

*Загородня Н. В.,
старший викладач кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено визначенню поняття та змісту адміністративно-правового статусу громадян України. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий статус громадянина є складовою частиною його загального статусу. Охарактеризовано такі структурні елементи, як правосуб'єктність, права, обов'язки, юридична відповідальність, які становлять зміст адміністративно-правового статусу громадянина України. Аргументовано, що права та обов'язки, які входять до адміністративно-правового статусу, слід розглядати з позиції їх виникнення в результаті взаємодії з органами публічної влади.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність, деліктоздатність.

Постановка проблеми. Адміністративно-правовий статус громадянина дає можливість визначити місце та роль громадянина в державно-управлінських та інших суспільних відносинах, що регулюються нормами адміністративного права. Права та обов'язки громадян, можливість їх реалізації мають важливе науково-практичне значення, особливо з огляду на реформаційні процеси, які відбуваються в країні. Наявність прогалин та колізій у нормативному регулюванні адміністративно-правового статусу створює, з однієї сторони, труднощі в здійсненні посадовими особами державних органів та органів місцевого самоврядування своїх повноважень, а з іншої – не забезпечує належної реалізації та захисту прав і свобод громадян. Забезпеченість прав і свобод громадян виступає своєрідним індикатором «дієздатності» державної влади, що актуалізує потребу розробки і вдосконалення адміністративно-правових технологій, механізмів та процедур реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади.

Проблематика адміністративно-правового статусу громадян розглядалася багатьма вітчизняними та російськими вченими, такими, як: В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, М.А. Бояринцева, Ю.П. Битяк, І.В. Гамалій, Я.В. Журавель, В.В. Зуй, М.В. Костів, О.В. Литвин, Т.О. Мацелик, Г.С. Тимчик, Ю.Н. Старілов, С.В. Шестаков та інші. Проте в умовах удосконалення національного законодавства виникає необхідність у додатковому дослідженні та визначенні нових підходів щодо поняття та структурних елементів цього явища.

Метою статті є визначення змісту адміністративно-правового статусу громадян України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати наукові положення вітчизняних та російських дослідників щодо визначення цього поняття, з'ясувати та надати характеристику його структурних елементів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Здійснюючи функцію регулювання суспільних відносин, держава визначає зміст прав і свобод громадян, межі їх реалізації, встановлює заборони та відповідальність за їх порушення. Зв'язки між особою та державою фіксуються в різних юридичних формах, які

у своїй єдності складають правовий статус. Слід зазначити, що стосовно з'ясування правового статусу громадянина України немає єдиного підходу до низки важливих питань, таких як його права природа, характеристика, поняття, зміст і структура.

Поняття «правовий статус» пройшло досить тривалий шлях розвитку. Статус (лат. status – становище) – це сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [1]. Поняття «правовий статус» етимологічно і по суті збігається з поняттям «правове становище» особистості, в яких відображаються всі основні сторони юридичного буття індивіда: його потреби, інтереси, мотиви, трудова, соціальна, політична та інша діяльність, усі форми взаємин з державою. Більшість наукових праць щодо з'ясування сутності правового статусу належить представникам загальної 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 [2, 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 (тобто такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [3, с. 380]. На думку вченої, структура правового статусу особи може бути представлена у вигляді наступних елементів: правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність.

У науці адміністративного права до визначення цієї категорії також підходять по-різному. М.А. Бояринцева у своєму дисертаційному дослідженні дійшла висновку, що адміністративно-правовий статус громадянина України – це встановлена законом та іншими нормативно-правовими актами система прав та обов'язків громадянина, яка реалізується через суспільні відносини у сфері державного управління та забезпечується системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами і задоволення публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади та органів місцевого самоврядування [4, с. 10]. О.В. Литвин розглядає адміністративно-правовий статус державного службовця як визначений чинним законодавством перелік суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, гарантій їх реалізації, а також обмежень, котрі у своїй сукупності забезпечують реалізацію державним службовцем повноважень у рамках функцій та завдань державної служби [5, с. 10]. Ю.П. Битяк із цього приводу підкреслює, що адміністративно-правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу та визначається обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності, яка становить адміністративну правоздатність і дієздатність [6, с. 58–59].

Таким чином, щодо поняття адміністративно-правового статусу особи існують два основних підходи. Перший підхід, якого дотримується більшість науковців, полягає в тому, що поняття адміністративно-правового статусу розкривається через харак-

теристичну його елементів [7, с. 117]. О.М. Бандурка елементами адміністративно-правового статусу визначив адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони, відповідальність [8, с. 200]. Як зазначає Г.С. Тимчик, цінність структурного аналізу адміністративно-правового статусу полягає в тому, що теоретичне розділення цього поняття на складові елементи дає можливість виразити його характерні сторони, сутність і механізм здійснення прав, свобод і обов'язків [9, с. 118]. Другий підхід, який є менш застосовуваним, розглядає зміст адміністративно-правового статусу через компетенцію.

У традиційному розумінні адміністративно-правовий статус – це сукупність комплексу прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права. Однак все більше простежується «широкий» підхід до розуміння змісту адміністративно-правового статусу шляхом включення до його структури додаткових елементів. Так, Л.П. Коваленко зазначає, що адміністративно-правовий статус громадянина є складовою частиною його загального статусу і включає: основні (невід'ємні) права (або права і свободи людини і громадянина); комплекс прав та обов'язків, що закріплюються Конституцією України, нормами різних галузей права, в тому числі адміністративно-правовими нормами; гарантії реалізації цих прав і обов'язків, а також механізм їх охорони державою [10, с. 64].

Аналізуючи розглянуті підходи, доходимо висновку, що більшість учених виділяють у складі адміністративно-правового статусу особи права та обов'язки, а відносно решти елементів (принципи, гарантії, відповідальність) їхні позиції є суб'єктивними і можуть суттєво відрізнятися. Отже, слід детальніше розглянути адміністративну правосуб'єктність, яка включає два компоненти – правоздатність та дієздатність.

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 і час є різними. При цьому можливість особи мати права і бути носієм обов'язків є постійною і непорушною її якістю. У зв'язку з цим Н.Г. Салішева 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 [11, с. 59]. Адміністративна правоздатність виявляється у правах на ім'я, прізвище, свободу пересування тощо. На масштабність адміністративної правоздатності, як вважають учені-правознавці, впливають такі обставини, як громадянство, вік, настання особливих умов здійснення державного управління (стихійного лиха, епідемії, епізоотії, воєнної дії) або факт здійснення особою правопорушення, які тягнуть за собою обмеження правоздатності [12, с. 159–160]. Початком виникнення адміністративної правоздатності є народження людини, припинення – її смерть. Тобто адміністративна правоздатність відноситься до галузевої правоздатності та визначається як 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 виникає пізніше. Також необхідно враховувати, що в різних суб'єктів адміністративного права адміністративна дієздатність виникає по-різному: у фізичних осіб з моменту народження, а в юридичних – з моменту створення. До її елементів відносяться: 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 [13, с. 67]. Таким чином, адміністративна дієздатність 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 [14, с. 84].

Значимо, що до складу поняття «правосуб'єктність» відноситься і деліктоздатність [15, с. 147; 16, с. 124 та ін.]. У науці не існує єдиної думки щодо місця деліктоздатності в структурі правосуб'єктності. Одні автори вважають, що деліктоздатність є складовою частиною дієздатності [17, с. 37; 16, с. 124], інші ж відводять деліктоздатності самостійне місце в структурі правосуб'єктності [18, с. 187; 19, с. 52]. Розглянувши так звані складові елементи адміністративної правосуб'єктності, нам вбачається, що адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність є зовнішніми формами прояву адміністративної правосуб'єктності, яка пов'язана з послідовністю дозрівання волі суб'єкта. Отже, різниця між ними виявляється в тому, що правоздатність – це здатність бути суб'єктом права і без своєї волі, тоді як дієздатність – це здатність бути суб'єктом права актом своєї волі, а деліктоздатність – це здатність нести відповідальність за результатами прояву своєї волі.

Тобто адміністративна правоздатність як форма адміністративної правосуб'єктності є проявом ще не оформленої волі суб'єкта. І, як правильно зазначає Архіпов С.І., в юридичному сенсі суб'єкт права на цій стадії розвитку правосуб'єктності є правовою реальністю, але не дійсністю – суб'єктом, спроможним приймати самостійні правові рішення та здійснювати їх своїми діями [20, с. 130–132]. Набуття особою дієздатності означає готовність (здатність) особи самостійно здійснювати функції суб'єкта права [20, с. 130–132].

Ще одним елементом, що входить до структури адміністративно-правового статусу, є юридична відповідальність. Вона є 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 в 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 [21, 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 погодитися з думкою ряду авторів, які відносять до структури адміністративно-правового статусу особи громадянство і га-

рантії 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 й іноземці, особи без громадянства, біженці. До юридичних осіб поняття «громадянство» віднести взагалі можна не завжди. З цієї причини недоцільно включати його як елемент адміністративно-правового статусу. Щодо гарантій реалізації прав та обов'язків, то в загальному вони можуть бути економічними, політичними, юридичними тощо. Тому включення до адміністративно-правового статусу особи всіх цих гарантій є нелогічним, оскільки їх частина існує не в юридичній формі, вони перебувають у різних площинах регулювання суспільних відносин.

Висновки. На підставі проведеного дослідження, з урахуванням теоретичних доробок учених у галузі адміністративно-правового права можна зробити висновок про те, що під адміністративно-правовим статусом громадянина України слід розуміти комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. До основних елементів цього статусу слід віднести правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність), права, обов'язки та юридичну відповідальність. Зазначено, що не всі права, які регламентовано законодавством, характеризують адміністративно-правовий статус; до них відносяться ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади. До обов'язків, які характеризують адміністративно-правовий статус, відносять тільки ті, що обумовлюються виникненням взаємовідносин з органами публічної влади.

Література:

1. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т.; редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://leksika.com.ua/19980614/legal/>
2. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
4. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Київ, 2005. 21 с.
5. Литвин О.В. Адміністративно-правове регулювання статусу державного службовця в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Ірпінь, 2009. 20 с.
6. Битяк Ю.П., Гарашук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України: підручник; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В.В. Галуцько, Н.О. Армаш, П.І. Діхтєвський, О.В. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2008. 446 с.
8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: НУВС, 1998. 480 с.
9. Тимчик Г.С. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців. Правове регулювання економіки. 2012. № 11–12. С. 117–126.
10. Битяк Ю.П., Гарашук В.М., Богущкий В.В. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.

11. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва: Юрид. лит., 1964. 158 с.
12. Бахрах Д.Н., Додин Е.В., Здир Я.А. Советское административное право: учебник; под ред. В.М. Манохина. Москва: Юрид. лит., 1977. 542 с.
13. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х томах: Київ: Юридична думка, 2004. Т.1: Загальна частина. 584 с.
14. Алехин А.П., Козлов Ю.М., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации: учеб. пособие. Москва: Зерцало, 2009. Ч. 1. 528 с.
15. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Курс лекций: учебное пособие. Вып.2. Свердловск: 1964. 226 с.
16. Веберс Я.Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. Рига: Знание, 1976. 231 с.
17. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица. Москва: 2005. 476 с.
18. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х томах: Київ: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
19. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 202 с.
20. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. 496 с.
21. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Москва: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.

Загородняя Н. В. Административно-правовой статус граждан Украины

Аннотация. Статья посвящена определению понятия и содержания административно-правового статуса граждан Украины. Обосновано, что административно-правовой статус гражданина является составной частью его общего статуса. Охарактеризованы следующие его структурные элементы: правосубъектность, права, обязанности, юридическая ответственность, которые составляют содержание административно-правового статуса гражданина Украины. Аргументировано, что права и обязанности, входящие в административно-правовой статус, следует рассматривать с позиции их возникновения в результате взаимодействия с органами публичной власти.

Ключевые слова: правовой статус, административно-правовой статус, правосубъектность, правоспособность, дееспособность, деликтоспособность.

Zahorodnya N. The administrative and legal status of a citizen of Ukraine

Summary. The article is devoted to the definition of the concept and content of the administrative and legal status of citizens of Ukraine. It is substantiated that the administrative and legal status of a citizen is an integral part of his general status. The following structural elements are characterized: legal personality, rights, duties, legal responsibility, which constitute the content of the administrative and legal status of a citizen of Ukraine. It is argued that the rights and duties included in the administrative and legal status should be considered from the point of view of their emergence as a result of interaction with public authorities.

Key words: legal status, administrative and legal status, legal personality, legal capacity, legal capacity, delictual capacity.