

заважають. У деяких випадках з метою практичного забезпечення реалізації своїх контрольних повноважень їм слід надати право звертатися по допомогу до силових структур. Для силових структур таке звернення повинно бути актом обов'язкового виконання, що також слід закріпити у відповідному законі¹.

Проведене дослідження надає змогу стверджувати: подальше вдосконалення механізму контролю зробить його більш гнучким, оперативним, дозволить чіткіше бачити предмет контролю та способи його здійснення. Водночас це сприятиме послабленню напруженості між об'єктом та суб'єктом контролю, істотно зменшить поле для зловживань з боку контролерів. У цілому посиляться і керованість контрольними органами з боку держави, процес контролю за діяльністю самих контролюючих органів.

Надійшла до редколегії 10.12.03

І. Бойко, кандидат юридичних наук
(НЮА України)

Громадянин як суб'єкт адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правові відносини характеризуються різноманітністю суб'єктів. Обов'язковим суб'єктом цих відносин є орган виконавчої влади, його посадова особа або особа, якій делеговано функції державного управління.

Громадяни є численною групою об'єктів взаємовідносин з органами виконавчої влади. Характер їх відносин зумовлюється положенням Конституції України про те, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. З приводу цього вважаємо за доцільне вивчити становище громадянина в адміністративно-правовій сфері. Одним із аспектів цієї проблематики є питання про сутність громадянина як суб'єк-

¹ Ми розуміємо, що наведені пропозиції є все ж таки «напівзаходами». Основним повинно стати створення організаційних та інших умов, за яких невиконання законних вимог контролюючих органів стали б настільки невивідними (ризиковими) для об'єктів контролю, що в їх керівників з'явилася б потреба добровільно і свідомо додержуватися законності і дисципліни.

та адміністративно-правових відносин та його характеристика. Саме ці завдання й зумовили необхідність такого розгляду.

В радянській адміністративно-правовій науці громадянин традиційно вважався об'єктом управління. В адміністративно-правових відносинах, побудованих за типом «влада — підкорення», він протистояв органу держави (посадовій особі), наділеному державно-владними повноваженнями. Специфічною особливістю суспільних відносин, урегульованих адміністративним правом, визнавались нерівність сторін, підкорення одного з учасників таких відносин другому¹.

Дійсно, за сферою реалізації адміністративне право — це право, яке передусім регулює відносини, що виникають у сфері державного управління, владного впливу держави на різноманітні суспільні відносини. Адміністративне право визначається як галузь права, що регулює відносини у сфері державного управління. Так, Д. Бахрах пише, що «предметом адміністративного права є сукупність суспільних відносин, які складаються в процесі реалізації та діяльності виконавчої влади ... Адміністративне право закріплює юридичну нерівність суб'єктів, право носіїв адміністративної влади у позасудовому порядку впливати на громадян та організації»². Таку ж позицію займають українські вчені, зазначаючи, що «предметом адміністративного права є відносини, що виникають при організації виконавчо-розпорядчих органів та в процесі їх адміністративної діяльності, при здійсненні організаційної діяльності керівниками інших державних та місцевих органів, а також при організації адміністративної влади суддями та громадськими організаціями»³. Аналогічний погляд на сутність адміністративного права з деякими корективами поділяють й інші вчені⁴.

Демократичні перетворення в Україні викликають необхідність визначення як вирішальних таких функцій виконавчої влади, як створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод; надання населенню різноманітних управлінських послуг; здійснення внутрішнього контролю за виконанням

¹ Див.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. — М., 1967. — С. 32.

² Бахрах Д. Н. Административное право. — М., 1996. — С. 1, 6–7.

³ Юридичний словник-довідник / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1996. — С. 19.

⁴ Див.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 23.

управлінськими органами, їх посадовими особами покладених на них обов'язків щодо забезпечення прав і свобод людини; вжиття відповідних заходів реагування у разі адміністративного оскарження громадянами рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, що порушують права і свободи людини.

З огляду на це суспільне призначення адміністративного права в сучасних умовах має визначатися на підставі поєднання як завдань регулювання управлінської діяльності органів виконавчої влади, так і запровадження регламентації демократичних відносин між цими органами і громадянами, тобто відносин, що забезпечують (гарантують) кожній людині реальне додержання і охорону у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення.

У філософії суб'єктом називають розумну істоту, наділену свідомістю та волею, тобто людину. Проте в спеціальних, галузевих науках поняття «суб'єкт» використовується частіше не в суто філософському сенсі, а в більш вузькому, особливому значенні, котрим виступає вже не весь об'єктивний світ, а будь-яке конкретне явище, предмет, річ, або просто щось зовнішнє стосовно того, що визначається як суб'єкт¹.

Суб'єкт права має бути наділений двома ознаками. По-перше, соціальною, що означає участь у суспільних відносинах як уособленого, здатного утворювати та здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта. По-друге, юридичною ознакою, що передбачає визнання правовими нормами його здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах².

Визнання індивіда суб'єктом права означає визнання людини самостійним індивідуальним членом суспільства, що має свої інтереси і наділений у зв'язку з цим юридичними правами та обов'язками. Можна сказати, що поняття «суб'єкт права» є юридичним синонімом поняття особистості.

Правильним буде назвати суб'єктами адміністративно-правових відносин осіб, наділених правами та обов'язками згідно з адміністративним законодавством, які беруть участь у таких правовідносинах³.

¹ Див.: Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. (Теоретические проблемы объективного права). — Саратов, 1972. — С. 74.

² Див.: Алексеев С. С. Общая теория права. — М., 1982. — С. 138—139.

³ Див.: Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. — К., 1995. — С. 96—97.

Під громадянином як суб'єктом адміністративного права, по-перше, розуміють фізичну особу, людину; по-друге, ця особа не повинна перебувати з даним конкретним органом управління в трудових або державно-правових відносинах¹. Уточнюючи це положення, Д. Бахрах зазначає, що громадянин — це особа, яка не має стійких, безперервних організаційних зв'язків з тими суб'єктами, з якими вона вступила або може вступити в адміністративно-правові відносини, або, інакше кажучи, це суб'єкти епізодичних організаційних зв'язків².

Особа має вважатися громадянином стосовно певних правовідносин, а не взагалі, оскільки одна й та ж людина в різних відносинах може виступати як різні суб'єкти: як приватна особа, як посадова особа, як представник влади. І тому вона в кожному випадку наділена певним статусом, який відрізняється від інших. Під громадянином як суб'єктом адміністративного права слід розуміти особу, не наділену спеціальними правами у сфері виконавчої влади, адже в такому разі йдеться не про громадянина як суб'єкта, а, наприклад, про службовця, студента, жителя певної території, пенсіонера тощо. Статус громадянина є первинним щодо статусу таких суб'єктів. Суб'єкт завжди є громадянином і тільки в конкретних ситуаціях військовим, водієм, учнем.

Особа, щоб стати суб'єктом права, одержує юридичне визнання «уособлення», наділяючись законом правосуб'єктністю. За своїм юридичним змістом правосуб'єктність фізичної особи означає закріплену в законодавстві здатність особи мати юридичні права і обов'язки та здійснювати їх самостійно (особисто) або через законних представників, а також відповідати за їх неправомірну реалізацію³. Правосуб'єктність особи свідчить про її типовість в юридичній сфері, загальні для даного ступеня розвитку суспільства соціально значущі ознаки, взяті відокремлено від конкретної людини. Адже й встановлена в законодавстві вікова диференціація дієздатності громадян базується на типових у суспільстві періодах розвитку людини. Тому держава визнає правосуб'єктність, орієнтуючись на типові характеристики людини в даному суспільстві.

¹ Див.: Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. — Саратов, 1976. — С. 17.

² Див.: Бахрах Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. — 1994. — № 3. — С. 16–24.

³ Див.: Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. — М., 1979. — С. 82.

Адміністративна правоздатність — складова загальної правоздатності особи. Вона є обов'язковою передумовою наділення громадянина конкретними правами та обов'язками, зокрема у сфері виконавчої влади. Тому громадянин має бути правоздатним до того, як він наділяється конкретними правами та обов'язками, або ж, у крайньому разі, одночасно з їх виникненням. Правоздатність є умовою правоволодіння, оскільки вона передує кожному конкретному суб'єктивному праву та обов'язку, є основою для становлення прав і обов'язків як суб'єктивних.

Правоздатність — це властивість особи, її характеристика, ознака її здатності. Вона може бути розкрита через сутнісну, якісну характеристику суб'єкта. Правоздатність не має самостійного значення, не являє собою і не забезпечує ніякого реального блага, а тільки дозволяє мати передбачені законом права і обов'язки, бути їх носієм, тобто виступає необхідною умовою правоволодіння. До того ж правоздатність — це все ж таки здатність, а не можливість суб'єкта, оскільки різниця в поняттях приводить до висновку, що перше більш наближене до характеристики особи, а друге вказує на можливе існування зовнішніх, не завжди залежних від волі особи обставин¹.

Адміністративна правоздатність виникає у громадянина з моменту народження. На нашу думку, не можна ототожнювати поняття власне правоздатність та обсяг правоздатності. Початково адміністративна правоздатність виражається в правах дитини на ім'я, прізвище, реєстрацію народження, медичне обслуговування, свободу пересування тощо. Але не всі елементи змісту правоздатності виникають одночасно. Деякі з них з'являються лише з досягненням певного віку. Отже, виникаючи з моменту народження, адміністративна правоздатність за своїм змістом змінюється, доповнюючись новими елементами.

Правоздатність припиняється смертю особи. Тому смерть вважається важливим юридичним фактом. Вона припиняє участь громадянина в усіх правовідносинах, в яких він брав участь на цей момент. Таким чином, факт смерті характеризує громадянський стан людини і тому має бути зафіксований у книгах реєстрації

¹ *Можливість* — наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь (див.: Новий словник української мови / Укладачі: Василь Яременко, Оксана Сліпушко. — К., 1998. — Т. 2. — С. 668–669).

Здатний — 1. Який уміє робити щось, поводити себе певним чином. 2. Обдарований; який має здібності (див.: Там само. — С. 139).

актів громадянського стану. Але правоздатність особи припиняється в момент смерті незалежно від реєстрації її як акта громадянського стану.

Сутність володіння суб'єктивними правами та обов'язками полягає в їх здійсненні, що часто вимагає активної поведінки з боку суб'єкта прав та обов'язків. Здатність до здійснення таких дій, спрямованих на набуття прав і обов'язків, їх захист, не менш важлива для суб'єкта права. Поняттям дієздатності також охоплюють визнану державою здатність відповідати за неправомірну реалізацію прав або невиконання обов'язків, тобто деліктоздатність особи. Тому правильним уявляється розгляд деліктоздатності як структурного елемента дієздатності.

Адміністративна дієздатність особи (як і її загальна дієздатність) виникає пізніше від адміністративної правоздатності. В законодавстві відсутня пряма вказівка на вік, з якого громадянин набуває дієздатності, але існують непрямі. Вони можуть міститися в Конституції та законах України. Реалізувати, наприклад, право на членство в дитячих громадських організаціях можуть діти шестирічного віку. Г. Петров визначає, що часткова дієздатність виникає у громадян при досягненні шкільного віку (шість років за чинним законодавством). Право й обов'язок на освіту — перші, що реалізуються власними діями дитини. Школярі реалізують право й обов'язок учитися, спираючись на свої власні здатності, хоча дії щодо влаштування до школи здійснюють їх батьки або законні представники¹.

До того ж слід зазначити, що законодавство не обмежує малолітніх у реалізації, наприклад, права на скаргу, на звернення за медичною допомогою, на користування музеями, громадським транспортом. Отже, адміністративна дієздатність частково виникає з малолітнього віку. Значний обсяг дієздатності виникає з настанням повноліття особи.

Зміст та обсяг дієздатності залежать від декількох чинників. По-перше, вік особи. До наведених прикладів можна зазначити, що в 16-річному віці громадянин може отримати паспорт, а також з цього віку він є суб'єктом відповідальності за адміністративні правопорушення. По-друге, на дієздатність впливає стан здоров'я особи. Якщо внаслідок душевної хвороби або слабоща

¹ Див.: *Петров Г. И.* Административная правосубъектность граждан в СРСР // Правоведение. — 1975. — № 1. — С. 24.

громадянин втрачає можливість розуміти значення своїх дій та керувати ними, він може бути визнаний судом недієздатним. Чинником, що впливає на дієздатність, є спорідненість суб'єктів. Ця обставина має принципове значення при вступі в шлюб, а також при прийнятті на державну службу. Наступним чинником можна визначити законслухняність суб'єктів. Так, особа, позбавлена волі, не в змозі реалізувати низку своїх прав: право вільного вибору місця проживання, свободи пересування, право на здобуття освіти тощо. Релігійні переконання також зумовлюють обсяг дієздатності. В правовій державі, де проголошена та гарантована свобода віросповідання, віруючі особи з причин своїх релігійних переконань мають право відмовитися від реалізації обов'язку служити в армії, де необхідно користуватися зброєю, застосовувати насильство стосовно інших людей. Обставини надзвичайного характеру можуть перешкоджати особі реалізувати деякі з її прав та покладають певні обов'язки на громадян. Така ситуація має місце в разі встановлення комендантської години при надзвичайній ситуації, що обмежує особу в свободі пересування.

Наведений перелік чинників і обставин, що впливають на обсяг і зміст правоздатності громадянина, не є вичерпним. Проведений нами аналіз дає можливість зробити висновок про те, що в адміністративному праві відсутнє таке поняття, як вік повної дієздатності особи. Останнє є категорією цивільно-правової науки. Не можна категорично стверджувати, що громадянин в адміністративно-правовій сфері в певному віці може бути здатним реалізувати всі права та обов'язки. Наприклад, одержати пенсію за віком можна за наявності, по-перше, певного стажу роботи, по-друге, віку особи (як правило, 55 років — для жінок, 60 — для чоловіків).

Адміністративна правосуб'єктність громадян поділяється на загальну і спеціальну¹. В багатьох випадках спеціальна правосуб'єктність особи доповнює загальну, а іноді спеціальний статус впливає на загальний, обмежуючи та змінюючи його.

Спеціальна правосуб'єктність зумовлює наявність і спеціального адміністративно-правового статусу громадянина. У реальному житті існує велика кількість спеціальних адміністративно-правових статусів. Їх можна класифікувати за різними підставами: на-

¹ Див: Бахрах Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права. — С. 16–24.

лежністю громадян до різних соціальних груп, їх професійними, віковими, статевими характеристиками¹.

Заслуговує на увагу, хоча і не безспірна, класифікація адміністративно-правових статусів громадян за критерієм соціальної ролі індивіда, запропонована Д. Бахрахом². Він виділяє такі статуси: 1) членів адміністративних колективів; 2) суб'єктів адміністративної опіки; 3) жителів територій з особливим адміністративно-правовим режимом; 4) суб'єктів дозвільної системи.

До першої категорії він відносить осіб, які навчаються (студенти, аспіранти, учні технікумів); мілітаризованих службовців (військовослужбовці, працівники воєнізованих формувань); осіб, свобода яких обмежена в адміністративному порядку (неповнолітніх, поміщених за правопорушення до спеціальних навчальних закладів, тощо). 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 радіопередавальних пристроїв.

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.

Широкий спектр адміністративно-правових статусів, на наш погляд, можна визначити у зв'язку з професійною діяльністю осіб. Це народні депутати, судді, державні службовці та ін. Особливість їх правового становища полягає в забороні займатися певними видами діяльності, додаткових гарантіях недоторканності особи, деяких пільгах (щодо користування транспортом, пенсійного забезпечення тощо).

За віком осіб можна розрізнити їх статуси як неповнолітніх, пенсіонерів, осіб похилого віку. Їх становище здебільшого харак-

¹ Див.: Кучинский В. А. Личность, свобода, право. — М., 1978. — С. 116—117.

² Бахрах Д. Н. Административное право. — С. 40.

теризується наявністю пільг у сфері державного управління: щодо оподаткування, проїзду в громадському транспорті, пенсійного та соціального забезпечення. Молоді надано спеціальні права — щодо одержання пільгових довгострокових кредитів на будівництво та придбання жилих будинків і квартир.

Отже, проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки, що мають теоретичний характер і здійснюють певний внесок у проблематику сутності людини і громадянина.

1. Важливість проблеми взаємовідносин громадянина і органу виконавчої влади (його посадової особи) зумовлюється необхідністю створення останніми гарантій прав і свобод громадян.

2. У стосунках з органом виконавчої влади громадянин виступає як підвладна сторона. Це означає тільки те, що право владного припису при вирішенні конкретної управлінської справи належить органу виконавчої влади (або його посадовій особі).

3. Громадянин як суб'єкт адміністративно-правових відносин — це особа, яка не має стійких організаційних зв'язків з конкретним органом державного управління в конкретній ситуації.

4. Зміст і обсяг адміністративної правосуб'єктності громадян змінюються залежно від низки чинників. В адміністративному праві не можна говорити про вік повної адміністративної дієздатності громадянина.

5. Громадянин в адміністративно-правових відносинах може виступати як суб'єкт, наділений спеціальним статусом. Види таких статусів різноманітні, їх класифікація залежить від різних чинників.

Надійшла до редколегії 25.02.04

З. Гладун, кандидат юридичних наук
(м. Тернопіль)

До питання про правовий статус закладу охорони здоров'я

Заклад охорони здоров'я — первинна і головна ланка всієї системи охорони здоров'я, безпосереднім завданням якої є надання населенню лікувально-профілактичної допомоги. Термін «за-