

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СПЕЦІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Пушкарьова Н.Ф.,

*провідний фахівець юридичного відділу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Пушкарьова Н.Ф. Поняття та види спеціального адміністративно-правового статусу.

Статтю присвячено дослідженню понять «правовий статус», «адміністративно-правовий статус» та «спеціальний адміністративно-правовий статус». У даній статті наведені авторські міркування стосовно змісту понять правового статусу, адміністративно-правового статусу та спеціального адміністративно-правового статусу, розглянуто види спеціального адміністративно-правового статусу, суб'єктів (носіїв) спеціального адміністративно-правового, сформульовано визначення поняття «адміністративна опіка», наведено приклади законодавчих актів, які містять правові норми, що регулюють спеціальний адміністративно-правовий статус.

Встановлено, загальний адміністративно-правовий статус притаманний усім особам, в той час як спеціальний адміністративно-правовий статус охоплює коло тих людей, які наділені спеціальними правами та обов'язками у певній сфері публічного управління. Ці спеціальні права та обов'язки виникають на підставі зайняття певної посади (наприклад, адміністративно-правовий статус поліцейського, державного службовця, військовослужбовця) або у разі волевиявлення громадянина та спеціального дозволу (дозвіл на носіння вогнепальної зброї, дозвіл на мисливство. Для виникнення спеціального адміністративно-правового статусу потрібна воля державного органу на те, щоб присвоїти конкретній людині або групі людей такий адміністративно-правовий статус. Стверджується для одержання спеціального адміністративно-правового статусу воля людини не є обов'язковою, зокрема це стосується адміністративно-правового статус осіб, які проживають на територіях з особливим правовим режимом, він набувається за відсутності волі людини – жителя даної території на отримання спеціального адміністративно-правового статусу. Наявність спеціального адміністративно-правового статусу не тільки може розширювати права носія такого статусу, але й звужувати їх, наприклад це стосується жителів територій з особливим правовим режимом

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус та спеціальний адміністративно-правовий статус, адміністративна опіка.

Pushkareva N.F. Concepts and types of special administrative and legal status.

The article is devoted to the study of the concepts of “legal status”, “administrative and legal status” and “special administrative and legal status”. This article presents the author’s views on the content of the concepts of legal status, administrative and legal status and special administrative and legal status, considers the types of special administrative and legal status, subjects (carriers) of special administrative and legal, formulates the definition of “administrative guardianship”. examples of legislative acts containing legal norms regulating special administrative and legal status are given.

It is established that the general administrative-legal status is inherent in all persons, while the special administrative-legal status covers the circle of those people who are endowed with special rights and responsibilities in a certain sphere of public administration. These special rights and responsibilities arise on the basis of holding a certain position (for example, the administrative and legal status of a police officer, civil servant, serviceman) or in the case of a citizen’s will and special permit (firearms permit, hunting permit). Legal status requires the will of a state body to grant such a person or group of people such administrative and legal status. in territories with a special legal regime, it is acquired in the absence of the will of a person - a resident of the territory to obtain a special administrative and legal status. The presence of a special administrative and legal status can not only expand residents of territories with a special legal regime

Key words: legal status, administrative-legal status and special administrative-legal status, administrative guardianship.

Вступ. Право не є статичним, воно змінюється в ході регулювання суспільних відносин, як і змінюються самі суспільні відносини. Іноді право породжує нові суспільні відносини, а не тільки суспільні відносини породжують правову норму для їх регулювання. Регулювання суспільних відносин правом здійснюється різними засобами та інструментами, включаючи права, обов'язки, заборони, приписи, що стосуються різних суб'єктів правовідносин. Відповідно зміна суспільних відносин веде до зміни правового регулювання, а відтак і до зміни правових статусів суб'єктів у правовідносинах. Змінюється загальний правовий статус – галузевий правовий статус, виникають нові суб'єкти, що володіють спеціальним статусом. Темі правового статусу у своїх працях приділяли увагу такі вчені: Вітрук М.В., Воєводін Л.Д., Зайчук О.В., Корельський В.М., Лукашева О.А., Малько А.В., Марченко М.Н., Матузов М.І., Музичук О.М., Нодьон В.В., Оніщенко Н.М., Скакун О.Ф., Тодика Ю.М., Шульга М.В. та ін.

Увагу адміністративно-правовому статусу приділяли такі вчені Бахрах Д.Н., Бойко І., Бояринцева М.А., Голосніченко І.П., Загородня Н.В., Біла-Тіунова Л.Р., Білоус-Осінь Т.І., Бойко І., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Підвисоцький В.В., Плугатир М.В., Співак М.В., Стрельников А.В. та ін.

Праці вчених-адміністративістів, як правило, присвячені конкретному носію спеціального адміністративно-правового статусу та стосуються особливої частини адміністративного права. Дослідження такої правової категорії як «спеціальний адміністративно-правовий статус», надасть висновки, які будуть корисними і для загальної і для особливої частини адміністративного права та науки адміністративного права в цілому. Зміна суспільних умов, законодавства і правового регулювання підтримує досить високий рівень актуальності і потребує теоретичного дослідження питання спеціального адміністративно-правового статусу.

Постановка завдання. Дослідити поняття правового статусу, адміністративно-правового статусу, спеціального адміністративно-правового статусу, охарактеризувати спеціальний адміністративно-правовий статус.

Результати дослідження. Розкриваючи поняття «спеціальний адміністративно-правовий статус» необхідно дати визначення поняттю «правовий статус».

В теоретичному розумінні відсутній єдиний підхід серед науковців у визначенні правового статусу, а існуюча багатоаспектність поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. У правничій літературі правовий статус суб'єкта як правило визначається через систему закріплених в нормативних актах прав та обов'язків (повноважень), а також його відповідальності [1].

Вчений Н.М. Оніщенко визначає правовий статус як систему законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків суб'єкта суспільних відносин. [2]

А.В. Панчишин визначає правовий статус як багатоаспектну, комплексну, універсальну категорію, що має чітку стабільну структуру та встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхи визначення прав, обов'язків та гарантії їх реалізації, визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [3].

На думку Скакуна В.Ф., правовий статус особи — 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 своє поведінку в суспільстві.[4]

В.В. Надьон зазначає, що правовий статус - це передбачені в законі права та обов'язки, спрямовані на їх реалізацію конкретними суб'єктами залежно від їх статусу та галузевої приналежності[5].

Вчені як правило виділяють такі елементи правового статусу: права, обов'язки, відповідальність.

Звісно цей перелік може бути розширеним до такого змісту: статусні правові норми і правовідносини, суб'єктивні права і свободи і юридичні обов'язки, громадянство і правові принципи і юридичні гарантії, законні інтереси, правосуб'єктність, юридична відповідальність [3]

Проте у рамках дослідження саме спеціального адміністративно-правового статусу є важливим розглянути такі елементи правового статусу, як права та обов'язки.

У всіх випадках та у всіх дослідженнях сутність поняття виражається через його ознаки і характеристики. Корисним для науки є наступна характеристика правового статусу через склад його елементів [5] :

- права та обов'язки, передбачені у законі, характерні для конкретних осіб залежно від їх статусу (статус подружжя, статус дітей, статус батьків, статус фізичних осіб як учасників цивільних правовідносин, статус опікуна, статус піклувальника тощо);
- права та обов'язки, передбачені в законі, характерні залежно від галузевої приналежності (права та обов'язки виникають із цивільних, сімейних, господарських, земельних та інших правовідносин);
- взаємозв'язок конкретної особи (її прав та обов'язків) з іншими учасниками цивільних відносин. Відповідно до ст. 2 ЦК України учасниками цивільних відносин є: фізичні та юридичні особи, держава Україна, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права.

За характером (змістом) правовий статус можна класифікувати на:

- загальний (конституційний). Він визначається конституцією і не залежить від певних поточних факторів, є рівним, єдиним і стабільним для всіх суб'єктів. Даний статус є базовим, вихідним для решти статусів, тому він не повинен враховувати багатоманітності суб'єктів права, їх особливостей та специфіки. Він визначає ступінь демократичності та соціальне призначення держави;
- спеціальний (родовий статус) відображає особливості правового становища певних суб'єктів, або їх категорій. Він базується на загальному, хоча детальніше характеризує доповнюючі права, обов'язки та пільги передбачені для певної категорії суб'єктів;
- галузевий статус характеризує особливості прав та обов'язків суб'єктів стосовно певної сфери суспільних відносин. Він конкретизує загальний статус нормами галузевого законодавства. Це надає можливість виділити адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, кримінально-правовий та ін. статуси;
- індивідуальний статус фіксує можливості та обов'язки конкретного суб'єкта. Він є сукупністю персоналізованих прав та обов'язків, є динамічним та змінюється відповідно до змін у житті суб'єкта.[3]

Очевидно, що у наведеному контексті адміністративно-правовий статус є галузевим видом правового статусу.

У традиційному розумінні адміністративно-правовий статус – це сукупність комплексу прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права [7]

І.П. Голосніченко, зазначаючи, що зміст адміністративно-правового статусу особи становить комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. Основою цього статусу є адміністративна правоздатність – здатність мати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [8].

Адміністративно-правовий статус громадян є частиною їх загального правового статусу, визначеного Конституцією і законами України, зокрема Законом України «Про громадянство», міжнародними договорами, а також іншими актами законодавства України. Основою адміністративно-правового статусу громадян України є їхня адміністративна правоздатність. Це здатність мати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру. Вона виникає в момент народження громадянина і припиняється з його смертю. Адміністративна правоздатність не може бути відчужена. Громадянин не може навіть добровільно відмовитися від своєї правоздатності, така відмова не має законної сили. І лише на основі вироку або постанови суду адміністративна правоздатність може бути обмежена при вчиненні злочину або адміністративного проступку. До змісту адміністративно-правового статусу входять також обов'язки. Це обов'язки захисту незалежності й територіальної цілісності України, несення військової служби, шанування державних символів України, не шкодити природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки, подавати щорічно до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про особистий майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом, та сплачувати податки і збори. Кожен зобов'язаний неухильно додержувати Конституції та законів України, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей (ст. 64–68 Конституції України). [9]

Таким чином, після свого народження дитина набуває адміністративно-правового статусу, що є складовою частиною його загальноправового статусу, який встановлений Конституцією України, Законом України «Про громадянство» та іншими законодавчими актами нашої держави [10].

А.В. Стрельников залежно від прав, якими наділено особу виділяє:

- а) загальний адміністративно-правовий статус – сукупність загальних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, учасниками яких є як суб'єкти публічної адміністрації, так і інші суб'єкти адміністративного права. Такий статус є загальним для всіх суб'єктів та є базовим для інших статусів;
- б) спеціальний адміністративно-правовий статус – сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків фізичної особи, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, характеризуються особливостями та специфікою конкретної суспільно-державної, виробничо-господарської, трудової чи соціальної діяльності людини і громадянина, що в цілому впливають на правове становище такої особи;
- в) галузевий адміністративно-правовий статус – конкретизований нормами конкретної підгалузі адміністративного права (службового, поліцейського, деліктного тощо) статус фізичної особи;
- г) індивідуальний адміністративно-правовий статус – статус конкретного суб'єкта адміністративного права [11].

Таким чином спеціальний адміністративно-правовий статус є видом загального адміністративно-правового статусу.

За критерієм соціальної ролі індивіда вчений Д. М. Бахрах виділив такі спеціальні адміністративно-правові статуси: 1) членів адміністративних колективів; 2) суб'єктів адміністративної опіки; 3) жителів територій з особливим адміністративно-правовим режимом; 4) суб'єктів дозвільної системи [12].

Виділяють колективи, які в силу встановленого адміністративним законодавством порядку взаємовідносин членів колективу з його адміністрацією (органом керування), на основі внутрішньо узгодженого розподілу між ними прав, обов'язків і відповідальності виступають як єдине ціле. До цих колективів відносяться, зокрема, органи внутрішніх справ, військові частини, воєнізовані пожежні і гірничо-рятувальні підрозділи, студентські колективи, лікувально-трудова профілакторія й ін. Члени всіх таких колективів мають деякі специфічні особисті права й обов'язки, що зумовлені приналежністю до цього адміністративного колективу. Ставши студентом, громадянин одержує закріплену в законі практичну можливість реалізувати своє право на освіту: відвідувати лекції, брати участь у семінарських заняттях, одержувати консультації викладачів і оцінки своїх знань, користуватися бібліотекою певного навчального закладу, організувати свою працю і відпочинок відповідно до встановлених правил внутрішнього розпорядку іт. п. [13].

Спеціальний адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративної опіки. Варто зазначити, що вченими адміністративістами не розроблено поняття адміністративної опіки. Натомість праці вчених присвячені темі соціальної опіки. Фактично адміністративна опіка являє собою більш ширше поняття ніж соціальна опіка.

Соціальна опіка — комплекс засобів для створення нормального соціального середовища для життєдіяльності неповнолітніх, які не досягли 15 років, і громадян, визнаних судом недієздатними внаслідок душевної хвороби. [14]

Під адміністративною опікою можна розуміти – форму турботи з боку держави, яка реалізується через уповноважені державні органи та полягає в закріпленні на законодавчому рівні спеціальних адміністративно-правових статусів громадян, які підпадають під дію адміністративної опіки, створення реєстру осіб – носіїв спеціальних адміністративно-правових статусів та надання за кошти державного бюджету підтримки, в тому числі матеріальної, а також додаткових гарантій з метою задоволення потреб таких осіб та допомоги в реалізації їх конституційних прав.

Суб'єктами адміністративної опіки є безробітні, чорнобильці, біженці, інваліди, діти-сироти, багатодітні сім'ї, хворі та ін. Жителями територій з особливим адміністративним режимом Д. Бахрах називає жителів прикордонної зони, закритих міст (територіальних утворень), заповідників, зон екологічних лих, територій, на яких введено надзвичайний (воєнний) стан, карантинних, що зазнали радіоактивного забруднення, вільних економічних зон. До суб'єктів дозвільної системи він відносить осіб, які пов'язані з правом керування автотранспортом, правом придбання вогнепальної зброї, правом експлуатації радіо передавальних пристроїв [15]

Звичайно, найбільш важливою підставою для класифікації є громадянство особи (або його відсутність). Адміністративно-правові статуси громадян України, іноземців та осіб без громадянства мають суттєві відмінності, як і правосуб'єктність зазначених осіб. За віком осіб можна розрізнити їх статуси як неповнолітніх, пенсіонерів, осіб похилого віку, їх становище здебільшого характеризується наявністю пільг у сфері державного управління: щодо оподаткування, проїзду в громадському транспорті, пенсійного та соціального забезпечення. [15]

В Україні діють законодавчі акти, які являють собою правові норми, що регулюють зміст спеціального адміністративно-правового статусу і в їх назві прямо вказано на це – Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Закон України «Про статус народного депутата», «Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Висновки. Загальний адміністративно-правовий статус притаманний усім особам, в той час як спеціальний адміністративно-правовий статус охоплює коло тих людей, які наділені спеціальними правами та обов'язками у певній сфері публічного управління. Ці спеціальні права та обов'язки виникають на підставі зайняття певної посади (наприклад, адміністративно-правовий статус поліцейського, державного службовця, військовослужбовця) або у разі волевиявлення громадянина та спеціального дозволу (дозвіл на носіння вогнепальної зброї, дозвіл на мисливство. Для виникнення спеціального адміністративно-правового статусу потрібна воля державного органу на те, щоб присвоїти конкретній людині або групі людей такий адміністративно-правовий статус. Подекуди для одержання спеціального адміністративно-правового статусу воля людини не є обов'язковою, зокрема це стосується адміністративно-правового статусу осіб, які проживають на територіях з особливим правовим режимом, він набувається за відсутності волі людини – жителя даної території на отримання спеціального адміністративно-правового статусу. Наявність спеціального адміні-

стративно-правового статусу не тільки може розширювати права носія такого статусу, але й звужувати їх, наприклад це стосується жителів територій з особливим правовим режимом.

Список використаних джерел:

1. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. Форум права, 2008. № 1. С. 316-321. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2008-1/08tomies.pdf>. (дата звернення 03.01.2022)
2. О.В. Зайчук, Н.М. Онщенко. Теорія держави і права: Академічний курс: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 366 с.
3. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». Часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 95-98. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/23529/24-Panchyshyn.pdf?sequence=1>. (дата звернення 03.01.2022)
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник. Харків 656с. URL <http://politics.ellib.org.ua/pages-1693.html>. (дата звернення 03.01.2022)
5. Надьон В. В. Особливості прав та обов'язків, які виникають з правового статусу особи. Вісник господарського судочинства. 2015. № 4. С. 84–89. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11953/1/Naden_84-89.pdf. (дата звернення 03.01.2022)
6. Шульга А. М. Правовий статус особистості, його види. Право і безпека. 2012. № 2 (44). С. 19-22. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/5764/Pravovyi%20status%20osobystosti%20yoho%20vydu_Shulha%20AM_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (дата звернення 03.01.2022)
7. Загородня Н. В. Адміністративно-правовий статус громадян України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2018. Вип. 33. С. 75-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_33_21. (дата звернення 03.01.2022)
8. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. Публічне право. 2016. № 1. С. 12-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_3. (дата звернення 03.01.2022)
9. В.Б.Авер'янов Адміністративне право України. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584с. URL: <https://textbooks.net.ua/content/view/2615/15/>. (дата звернення 11.01.2022)
10. Коломоець Н.В. Роль адміністративного права в механізмі реалізації захисту прав дитини в Україні. Право і безпека. 2014. № 2 (53). С. 37-41
11. Стрельников А.В. Щодо питання визначення змісту спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб. Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 62-64
12. Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права. Государство и право. 1994. № 3. С. 16–24
13. М.А. Бояринцева. Особливості спеціального адміністративно-правового статусу громадян України. Актуальні проблеми держави і права. 2003. №19. С.201-205. URL: <http://apdp.onua.edu.ua/index.php/apdp/article/view/1211/1117>. (дата звернення 03.01.2022)
14. Соціальна робота. Теорія і практика. Навчальний посібник. А.Т. Тюптя, І.Б. Іванова. К.: ВМУРОЛ «Україна», 2004. 408с.
15. Бойко І. Громадянин як суб'єкт адміністративно-правових відносин. Вісник Академії правових наук України. Харків. : Право, 2004. № 1(36). С. 94-102. URL https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/4979/1/Boiko_94.pdf. (дата звернення 03.01.2022)