

ДЕЯКІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статье рассматриваются актуальные проблемы классификации прав граждан в области государственного управления, делается попытка определения наиболее эффективных критериев классификации, аргументируется абсолютный приоритет прав человека над интересами государства как основа для усовершенствования системы прав человека в области государственного управления.

Ключевые слова: права человека, государственное управление, классификация прав в государственном управлении.

The most urgent problems of the classification of human rights in the field of state administration are introduced in this article; there have been made an attempt of the definition of the most effective criteria of the classification; and the absolute priority of human rights over the state interests has been argued as a basis for the improvement of the human rights' system in the field of state administration.

Key words: human rights, state administration, classification of human rights.

Проблеми максимальної захищеності прав і свобод громадян в сфері державного управління останнім часом все більше привертають увагу науковців і практиків. Це обумовлено зростанням правової культури в нашій державі, усвідомленням громадськістю факту первинності прав і свобод людини у порівнянні з інтересами державних органів, про що, зокрема, свідчить збільшення позовів громадян до суду з приводу відновлення їх прав, порушених органами державної влади та їх посадовими особами. Разом з тим питання класифікації прав громадян у сфері державного управління досліджено сьогодні недостатньо – існування різноманітних видів таких прав не полегшує, а скоріше ускладнює розуміння їх змісту та перешкоджає удосконаленню механізму реалізації таких прав. З огляду на це актуальним є дослідження існуючих сьогодні в науці адміністративного права класифікацій прав громадян у сфері державного управління, що і обумовило мету написання цієї статті.

Права і свободи громадян, що реалізуються у сфері державного управління, є складовою частиною їх адміністративно-правового статусу. У свою чергу, адміністративно-правовий статус є складовим елементом загального правового статусу, встановленого Конституцією України, Законом України «Про громадянство» та іншими правовими актами. Поняття «правовий статус» (від лат. «status» – стан, положення) в юридичній літературі розуміється досить широко. Найбільш розповсюдженим є розуміння, згідно з яким правовий статус розуміється як певний правовий стан суб'єкта, який включає його права і обов'язки, при цьому поняття «правовий статус» і «правове положення» досить часто вважаються синонімічними¹. 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 мова має йти про його правове положення, а якщо мова йде про суб'єкта права, безвідносно його участі у правових відносинах, то мова йде

© ЛАЗУР Ярослав Володимирович – кандидат юридичних наук, доцент Ужгородського національного університету

про правовий статус цього суб'єкта². На нашу думку, обидва ці терміни мають право на існування, а розмежування між ними має здійснюватися 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, мова має йти 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.

Класифікація – це система супідрядних понять (класів, об'єктів, явищ) у тій чи іншій галузі знання або діяльності людини, складена на основі в об'єктів і закономірних зв'язків між ними, що дозволяє орієнтуватися в різноманітті об'єктів і що є джерелом знань про них. Класифікувати те або інше поняття, а в даному випадку – прав і свобод громадян у сфері державного управління – необхідно для розмежування і впорядкування окремих груп, в які можуть бути об'єднані між собою вказані права і свободи, що дозволяє більш детально дослідити останні.

Існують різні класифікації прав громадян, що реалізуються у сфері управління. У теорії адміністративного права залежно від механізму їх реалізації виділяють права абсолютні та відносні. Абсолютними правами особи користуються на свій розсуд, а суб'єкти владних повноважень не повинні цьому перешкоджати, навпаки, вони зобов'язані створювати умови для реалізації цих прав, захищати їх. До таких прав відносять право на відпочинок, на працю тощо. Для реалізації відносних прав необхідним є волевиявлення органу виконавчої влади, наприклад у формі ухвалення відповідного акту (наказу про призначення на посаду, ліцензії на здійснення певного виду підприємницької діяльності тощо).

Залежно від кола осіб, які реалізують права, і підстав їх виникнення, права громадян розділяють на загальні, які поширюються на всі галузі і сфери управління (наприклад, право на оскарження дій державних органів і посадових осіб); та спеціальні права громадян в тій або іншій сфері або галузі управління, наприклад у сфері економіки – кожен громадянин має право на здійснення підприємницької діяльності³.

Ю.П. Битяк умовно поділяє права громадян на дві групи. Перша – це так звані статутні права. Вони вказують на становище громадянина в соціальній структурі держави. Друга група – права адекватні, ті, що дають змогу громадянину реалізовувати права, що він має – особисті, соціально-економічні, політичні⁴.

На думку Ю.М.Козлова, права громадян у сфері управління складаються з трьох груп:

- 1) права, що безпосередньо реалізуються у сфері діяльності суб'єктів виконавчої влади;
- 2) права, пов'язані з практичною діяльністю суб'єктів виконавчої влади;
- 3) права, яких набувають органи виконавчої влади у зв'язку з їх діями у сфері державно-управлінської діяльності⁵.

До першої групи, на думку Ю.М.Козлова, належать права і свободи, що включаються до загального правового статусу особи і гарантовані Конституцією. Для

їх реалізації необхідні відповідні дії механізму виконавчої влади. Інакше кажучи, практична реалізація суб'єктивного права громадянина отримання юридично-владного рішення повноважного органу виконавчої влади або його посадової особи. Друга група прав пов'язана безпосередньо з процесом реалізації виконавчої влади. Це, наприклад, право на участь в управлінні державними справами держави. У подібних випадках, як відзначає вчений, має місце пряма залежність реалізації права від здійснення органами виконавчої влади (посадовими особами) конкретних дій, врегульованих адміністративно-правовими нормами. Так, останніми регламентується процедура адміністративного затримання громадян. У третьому випадку це права, що гарантуються законами і підзаконними правовими актами. До них автор відносить норми адміністративно-деліктного права, які визначають адміністративно-процесуальні права громадян, які притягаються до адміністративної відповідальності; адміністративно-правові норми, що регламентують права громадян, пов'язані з ліцензуванням їх підприємницької діяльності, придбанням ними зброї тощо⁶.

Д.Н. Бахрах запропонував триланкове групування прав громадян:

- права на участь в державному, муніципальному управлінні, соціально політичну активність;
- права на державну участь, допомогу, підтримку компетентних організацій;
- право на захист⁷.

При цьому вчений ставить питання про адміністративну опіку як особливу форму захисту певних категорій громадян⁸.

Заслугує на увагу класифікація адміністративних прав громадян, яку наводить В.М. Манохін.

1. Права громадян, що регулюються нормами адміністративного права. До складу цієї групи належить право громадян на участь у державному управлінні, що створює основу його адміністративно-правового статусу. Проте право на участь у державному управлінні можна правильно тлумачити тільки в зв'язку зі всією політичною системою та механізмом державної влади.

2. Права громадян, які регулюються нормами адміністративного та інших галузей права. До цієї групи прав належать права та свободи, що пов'язані з реалізацією соціально-економічних, політичних, особистих та культурних прав і свобод громадян (право на працю, на відпочинок, на користування суспільними благами тощо). За фактичної реалізації цієї групи прав та свобод громадянин вступає у відносини з «управлінським апаратом» підприємств, установ, організацій⁹.

В.К. Колпаков, наприклад, в основу класифікації прав і свобод покладає традиційний конституційно-правовий підхід і виділяє соціально-економічні, політичні права і свободи, а також особисті права і свободи.

Соціально-економічні права, підкреслює В.К. Колпаков, стосуються основ життя людей: право на працю, матеріальне забезпечення, право на освіту, на охорону здоров'я. Вони є основою правового становища громадян.

Політичні права і свободи – це права на свободу думки, совісті, релігії, зібрань, мітингів, демонстрацій, об'єднання в політичні партії, право вносити пропозиції до державних органів і критикувати недоліки, оскаржувати в суді дії посадових осіб, право на правовий захист. Сюди також відноситься право обиратися і бути обраним до рад будь-якого рівня; право на користування досягненнями культури, свободу наукової, технічної, художньої творчості.

Особисті права і свободи, на думку В.К. Колпакова, це права, які пов'язані з виконанням громадянами дій, спрямованих на задоволення особистих потреб¹⁰.

Дана класифікація прав і свобод громадян у сфері державного управління має позитивні сторони, оскільки вона дозволяє виділити систему основних прав і свобод людини і громадянина, вказує на їх можливості загального характеру. Разом з тим вона має потребу в подальшому уточненні. Справа в тім, що така класифікація пронизана конституційними нормами й орієнтована на розвиток цивільних властивостей людини. Вона служить орієнтиром у різноманітній діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування для практичного здійснення основних конституційних прав і свобод, і не відбиває особливостей сфери адміністративно-правового регулювання. Крім того, відповідно до цієї класифікації особисті права і свободи виділяються також в окрему групу, що носить загальний характер. Однак, вони реалізуються переважно в конкретних сферах державного управління й у цьому випадку повинні знаходити висвітлення відповідні особливості¹¹.

В адміністративно-правовій літературі можна звернути увагу на класифікацію прав і свобод, якої дотримується Л.В. Коваль. Він пише, що права громадян можна умовно поділити на права від народження та права в силу законодавства¹². Власне кажучи, Л.В. Коваль за основу поділу прав і свобод бере їх природний, природжений і позитивний (юридичний) характер. Із моменту народження юридичний статус громадян є рівновеликим. Сума (обсяг) конкретних суб'єктивних прав, поява обов'язків, збільшення, зміна тих та інших пов'язаних з перебігом часу, зміною життєвих умов суттєво впливають на зміст його елементів. Так, досягнення різних вікових рівнів – це передбачена законодавством юридична підстава для появи нових суб'єктивних прав: народження обумовлює право на ім'я, медичне обслуговування, житло, паспорт, пересування тощо. Реалізацію цих прав, їх юридичне оформлення, судовий захист має забезпечувати держава. У систематизації (класифікації) прав, даної Л.В. Ковалем, позитивною, на нашу думку, є побудова системи прав: права від народження і права в силу законодавства, можливість виявлення їх різноманітності. Однак ця побудова недостатньо тісно пов'язана зі специфікою реалізації прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правового регулювання. Умови реалізації, скажімо, права на державну службу, в сфері управління внутрішніми справами мають істотну відмінність від можливостей для реалізації того ж права в управлінні соціально-культурною сферою. Це особливо важливо з погляду охорони прав і свобод громадян, створення необхідних умов для їх здійснення в різних сферах правового регулювання економіки, підприємництва, сферах державного управління.

На думку В.Б.Авер'янова, права громадян в сфері державного управління включають наступні. 1. Адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому особистих (громадянських) прав, – це право на вибір місця проживання, безпечне довкілля, право на житло тощо. 2. Адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому політичних прав, – право створювати громадські об'єднання, свобода демонстрацій і зборів, право на інформацію, право брати участь у державному управлінні тощо. 3. Адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому економічних прав, – право на власність, на труд, на підприємницьку діяльність тощо. 4. Адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому соціальних прав, – вибір ви-

ду діяльності, безпечні умови праці, гарантовані мінімальні розміри оплати праці тощо. 5. Адміністративні права громадянина, які виникають з приводу реалізації ним належних йому культурних прав, – збереження національної самобутності, використання та участь у духовних надбаннях людства тощо¹³.

На наш погляд, при всьому різноманітті існуючих класифікацій прав громадян, що реалізуються в сфері державного управління, недостатня увага приділяється такому важливому фактору, як незаперечний пріоритет прав людини і громадянина над іншими інтересами держави і влади. У зв'язку з цим права людини не можуть розглядатися як абсолютні і відносні, першочергові і другорядні. Визнання відносності певного права обумовлює знецінювання останнього, сприйняття його як такого, що залежить від розсуду певного державного органу або посадової особи. Така класифікація була характерною для періоду тоталітарного режиму, коли права та інтереси особистості визнавалися другорядними порівняно з інтересами держави.

Доцільним і прийнятним, на наш погляд, є права громадян, що реалізуються у сфері державного управління, на:

1) права, що реалізуються у сфері виконавчої влади, виключаючи будь-яку форму участі органів виконавчої влади (позитивна реалізація);

2) права, пов'язані з обов'язковою участю суб'єктів виконавчої влади (державна реєстрація, ліцензування, квотування і так далі);

3) права, яких набувають громадяни в процесі правореалізації, не пов'язані з безпосередньою участю органів виконавчої влади (організаційно-технічна діяльність виконавчої влади: видача довідок тощо).

1. *Теория государства и права: Курс лекцій / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько.* – М., 1997. – С. 231. 2. *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 123. 3. *Яскевич В.В.* Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти: Дисс. ...канд. юрид. наук. – М., 2005 – С. 33–34. 4. *Битяк Ю.П., Зуй В. В.* Адміністративне право України. Конспект лекцій. – Х., 1996. – С. 52. 5. *Козлов Ю.М.* Административное право в вопросах и ответах. – М., 2002. – С. 45. 6. Там само. 7. *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебн. – М., 1993. – С. 31. 8. Там само. – С. 36–37. 9. *Манохин В.М.* Конституционные основы советского административного права. – Саратов, 1983. – С. 56. 10. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України. Підручник. – К., 1999. – С. 158–159; *Колпаков В.К., Кузьменко О.В. та ін.* Адміністративне право України. Підручник. – К., 2003. – С. 154. 11. *Ієрусалімова І.О.* Поняття правового статусу громадянина України у сфері виконавчої влади // *Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки.* Вип. 6. – 2000. – С. 108–113. 12. *Коваль Л.В.* Адміністративне право. Курс лекцій. – К., 1996. – С. 76–77. 13. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: Монографія.* / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2003. – С. 45.