

УДК 342.731

ПРАВА ЛЮДИНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ

HUMAN RIGHTS IN PUBLIC MANAGEMENT: QUESTIONS TO PROPOUNDING

Лазур Я.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Ужгородського національного університету*

Стаття розкриває особливості адміністративно-правового статусу громадян крізь призму їх прав та свобод у сфері публічного управління. Аналізуються сутність терміну «права людини», «суб'єкт права». Визначаються їх особливості та сутність.

Ключові слова: людина, громадянин, правовий статус, права людини, свободи, суб'єкт, інтерес.

Статья раскрывает особенности административно-правового статуса граждан через призму их прав и свобод в сфере публичного управления. Анализируются понятия «права человека», «субъект права». Определяются их особенности и сущность.

Ключевые слова: личность, гражданин, правовой статус, права человека, свободы, субъект, интерес.

The article reveals peculiarities of administrative legal status of citizens through prism of their rights and svodob in field of public administration. The concepts of «human rights», «legal entity». They determine their characteristics and essence.

Key words: personality, citizen, legal status, human rights, freedom, subject of interest.

Актуальність теми. Адміністративно-правовий статус є одним із елементів правового статусу, що встановлюється Основним Законом країни, чинними нормативно-правовими актами.

Поняття «правовий статус» (від лат. «status» – стан, положення) в юридичній літературі розуміють досить широко. Найбільш розповсюдженим є розуміння, згідно з яким правовий статус розуміють, як певний правовий стан суб'єкта, який включає його права і обов'язки, при цьому поняття «правовий статус» і «правове по-

ложення» досить часто вважаються синонімічними [18, с. 231]. Однак існує думка, що критерієм розмежування між вказаними поняттями є ознака участі певного суб'єкта у суспільних відносинах: якщо суб'єкт бере в них участь, то має йтися про його правове положення, а якщо йдеться про суб'єкт права, незалежно від його участі у правових відносинах, то йдеться про правовий статус цього суб'єкта [19, с. 123].

На нашу думку, обидва ці терміни мають право на існування, а розмежування між ними має здійснюва-

тися за ознакою суб'єктивної реалізованості певних прав та обов'язків. Тобто, правовий статус передбачає потенційну можливість їх реалізації, а правове положення характеризує стан суб'єкта, який скористався певним правом або виконав певний обов'язок. Так, наприклад, правовий статус громадянина включає як складовий елемент його, закріплене у ст. 55 Конституції України, право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Але якщо громадянин А. скористався цим правом та подав до адміністративного суду позовну заяву, в якій просить відмінити певне рішення певного державного органу, має йтися про його правове положення. При цьому правове положення, на відміну від правового статусу, є більш динамічним і змінюється залежно від тих чи інших дій або бездіяльності суб'єкта.

Виклад основного матеріалу. Отже, права і свободи громадян, що реалізуються у сфері публічного управління, є складовою частиною їх адміністративно-правового статусу. Тобто, це складні зв'язки, що виникають між державою та особою, фіксуються державою в юридичній формі – у формі прав, обов'язків та свобод, які в сукупності й утворюють правовий статус індивіда [11, с. 225].

Правовий статус, як видається, асоціюється із стабільним станом особи, тоді як правове положення є таким, що постійно змінюється і залежить від участі суб'єкта у тих чи інших правових відносинах. Тому тут ми можемо погодитися з точкою зору О.Ю. Якімова, який під правовим статусом розуміє сукупність передбачених юридичних прав і обов'язків [22, с. 21].

Щодо визначення та правової природи правового статусу, то більшість правників визначають зміст правового статусу, як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, що належать громадянину і визначають його найбільш загальне правове відношення з державою. Це такий собі висхідний правовий статус у даній державі (громадянина, органа держави, будь-якої організації). Однак не можна сказати, що всі суб'єкти мають однаковий правовий статус, який можна було б назвати універсальним, тому що законодавством кожної країни передбачено різний обсяг прав та обов'язків для різних груп осіб.

Ця точка зору видається достатньо обґрунтованою, тим більше враховуючи ті відмінності, які існують між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». Тому необхідно використовувати різні терміни для позначення правового стану абстрактного суб'єкта права і правового стану реальної особи, що вступає у правовідносини.

Поняття «статус» включає в себе те стабільне, засадниче у правовому стані суб'єкта, яке разом із правосуб'єктністю містить також певне коло основних прав та обов'язків. Конкретні ж права та обов'язки відображують специфіку реального правового положення особи, яке пов'язане більш із наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основним загальним положенням суб'єкта у даній правовій системі.

Отже, правовий статус асоціюється із стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення змінюється в залежності від правовідносин, в які він вступає. Але тут слід мати на увазі, що існують такі поняття, як «загальний правовий статус» і «спеціальні правові статуси», останні є сукупністю прав і обов'язків, що конкретизують та доповнюють загальні права та обов'язки стосовно різних осіб, які мають різне службове, сімейне тощо положення [3, с. 186]. До речі, вчені-адміністративісти також розрізняють загальний та спеціальні адміністративно-правові статуси [1, с. 77–80].

Таким чином, загальний правовий статус і спеціальні правові статуси особи є стабільними, вони змінюються не з волі суб'єкта, а в нормативному порядку, є передбаченими правовими нормами сукупностями прав та обов'язків у вигляді правової абстракції [20, с. 98–100]. Виходячи з цього, можна визначити такі характерні риси правового статусу, як те, що у ньому знаходить прояв державна воля, його зміст, що має певну стабільність, змінюється не з волі осіб, а з волі законодавця, елементи правового статусу – статутні права, обов'язки, юридична відповідальність – формулюються та існують у формі правових приписів. Крім цього, елементи правового статусу мають якості масштабності, загальності, вони визначають ті межі, в яких формується правове положення конкретного суб'єкта, його суб'єктивні права та обов'язки. Наявність у правового статусу цих властивостей дозволяє йому виступати в якості юридичного мірила соціальної свободи [5, с. 115].

Що стосується поняття та суттєвих ознак права і свобод громадян, як елемента їх адміністративно-правового статусу, то необхідно відзначити існування численних підходів до її визначення, що обумовлюється наявністю багатоманітних концепцій розуміння категорії «права людини і громадянина».

У світовій правовій науці існує чимало визначень терміна «права людини». П.М. Рабінович визначає: «Права і свободи людини – це її певні можливості, необхідні для її існування та розвитку у конкретно-історичних умовах, що об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і мають бути загальними та рівними для всіх людей» [13, с. 7–10].

І.М. Панкевич вважає: «Права людини – це багатогранне соціальне явище, яке охоплює особисті, політичні та соціально-економічні права. Але права людини теж не можуть бути безмежними. Боротьба за права людини зараз знаходить своє вираження саме в боротьбі за межі таких прав, насамперед, за юридичне закріплення та юридичну імплементацію цих меж» [10, с. 51].

В.С. Нерсисянц зазначає: «Права людини – це необхідний та невід'ємний елемент всілякого права як права взагалі (а саме – суб'єктивно-людський аспект), вираження суті права як особливого типу і специфічної форми соціальної регуляції. Право без прав особи також не можливе, як і права людини без чи поза правом» [11, с. 22].

На думку російських та вітчизняних учених, права людини розглядаються в об'єктивному та в

суб'єктивному значеннях. В об'єктивному значенні права і свободи особи – це система міжнародних та національних правових норм, що встановлюють правовий статус людини, закріплюють її положення, правила взаємовідносин між людьми, відносини особи (громадянина) та держави.

У суб'єктивному значенні права і свободи особи – це можливість, яка належить конкретній особі, що передбачена правовою нормою, і діяння, що захищене державою [2, с. 11–12].

Різноманітність визначень прав і свобод людини потребує з'ясування критеріїв, на підставі яких науковці формулюють зазначене поняття.

За основу класифікації сутнісних характеристик прав людини видається доцільним узяти досить поширену у вітчизняній літературі схему фундаментальних, вихідних ознак цього явища, сформульованих П.М. Рабіновичем і доповнену С.П. Добрянським, яку нині можна дещо доповнити й уточнити низкою положень, котрі впливають з інших підходів до з'ясування сутності поняття прав людини [14, с. 8]. Зокрема:

1) розуміння прав людини як її певних можливостей; однопорядковим із зазначеним підходом є бачення прав людини, за яким вони виступають «видами можливої поведінки і можливого стану особи»;

2) підхід до розуміння сутності прав людини, як вимоги суб'єкта про надання йому певних благ, адресованої суспільству, державі, законодавству;

3) цікаво видається думка про права людини, як про її природне, невід'ємне надбання;

4) ґрунтовно розробленою можна вважати концепцію, за якою права людини є специфічною формою існування (прояву) моралі; одним із різновидів цього підходу до тлумачення прав людини можна вважати точку зору, за котрою права людини виступають специфічним різновидом соціальної справедливості щодо індивіда у конкретно-історичному контексті;

5) доволі традиційною видається точка зору, згідно з якою права людини розуміють як певним чином внормовану свободу;

6) таким же «усталеним» можна вважати підхід, за яким права людини – це її певні потреби чи інтереси; паралельно можна розглядати розуміння прав людини як «правомочностей (повноважень) індивіда на свободу та задоволення сутнісних потреб»;

7) нарешті, класичною слід вважати таку точку зору, за якою права людини тлумачаться як невід'ємні, природні властивості, якості індивіда;

8) «принципи, норми взаємовідносин між людиною та державою, які забезпечують індивіду можливість діяти на власний розсуд» [12, с. 17];

9) система гарантій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності особи [16, с. 19];

10) комплекс понять, які характеризують розвиток людини як соціальної істоти [15, с. 254];

11) «система правил із дотримання взаємних зобов'язань і відповідальності людини та держави» [9, с. 14];

12) комплекс понять, котрі характеризують правовий статус особи стосовно держави [21, с. 239].

Розглядаючи наведені сутнісні ознаки в контексті прав і свобод громадян, які реалізуються у державному управлінні, необхідно зазначити, що особливості адміністративного права є те, що управлінські відносини виникають тільки між громадянином і, як правило, органом (посадовою особою) державного управління, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, яким делеговані відповідні повноваження. Безпосередніх правовідносин громадян між собою у сфері державного управління немає.

Головна особливість, що характеризує громадян як учасників адміністративно-правових відносин, полягає в тому, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті загальногромадянські права й обов'язки у сфері виконавчої влади, а не правомочності державних або недержавних організацій, де вони можуть працювати [8, с. 42]. Самостійно громадяни не в змозі забезпечити собі охорону і захист прав, тому що не мають юридично-владних повноважень, якими наділені державні органи, інші суб'єкти, куди вони звертаються [6, с. 13]. Тому в державно-управлінській діяльності громадяни звертаються зі своїми вимогами про належну поведінку зобов'язаного органа до компетентних вищих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, навіть у тих випадках, коли зобов'язаними є не ці органи, а інші учасники у сфері адміністративно-правових відносин [4, с. 68].

Визначення суб'єктивного права за своєю логічною структурою і смисловим змістом вимагає посилення на той зовнішній предмет, стосовно якого об'єктивним правом встановлено відповідну юридичну можливість. Це дозволить встановити зміст прав.

В адміністративно-правових відносинах вказівка тільки на особистий інтерес громадянина, як це зазвичай робиться стосовно уповноважених осіб в інших галузях права, часто недостатня. Інтерес – не єдиний «зовнішній предмет, стосовно якого об'єктивним правом встановлена відповідна юридична можливість». М.С. Строгович, наприклад, у визначенні ознак суб'єктивного права в якості «зовнішнього предмета» вказував на «користування певним соціальним благом» [17, с. 166]. Такої ж точки зору щодо даного питання дотримувалися І.Е. Фарбер, В.А. Патюлін. Громадяни, які беруть участь у сфері діяльності органів публічного управління, іноді не мають у тих або інших відносинах і особистого інтересу. Наприклад, право на звернення з приводу оскарження незаконних адміністративно-правових актів або дій посадових осіб використовується громадянами не тільки тоді, коли порушені їх особисті інтереси, але й тоді, коли порушуються інтереси інших осіб, інтереси держави [7, с. 68].

Висновок. Отже, на підставі аналізу нормативних джерел та концептуальних підходів до досліджуваної проблематики можна сформулювати визначення прав і свобод громадян, що реалізуються у публічному управлінні, як їх можливості реалізації своїх вимог щодо надання певних, гарантованих Конституцією і законами України благ із боку органів державного управління та місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М.: Эксмо, 2009. – 602 с.
2. Васецький В.Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук / В.Ю. Васецький. – К., 2005. – 200 с.
3. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. – М.: Изд-во «Наука», 1979. – 186 с.
4. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина. – Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2006. – 187 с.
5. Кучинский В.А. Личность. Свобода. Право / В.А. Кучинский. – М.: Изд-во «Наука», 1978. – 115 с.
6. Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях / В.В. Мальков. – М.: Изд-во МГУ, 1967. – 108 с.
7. Нерсесянц П.М. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до декларации 1789 г.) // Права человека в истории человечества и в современном мире: материалы конф., 1988 г.: тезисы докладов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: АН СССР. Институт государства и права, 1989. – 147 с.
8. Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / Д.М. Овсянко. – М.: Юристъ, 2000. – 468 с.
9. Петер М.Р. Стирк. Происхождение и природа прав человека / Петер М.Р. Стирк, Сейгал Д. // Российский бюллетень по правам человека. – 1996. – № 9. – С. 14–22.
10. Погорілко В.Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / В.Ф. Погорілко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 354 с.
11. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
12. Пугачев В.П. Введение в политологию / В.П. Пугачев, А.П. Соловьев. – М.: Юрид. литература, 1999. – 438 с.
13. Рабінович П.М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П.М. Рабінович // Праці львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. – 1997. – Сер. II. – Вип. 1. – С. 7–10.
14. Рабінович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення (Основи загальної теорії права та держави): навч. посібник / П.М. Рабінович. – К., 1992. – 154 с.
15. Социологический энциклопедический словарь. – М.: Зеркало, 1998. – 378 с.
16. Социология межнациональных отношений: словарь-справочник. – М.: Знание, 1997. – 234 с.
17. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности / М.С. Строгович – М., 1966. – 252 с.
18. Теория государства и права: курс лекцій / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
19. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М.: Юридическая литература, 1974. – 123 с.
20. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа [Текст]: дис. ... докт. юрид. наук / О.: Одеська національна юридична академія, 2004. – 435 с.
21. Энциклопедический юридический словарь. – М., 1999. – 567 с.
22. Якимов Ю.Я. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: Монография / Ю.Я. Якимов – М.: Проспект, 1999. – 200 с.