

Я. В. ЛАЗУР

Ярослав Володимирович Лазур, кандидат юридичних наук, заступник декана юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

СУТНІСТЬ ТА ПОНЯТТЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН, ЯКІ РЕАЛІЗУЮТЬСЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Права і свободи громадян, що реалізуються у сфері публічного 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 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.

По-перше, це складні зв'язки, що виникають між державою та особою, фіксуються державою в юридичній формі – у формі прав, обов'язків та свобод, які у сукупності і утворюють правовий статус індивіда³.

Правовий статус, як уявляється, 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'язків⁴.

Щодо визначення та правової природи правового статусу, то більшість правників (С. С. Алексєєв, М. В. Вітрук, М. І. Матузов, В. О. Патюлін та ін.) 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 передбачений різний обсяг прав та обов'язків для різних груп осіб.

Ця точка зору здається достатньо обґрунтованою, тим більше враховуючи ті відмінності, які існують між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». То-

му необхідно використовувати різні терміни для позначення правового стану абстрактного суб'єкта права і правового стану реальної особи, що вступає у правовідносини⁵.

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 з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основи загального положення суб'єкта в 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 положення⁶. До речі, вчені-адміністративісти також розрізняють загальний та спеціальні адміністративно-правові статуси⁷.

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 абстракції⁸. 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 свободи⁹.

Що стосується поняття та суттєвих ознак права і свобод громадян як елементу їх адміністративно-правового статусу, то необхідно відзначити існування чисельних 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. Рабінович визначає: «Права і свободи людини – це її певні можливості, необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, що об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і мають бути загальними та рівними для всіх людей»¹⁰.

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 свій вираз саме в боротьбі за межі таких прав, насамперед за юридичне закріплення та юридичну імплементацію цих меж»¹¹.

В. Нерсисян зазначає «Права людини – це необхідний та невід'ємний елемент всілякого права, як права взагалі, визначений (а саме – суб'єктивно-людський аспект) вираження суті права як особливого типу і специфічної форми соціальної регуляції. Право без прав особи також неможливе, як і права людини без чи поза правом»¹².

На думку російських та вітчизняних вчених, 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, що закріплюють її положення, правила взаємовідносин між людьми, відносини особи (громадянина) та держави.

В суб'єктивному значенні права і свободи особи – це можливість, яка належить конкретній особі, що передбачена правовою нормою, і діяння, що захищене державою¹³.

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

За основу класифікації сутнісних характеристик прав людини видається доцільним використати досить поширену у вітчизняній літературі схему фундаментальних, вихідних ознак цього явища, сформульованих П. Рабіновичем, яку нині можна дещо до-

повнити й уточнити низкою положень, котрі впливають з інших підходів до з'ясування сутності поняття прав людини¹⁴. Зокрема зауважимо наступне:

- 1) розуміння прав людини як її певних можливостей
 - 2) підхід до розуміння сутності прав людини як вимоги суб'єкта про надання йому певних благ, адресованої суспільству, державі, законодавству;
 - 3) цікавою 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 якою права людини виступають специфічним різновидом соціальної справедливості щодо індивіда у конкретно-історичному контексті;
 - 5) доволі традиційною видається точка зору, згідно з якою права людини розуміються як певним чином внормована свобода;
 - 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.
- Окрім вищезазначених, зустрічаються й не дуже поширені підходи, за якими права людини – це:
- 8) «принципи, норми взаємовідносин між людиною та державою, які забезпечують індивіду можливість діяти на власний розсуд»;
 - 9) система гарантій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності особи;
 - 10) комплекс понять, які характеризують розвиток людини як соціальної істоти;
 - 11) «система правил з дотримання взаємних зобов'язань і відповідальності людини та держави»;
 - 12) комплекс понять, котрі характеризують правовий статус особи стосовно держави.

Розглядаючи наведені сутнісні ознаки в контексті прав і свобод громадян, які реалізуються у державному управлінні, необхідно зазначити, що особливістю 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 працювати¹⁵. Самі 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 звертаються¹⁶. 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.

Визначення суб'єктивного права за своєю логічною структурою і смисловим змістом вимагає вказівки на той зовнішній предмет, по відношенню до якого об'єктивним правом встановлена відповідна юридична можливість. Це дозволить встановити зміст прав.

В адміністративно-правових відносинах вказівка тільки на особистий інтерес громадянина, як це звичайно робиться по відношенню до уповноважених осіб в інших галузях права, часто недостатня. Інтерес – не єдиний «зовнішній предмет, у відношенні 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 визначеним соціальним благом»¹⁷. Такої ж точки зору по даному питанню дотримувалися, В. А. Патюлін¹⁸. Громадяни, які беруть участь у сфері діяльності органів державного 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 і тоді, коли порушуються інтереси інших осіб, інтереси держави. Будучи учасниками відносин адміністративно-правового характеру, усі ці громадяни мають дані суб'єктивні права. Об'єктом їх суб'єктивних прав у цьому випадку буде не особистий, а державний, суспільний інтерес або інтерес осіб, права яких вони захищають, вступивши у відносини з органами виконавчої влади.

Однак, слід зазначити, що в інтересах інших осіб захищати їх права інша особа вправі лише за їх дорученням. Кожен має право скористатися своїм правом на захист або відмовитися від цього права.

Виходячи з усього сказаного про природу, зміст суб'єктивного права громадян у сфері державного управління, можна дати його визначення: суб'єктивне право громадянина у сфері державного управління є встановлена адміністративно-правовими нормами і забезпечена спеціальними засобами охорони можливість і суспільна необхідність для громадянина активно діяти певним чином і вимагати визначених дій від інших суб'єктів у сфері діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування у своїх особистих, державних інтересах або за їх дорученням в інтересах інших громадян.

¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 231.

² Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература, 1974. – С. 123.

³ Проблемы общей теории права: Учебник для вузов / Под общ. ред. проф. В. С. Нерсесянца. – М.: НОРМА, 2001. – С. 225.

⁴ Якимов Ю. Я. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: Монография. – М.: Проспект, 1999. – С. 21.

⁵ Там само. – С. 14.

⁶ Вітрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Изд-во «Наука», 1979. – С. 186.

⁷ Бахрах Д. Н. Административное право России. – М.: НОРМА, 2000. – С. 77-80.

⁸ Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: Дис. ...докт.юрид.наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2004. – 435 с. – С. 98-100.

⁹ Кучинский В. А. Личность. Свобода. Право. – М.: Изд-во «Наука», 1978. – С. 115.

¹⁰ Рабінович П. М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) // Праці львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. – 1997. – Сер. II. – Вип. I. – С. 7-10.

¹¹ Погорілко В. Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 354 с. – С. 51.

¹² 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. / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: АН СССР. Институт государства и права, 1989. – 147 с. – С. 22.

¹³ Васецький В. Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі: Дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.01. – К., 2005. – 200 с. – С. 11-12.

¹⁴ Рабінович П. М. Права людини та їх юридичне забезпечення. (Основи загальної теорії права та держави): Навч. посібник. – К., 1992. – 154 с. – С. 8.

¹⁵ Овсянко Д. М. Административное право. Учебное пособие. Изд. 3-е, перераб. и дополн. – М.: Юристъ, 2000. – 468 с. – С. 42.

¹⁶ Мальков В. В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. – М.: Изд-во МГУ, 1967. – 108 с. – С. 13.

¹⁷ Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. – М., 1966. – 252 с. – С. 166.

Резюме

В статті здійснюється спроба проаналізувати суть і зміст визначення «права людини», які реалізуються в сфері публічного управління, класифікувати доктринальні підходи і запропонувати удосконалене бачення даної проблематики.

Ключевые слова: права людини, публічне управління, адміністративно-правовий статус

Summary

In this article the concept and matter of the definition of human rights that are realized in the field of public administration are analyzed, distinct doctrinal approaches are marked out and an improved vision of the mentioned problems is presented.

Key words: human rights, public administration, administrative and legal status.

Отримано 25.11.2009

І. О. МАЗУРОК

Ігор Олегівич Мазурок, кандидат юридичних наук, доцент Закарпатського державного університету

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
ТА ВІЙСЬКОВИХ СТРУКТУР НА ЗАКАРПАТТІ У 1939–1944 РОКАХ**

Територія Закарпаття, подібно до інших західноукраїнських земель – Східної Галичини і Північної Буковини, з певних історичних обставин, була насильно відірвана від основної території України і включена до складу іноземних держав. Відповідно до цього, виникає потреба у розкритті особливостей функціонування правових інститутів у регіоні за часів його перебування у складі гортистської Угорщини, у нерозривному зв'язку із попереднім та наступними історичними періодами їх розвитку. Специфіка розвитку і функціонування державно-владних інститутів регіону в зазначений період досліджені фрагментарно, на відміну від періодів його перебування у складі Чехословацької Республіки, Карпатської України та Радянської України.

У наявних працях діяльність органів публічної влади головним чином розглядається в загальноісторичному ракурсі, а власне правові аспекти згадуються спорадично і поверхово. У дослідженнях О. Довганича¹, З. Пашкуя², А. Пушкаша³, О. Русина⁴, В. Худанича⁵ різко негативно оцінюється діяльність угорських правоохоронних органів та військових підрозділів на Закарпатті у 1939–1944 роках, вони розглядаються як суто репресивні органи фашистського режиму. У новітніх роботах угорських вчених Л. Брензовича⁶, Г. Несце⁷ прослідковуються більш помірковані характеристики названих структур. Завданням даної статті є висвітлення юридичної площини статусу правоохоронних органів у регіоні в досліджуваній період.

Із включенням до складу Угорщини на Закарпатті починає функціонувати нова система силових структур – поліція, жандармерія та військові відомства. Відповідно до постанови уряду від 22 червня 1939 р.⁸, на підкарпатській території завдання державної безпеки, зокрема нагляд за іноземцями, в рамках угорської королівської поліції виконували поліцейське управління прикордонної області (прикордонний поліцейський капітан) на чолі з А. Мешко з Будапешта та підпорядковані йому сім поліцейських представництв прикордонної області (поліцейські експозитури прикордонної області) – в Хусті, Ясіні, Воловці, Ужкю, Перечині, Солотвині та Воловому (Міжгір'я)⁹. До їх компетенції входило: 1) висилка «неблагонадійних» осіб; 2) візування бланків закордонних пас-