
І. БОЙКО,

*доцент кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
кандидат юридичних наук*



УДК 342.9

Роль адміністративного права у формуванні правового статусу людини і громадянина

У статті проаналізовані способи впливу адміністративного права на формування правового статусу людини і громадянина, принципи адміністративно-правового статусу та їх закріплення в законодавстві. Наводяться шляхи вдосконалення чинного законодавства щодо регламентації прав і свобод громадян, які реалізуються у сфері виконавчої влади.

Ключові слова: адміністративне право; правовий статус людини і громадянина; принципи адміністративно-правового статусу людини і громадянина.

В юридично організованому суспільстві положення людини знаходить своє юридичне закріплення. Призначення держави як володарюючої політичної організації – правовими засобами спрямовувати і регулювати суспільні відносини. Основним способом такого регулювання є визначення поведінки суб'єктів різноманітних суспільних відносин. Здійснюючи функцію регулювання суспільних відносин і процесів, держава впливає на досить широку сферу життя людини. Межі й характер свободи людини визначаються об'єктивними закономірностями розвитку суспільства.

Різноманітні зв'язки права та людини найбільш повно можуть бути охарактеризовані через поняття правового статусу, в якому відбиваються всі основні сторони юридичного буття людини і громадянина: інтереси, потреби, взаємовідносини з державою, трудова та суспільно-політична діяльність тощо.

Поняття «статус» вказує на місце людини в системі суспільних відносин, визначає систему її соціальних функцій. Саме правовий статус відображає те, що «особистість може вчиняти, що вона вчиняє, які результати її дій і як вони

оцінюються іншими людьми, суспільством» [1, с. 176].

Правовий статус людини як правове явище розглядається з двох боків. По-перше, він важливий із точки зору виконання функцій і завдань держави, по-друге – це складова частина загальної проблеми прав особистості.

Більшість прав, свобод і обов'язків громадян реалізуються у сфері функціонування виконавчої влади. Виконавча влада є тією владою, з якою особа має постійні контакти. У сфері державного управління людина має комплекс прав, свобод та обов'язків. У зв'язку з цим важливим є питання про адміністративно-правовий статус громадянина. Адміністративно-правовий статус громадянина є складовою частиною його загального правового статусу – це правове положення особистості в її стосунках із суб'єктами виконавчої влади.

Традиційно адміністративне право розглядається як право управлінське, адже термін *administratio* з латинської перекладається як управління. Саме управлінський фактор обумовлює нерівність становища людини і громадянина у відносинах з органами виконавчої влади, підвладність останнім. У той же час у науковій літературі висловлена думка стосовно мовних джерел назви галузі права, що досліджується. Так, О. В. Кузьменко зазначає, що можна вважати її походження й від *administro*, що означає прислужую, допомагаю [2, с. 69]. Дійсно, походження слів, термінів, понять – питання не достатньо досліджене. Загальновідомим є перше визначення назви галузі права. Утім не можна виключати й інші розуміння. Такий підхід дозволить по-іншому по-

глянути на призначення адміністративного права. І саме він найбільше відповідає конституційному положенню, закріпленому в ст. 3 Основного Закону України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Розуміння адміністративного права як такого, що покликане служити людині та громадянинові й допомагати реалізовувати права і свободи через діяльність органів виконавчої влади та інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції, нам уявляється актуальним і слухним у даний період розвитку суспільства і держави.

У сфері дії адміністративного права перебувають різноманітні суспільні відносини. Частина з них мають управлінський характер, адже традиційно адміністративне право регулює такий тип відносин. І сьогодні державне регулювання різних сфер економіки, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва потребує адміністративно-правового забезпечення. Проте поряд з цим, як зазначають українські вчені-правники, існує низка правових відносин, які виникають у зв'язку із діяльністю органів виконавчої влади щодо:

– розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних і юридичних) осіб;

– надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;

– прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різних публічних господарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);

– захисту порушених прав і свобод громадян (адміністративний розгляд скарг і судочинство в адміністративних судах);

– застосування до осіб заходів адміністративного примусу [3, с. 95].

Таким чином, адміністративне право регулює управлінські відносини, а також ті, в яких реалізуються й забезпечуються права і свободи громадян органами виконавчої влади й іншими суб'єктами, що здійснюють делеговані функції державного управління.

Характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання, визначають принципи адміністративного права. Принципи адміністративного права також здійснюють вплив на формування правового статусу людини і громадянина. У науковій літературі називають такі принципи адміністративного права: законність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, рівність громадян перед законом, демократизм нормотворчості й реалізації права, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [3, с. 98]. Саме ці вихідні,

базові ідеї покладаються в основу правового статусу людини і громадянина. На їх основі формуються норми, що містять права, свободи й обов'язки людини.

Особливої уваги потребує дослідження принципу верховенства права при визначенні адміністративно-правового статусу людини і громадянина. Він закріплений як загальноправовий принцип у ст. 8 Конституції України. Жоден нормативно-правовий акт не наводить вичерпного викладення сутності цього принципу. Проте практика Європейського суду з прав людини, а також рішення Конституційного Суду України дають можливість визначити різноманітні аспекти принципу верховенства права. Зазначимо, що вперше характеристику вимог принципу верховенства права подано у Рішенні Конституційного Суду у справі про призначення судом більш м'якого покарання [4]. Відповідно до розуміння Конституційного Суду «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України».

Отже, ми можемо розглядати верховенство права як вимогу до законодавчого органу створювати право таким чином, щоб у ньому виявлявся і забезпечувався пріоритет прав і свобод людини і громадянина. При цьому поділяємо думку професора В. Б. Авер'янова, який тлумачив принцип верховенства права як об'єднання вимог, що забезпечують, по-перше, підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини; по-друге, пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [5].

Стосовно діяльності органів виконавчої влади, які сприяють реалізації прав громадян, а також охороняють і захищають їх права і свободи, то вона повинна відповідати принципу законності. Адже згідно з Конституцією України вони як органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19). Верховенство права у деяких випадках повинно виявлятися в діяльності органів виконавчої влади, наприклад при реалізації дискреційних повноважень. А в цілому ж говорити про верховенство права можна тільки як про загально-правовий принцип взаємовідносин органів виконавчої влади і громадян.

На практиці може мати місце протиставлення принципів верховенства права і законності при формуванні правового статусу людини і громадянина. Як приклад зазначимо, що згідно з постановою Верховної Ради України «Про Засади державної політики України в галузі прав людини» від 17 червня

1999 р. [6] одним із принципів такої політики є визнання презумпції особистої свободи людини відповідно до принципу, згідно з яким дозволено все, крім того, що прямо забороняється законом. Передусім необхідно з'ясувати, чи охоплює такий акт права людини, які реалізуються у сфері діяльності виконавчої влади. На нашу думку, відповідь на це питання має бути ствердною, оскільки, по-перше, сама постанова жодним чином не обмежує сферу свого застосування, а навпаки, у ній йдеться про адміністративне та адміністративно-правове законодавство. По-друге, навіть якщо припустити, що презумпція особистої свободи людини більш прийнятна для сфери цивільних правовідносин, то слід врахувати позиції Європейського суду з прав людини щодо поширення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод на процедуру розгляду адміністративних справ. Трактуючи практику Європейського суду з прав людини, Д. Галліган зазначає, коли суб'єкт владних повноважень приймає рішення або вчиняє дії, які впливають на існуючі права особи, якими вона наділена відповідно до національного законодавства, то ці права вважаються цивільними. Результатом цього підходу є практика, відповідно до якої, якщо право існує відповідно до законодавства країни-учасниці, непотрібно додаткових ознак або умов для того, щоб визнати його цивільним. Таким чином, будь-яке право, яке юридично закріплене в національному законодавстві, і на яке впливають адміністративні процедури, може вважатися цивільним у розумінні ст. 6 Конвенції [7, с. 214–218]. Зрештою, ст. 6 Конвенції належить

застосовувати до адміністративних правовідносин у будь-якій ситуації, коли ці правовідносини впливають на цивільні права [7, с. 214–217]. Такі позиції наведені на користь того, щоб розуміти особисту свободу людини як принцип державної політики достатньо широко, у тому числі й стосовно адміністративно-правового статусу людини і громадянина. Звідси можемо стверджувати, що людині у відносинах з органами виконавчої влади має бути дозволено все, що прямо не заборонено законом.

Натомість законами України [8; 9] передбачено, що заміщення деяких посад (наприклад, державного службовця, працівника міліції, нотаріуса тощо) пов'язане тільки з наявністю громадянства України. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 04.02.1994 р. [10] встановлював, що іноземці та особи без громадянства не можуть призначатися на окремі посади або займатися певною трудовою діяльністю, якщо відповідно до законодавства України призначення на ці посади або заняття такою діяльністю пов'язане з належністю до громадянства України (ч. 4 ст. 8). І таке формулювання цілком відповідало зазначеному вище принципу особистої свободи людини, адже загальний за характером Закон про правовий статус іноземців та осіб без громадянства встановлював заборону щодо зайняття певних посад, а які це посади, визначали інші закони. Чинний Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. [11] подібного обмеження не встановлює. І це нівелює дію принципу державної політики, згідно з яким людині до-

зволено все, що прямо не заборонено законом. На нашу думку, необхідно доповнити нині діючий Закон нормою такого змісту, яка містилася в попередньому Законі.

Громадянин як суб'єкт адміністративного права може бути учасником різноманітних правових відносин, які умовно можна поділити на типи. По-перше, це відносини з приводу реалізації громадянином належного йому суб'єктивного права. Тут можна назвати дві ситуації. Перша – реалізація саме суб'єктивного права. Вона передбачає виконання відповідних обов'язків органами виконавчої влади, що і обумовлює реалізацію права. Друга – коли громадянин має намір реалізувати право, що має характер свободи. У цьому випадку органи виконавчої влади теж можуть мати певні обов'язки, але їх виконання тільки сприяє або опосередковує реалізацію таких свобод (свобода пересування та вибору місця проживання). По-друге, із приводу виконання громадянином покладених на нього обов'язків. Такі обов'язки можуть виявлятися в активних діях громадян або в утриманні від дій. По-третє, з приводу порушення прав громадянина. Правовідносини із захисту порушених прав можуть виникати всередині виконавчої гілки влади, тобто коли громадянин оскаржує неправомірні дії до вищого органу або вищої посадової особи, а також поза сферою виконавчої влади, тобто коли справу розглядає суд. Характерною особливістю таких правовідносин є те, що в них не тільки реалізується право громадянина (на звернення), а й захищаються його права. І по-четверте, з приводу скоєння громадянином протиправ-

них дій. Протиправна поведінка особи тягне за собою негативну реакцію держави, зокрема з боку органів виконавчої влади. Метою правовідносин з приводу скоєння громадянином правопорушення є винесення справедливого рішення та притягнення до відповідальності і покарання винуватої особи. Громадянин при цьому здебільшого наділений обов'язками, але має й певні права (право оскарження, право на захист, право вимагати прийняття справедливого рішення, право надавати докази).

Оскільки адміністративне право як галузь права та галузь законодавства є достатньо динамічною, то типи вищезазначених правовідносин постійно зазнають змін у своєму змісті за рахунок запровадження нових процедур адміністративно-правового характеру.

Із приводу цього згадаємо про Закон України «Про адміністративні послуги», прийнятий 06.09.2012 р., що набув чинності 07.10.2012 р. [12]. У преамбулі Закону визначено його мету – реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Законодавець запровадив такий спосіб реалізації, як адміністративна послуга, яку визначає як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи. Адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи. Надання адміністративної послуги пов'язане із забезпеченням умов для реалізації прав, свобод та інтересів особи. Адміністративну послугу надає орган виконавчої влади, інший державний орган, орган

влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи через реалізацію ними владних повноважень. Право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та кореспондуюче повноваження адміністративного органу визначаються лише в законі. Результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задоволено звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача (отримувача) адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за послугою.

Саме іменування адміністративної процедури послугою свідчить про позицію законодавця стосовно відносин людини і виконавчої влади. Навіть у цій назві закладено принцип служіння людині з боку держави.

Адміністративно-правовий статус людини і громадянина охоплює також і процесуальну складову. Сучасна українська адміністративно-процесуальна доктрина представлена працями таких вчених, як А. О. Селіванов [13], М. М. Тищенко [14], О. В. Кузьменко [15; 16], В. Г. Перепелюк [17; 18]. Останніми роками зміст правового статусу громадянина розширився за рахунок законодавчого запровадження адміністративно-судочинських проваджень і відповідно встановлення норм, які визначають процесуальне положення громадянина. Статус громадянина як учасника адміністративного процесу визначається через категорію адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Зміст прав та обов'язків адміністративно-процесуального характеру залежить від

виду провадження, в якому він бере участь.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що адміністративно-правовий статус людини і громадянина, будучи складовою загального правового статусу, визначає становище фізичної особи у відносинах з органами виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, що здійснюють функції державного управління. Характер таких взаємовідносин визначається принципами, особлива роль серед яких належить верховенству права. Ми розгляда-

ємо цей принцип як вимогу, спрямовану до законодавця, при встановленні правових норм визначати та забезпечувати пріоритетність прав і свобод людини. Сучасні тенденції розуміння сутності й призначення адміністративного права спрямовані на визначення цієї галузі права як такої, що покликана служити людині, забезпечувати реалізацію її прав та інтересів. Відповідно на законодавчому рівні запроваджуються процедури, які сприяють досягненню цієї мети і по суті являють собою сервісні провадження.

Список використаної літератури

1. Ануфриев Е. А. Социальный статус и активность личности / Е. А. Ануфриев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1984.
2. Кузьменко О. В. Взаємообумовленість та взаємозалежність змісту адміністративного процесу та адміністративної процедури від предмета адміністративного права / О. В. Кузьменко // Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції : зб. наук. ст. / М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. Г. Перепелюк та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2012.
3. Адміністративне право України. Акад. курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2007.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
5. Авер'янов В. Принцип верховенства права в реформуванні українського адміністративного права [Електронний ресурс] / В. Авер'янов // Юрид. практика. – 2006. – № 18 (436). – Режим доступу: <http://www.yurpractika.com/art>
6. Про Засади державної політики України в галузі прав людини : постанова Верхов. Ради України від 17 червня 1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 35. – Ст. 303.
7. Galligan D. J. Due Process and Fair Procedure (Належний процес та справедливі процедури) / D. J. Galligan. – Oxford : Clarendon Press, 1996.
8. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Про міліцію : Закон УРСР від 20.12.1990 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
10. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 04.02.1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
12. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 76. – Ст. 3076.
13. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку наукових доктрин / А. О. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2000. – 68 с.
14. Тищенко Н. М. Гражданин в административном / Н. М. Тищенко. – Харьков : Право, 1998.
15. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу / О. В. Кузьменко. – К., 2005.

16. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права / О. В. Кузьменко. – К., 2005.
17. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес / В. Г. Перепелюк. – Чернівці, 2001.
18. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003.

Стаття надійшла до редколегії 25.04.2013.

Бойко И. Роль административного права в формировании правового статуса человека и гражданина

В статье проанализированы способы воздействия административного права на формирование правового статуса человека и гражданина, принципы административно-правового статуса и их закрепление в законодательстве.

Ключевые слова: административное право; правовой статус человека и гражданина; принципы административно-правового статуса человека и гражданина.

Boiko I. The role of administrative law in shaping the legal status of human and civil

In this scientific paper analyzed how the impact of administrative law on the formation of the legal status of a person and citizen, the principles of administrative and legal status and their recognition under the law.

Keywords: administrative law, the legal status of a person and citizen, principles of administrative and legal status of man and citizen.