворотного впливу. У цьому контексті правильним буде сучасну концепцію прав людини засновувати на теорії «егалітаризму», що передбачає існування суспільства з рівними можливостями з управління і доступу до матеріальних благ усім його членами та, відповідно, має безпосереднє відношення до адміністративного права.

3. Для формулювання концепції прав людини в адміністративних правовідносинах має значення, як первинний фактор, позиція інтересу особи. Відповідно,

інтересом особи у публічному управлінні є реалізація та захист своїх суб'єктивних прав, участь у державній службі та службі у місцевому самоврядуванні, представництво і сприяння у матеріальних та процесуальних адміністративних правовідносинах.

4. В адміністративних правовідносинах відображаються усі традиційні у теорії права класифікаційні групи прав людини: особисті (громадянські) права, політичні, економічні, соціальні, культурні права. Найбільш виразно при цьому проявляються такі права людини, які в адміністративно-правовій теорії прийнято називати правами на участь у державному управлінні та соціально-політичну активність. Ця група прав поєднує різні зазначені вище групи.

5. У традиційній дискусії чи розкривати права громадянина чи людини, наша позиція прихильна до другого твердження, адже, по-перше, адміністративне право у сучасному світі урегулює всі відносини, що притаманні публічному управлінню, тому формулювання переліку прав лише громадян збіднює його інструментарій; по-друге, йому має бути притаманний комплексний універсальний підхід, що має на меті поєднання всіх можливих прав особи; по-третє, у демократичній правовій державі до відносин публічного управління та захисту прав у адміністративних правовідносинах мають допуск не лише громадяни, але й інші категорії фізичних осіб.

6. При формулюванні визначення прав особи в адміністративних правовідносинах зазначимо важливі засади, що мають бути при цьому використані та недостатньо розкриті сьогодні у джерелах з адміністративного права:

- свобода вибору форми реалізації своїх можливостей, невтручання з боку держави та обов'язку її через свій апарат забезпечити реалізацію цих можливостей. Усі наведені ознаки характеризують ближчий зв'язок, ніж традиційне розуміння прав людини із відносинами адміністративного права;
- універсальність, непорушність, невідчужуваність та рівність для усіх людей як властивості прав людини;

• право вимагати не уповноваженим суб'єктом (особою, громадським об'єднанням) від державного органу певних дій чи рішень, вказувати про прорахунки, ініціювати спеціальні заходи, передбачені законодавством про інформацію та про громадську експертизу тощо.

7. Характеризуючи систему прав людини в адміністративних правовідносинах важливим є відображення у ній європейського підходу до прав людини як загальноєвропейських правових цінностей. У цьому зв'язку на підставі опрацювання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, нами визначено таку систему прав особи в адміністративних правовідносинах: 1) право на життя, гідність та особисту недоторканність особи (дотримання прав людини під час застосування сили, заборона катувань та жорстокого поводження в діяльності уповноважених державних органів, дотримання прав людини під час затримання й арешту); 2) права на приватність, особисту позицію та мирний протест (повага до особистого та приватного життя, право на об'єднання, свобода висловлення поглядів, віросповідання, право на мирне зібрання); 3) права людини в адміністративній юрисдикційній діяльності уповноважених державних органів (право на ефективне розслідування випадків порушення прав людини та забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної представниками держави; права людини при здійсненні оперативно-розшукової діяльності; права людини на стадії досудового, судового провадження та виконання судових рішень у адміністративних справах та в інших справах, якщо таке виконання здійснюється органами виконавчої влади).

Література

1. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1972. – 159 с.
2. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) / О.І. Харитоновна: монографія. – О.: Юридична література, 2004. – 328 с.
3. Галай А.О. Адміністративно-правові засади діяльності громадських об'єднань

юридичного спрямування в Україні / Андрій Олександрович Галай. Дис... д.ю.н. за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Національна академія прокуратури України. – Київ, 2015. – 653с.

4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

5. Узагальнення судової практики із застосування Закону «Про доступ до публічної інформації» / Тетяна Дембіцька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/article/855>

6. Оскарження рішень розпорядника інформації або бездіяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/public>

7. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – №1. – 2013. – С. 101-104 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf

8. Галай А.О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління / Андрій Олександрович Галай: [Монографія]. К.: КНТ, 2015. 408 с.

9. Лазур Я. В. Щодо класифікації прав і свобод людини / Я. В. Лазур // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 565–569 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11jvici.pdf>

10. Литвиненко І.Л. До питання класифікації конституційних прав та свобод людини і громадянина / І.Л. Литвиненко // Університетські наукові записки. – 2007. – №2 (22). – С. 55-63.

11. Клімова Г. П. Права і свободи людини в Україні: класифікація, гарантії реалізації / Г. П. Клімова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Випуск 11. – С. 184-193.

12. Мушак Н.Б. Концептуальні підходи до класифікації прав людини в умовах глобалізації них процесів / Н.Б. Мушак // Часопис Київського університету права. – 2011. – №2. – С. 298-301.

13. Васецький В.Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних аспектів прав людини у адміністративних правовідносинах. На основі аналізу літератури та узагальнення практики дається власний погляд на природу основних прав осіб в адміністративно-правовій теорії.

SUMMARY

In the article researched theoretical aspects of human rights in public legal relationships. On the basis of analysis of literature and generalization of practice an own look is given to nature of basic rights of persons in administrative-law theory.

системі / Вячеслав Юрійович Васецький: дис... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького.– Київ, 2005.– 200 с.

14. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

15. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

16. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.

17. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков.– 4-е изд., пересмотр. и доп.– М.: Норма, 2009.– 927 с.

18. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс.– М: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005, 1150с.

19. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України / Марина Анатоліївна Бояринцева: дис... к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького.– Київ, 2005.– 213 с.

20. Константин О.В. Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національ-

ній системі судового контролю за публічною адміністрацією / Олександр Володимирович Константиний.– Вісник Вищої ради юстиції.– № 3 (11).– 2012.– С. 161-173

21. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін.– Т. 4.– Київ: Видання «Юридична енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. – 717 с.

22. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: прийнята 04.11.1950 Радою Європи [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

23. Застосування Європейської конвенції з прав людини та практики суду в діяльності органів внутрішніх справ України.– К.: Цифра, 2008. – 324 с.

24. Європейські стандарти в галузі свободи слова / М-во юстиції України. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 232 с.

25. Заборона катування. Практика Європейського суду з прав людини. – К.: Український Центр Правничих Студій, 2001. – 194 с.

26. Стаття 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: стандарти застосування при здійсненні правосуддя / Автори: І. Ахтирська, В. Філатов, Т. Фулей, Х. Хембах. – К.: Істина, 2011. – 200 с.

27. Бущенко А.П. Стаття 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Систематизований дайджест рішень Європейського суду з прав людини / Харківська правозахисна група. – Харків: Права людини, 2008 р. – 432 с.