

9. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.

10. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-15-p>.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-2.33>

СТРЕЛЬНИКОВ А.В.

## СПЕЦІАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СТАТУСИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ: СУТІСНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА

### SPECIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUSES OF INDIVIDUALS: ESSENTIAL AND CONCEPTUAL CHARACTERISTICS

Статтю присвячено дослідженню спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права. Встановлено, що поняття «адміністративно-правовий статус» за своїм змістом є суб'єктивно-об'єктивним, оскільки залежно від об'єкта спрямування характеризується підвищеною конфліктністю поглядів і позицій щодо виокремлення його структурних компонентів.

З'ясовано, що загальний адміністративно-правовий статус фізичної особи структурно змінюється залежно від соціальної ролі індивідуального суб'єкта спеціальними адміністративно-правовими статусами. Визначено, що спеціальний адміністративно-правовий статус – це 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 або соціальної діяльності людини й громадянина, що загалом впливають на правове становище такої особи.

Виокремлено за критерієм соціальної ролі фізичних осіб у конкретних адміністративно-правових відносинах такі спеціальні адміністративно-правові статуси, як: 1) членство в адміністративних колективах (участь в об'єднанні осіб за функціональних критерієм, які наділяються спільним правовим статусом відповідно до встановленого чинним адміністративним законодавством порядку взаємовідносин членів такого колективу з його керівництвом, на підставі внутрішньо узгодженого розподілу між ними суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і відповідальності); 2) перебування суб'єктів під адміністративною опікою (одержання допомоги від держави особами, які потребують соціального захисту); 3) проживання на території з особливим адміністративно-правовим режимом (набуття спеціального адміністративно-правового статусу через наявність специфічних правил щодо перебування на конкретній території: правила в'їзду в зону, пересування по ній, виїзду з неї, здійснення господарської та іншої діяльності в ній; застосування заходів адміністративного примусу в разі порушення встановлених обмежень); 4) отримання статусу суб'єктів дозвільної системи (отримання за власною ініціативою фізичної особи шляхом подання заяви до суб'єктів публічної адміністрації дозволу на здійснення дій (діяльності), які відповідно до адміністративного законодавства чітко контролюються уповноваженими органами).

**Ключові слова:** *фізична особа, правовий статус, адміністративно-правовий статус, суб'єктивні права, юридичні обов'язки.*

The article is devoted to the study of special administrative and legal statuses of individuals as subjects of administrative law. It is established that the concept of “administrative-legal status” in its content is subjective-objective, because depending on the object of direction, is characterized by increased conflict of views and positions on the separation of its structural components.

It was found that the general administrative and legal status of an individual changes structurally, depending on the social role of the individual subject, by special administrative and legal statuses. It is determined that the special administrative and legal status is a set of subjective rights and legal obligations of an individual, which are realized in administrative legal relations, are characterized by features and specifics of specific socio-state, industrial, labor or social activities of man and citizen, which generally affect the legal status of such a person.

According to the criterion of social role of individuals in specific administrative and legal relations, such special administrative and legal statuses as: 1) membership in administrative teams (participation in the association of persons by functional criteria, which are endowed with a common legal status, in accordance with the current administrative legislation of the order of relations of members of such collective with its management, on the basis of internally coordinated distribution between them of subjective rights, legal duties and responsibilities); 2) stay of subjects under administrative guardianship (receiving assistance from the state to persons in need of social protection); 3) living in a territory with a special administrative and legal regime (acquisition of a special administrative and legal status in connection with the existence of specific rules for staying in a particular territory: rules of entry into the zone, movement through it, exit from it, economic and other activities in it, the application of measures of administrative coercion in case of violation of the established restrictions); 4) obtaining the status of the subjects of the permit system (obtaining on its own initiative an individual, by submitting an application to the subjects of public administration, permission to carry out actions (activities), which in accordance with administrative law are clearly controlled by authorized bodies).

**Key words:** *individual person, legal status, administrative and legal status, subjective rights, legal obligations.*

**Вступ.** Поняття «адміністративно-правовий статус» за своїм змістом є суб’єктивно-об’єктивним, оскільки залежно від об’єкта спрямування характеризується підвищеною конфліктністю поглядів і позицій щодо виокремлення його структурних компонентів. Результати виокремлення складників цього поняття характеризуються посиленою важливістю, адже безпосередньо пов’язані із приватними та/або публічними інтересами осіб і детермінують якість підсумкових актів різноманітних правових процесів і процедур. Усім сферам юриспруденції, які ґрунтуються на дискреційній діяльності, властива своєрідна постійна відновлюваність, що характеризується діалектичною суперечністю явищ і потребує доктринального опрацювання. Зазначене є актуальним і справедливим і для спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб.

Ба більше, питання адміністративно-правового статусу суб’єкта права є, по суті, одним із центральних питань як теорії держави і права, так і всіх галузевих юридичних наук, адже це поняття визначає та синтезує становище індивідуального або колективного суб’єкта права в суспільних відносинах. Усі інші не менш важливі поняття, що стосуються участі фізичної особи у правових відносинах, а саме – права та обов’язки особи, відповідальність, впливають саме з категорії правового статусу як однієї з центральних категорій правової науки.

Проблема спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб як суб’єктів адміністративного права актуалізується й тим, що доктрина сучасного адміністративного права особливо формує підхід до місця й ролі людини та громадянина в адміністративному праві. Зазначене зумовлюється особливостями розвитку науки адміністративного права, в основу якого покладено нову ідеологію «служіння держави» інтересам людини на протиположності до домінуючої минулому ідеології «панування держави» над людиною.

Теоретико-методологічне підґрунтя для дослідження питань змісту спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб становлять праці таких учених-правників, як: М.Г. Александрова, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Бобровник, М.А. Бояринцева, М.В. Вітрука, В.М. Горшеньова, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, М.І. Матузов, П.О. Недбайло, В.С. Нерсисянц, Н.М. Оніщен-

ко, А.В. Полякова, В.Д. Перевалов, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, В.В. Сухонос, О.Д. Тихомиров, І.Є. Фарбер, О.П. Хамходера, Ю.С. Шемшученко, Л.С. Явич та інших. Незважаючи на це, сьогодні є низка дискусійних аспектів, що стосуються адміністративно-правового статусу фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права, зокрема питання змісту та особливостей спеціальних статусів суб'єктів адміністративного права.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення змістово-правової характеристики спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб.

**Результати дослідження.** Поняття «правовий статус» (походить від латинського слова «status», що означає стан, положення) має широке значення та багатоеlementним абстрактним терміном, який означає сукупність елементів, параметрів, значень об'єкта або суб'єкта [1, с. 609]. У «Юридичній енциклопедії» поняття «правовий статус» визначається як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [2]. Отже, правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення змінюється залежно від правовідносин, у які він вступає [3, с. 65].

Варто акцентувати увагу на тому, що суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які є обов'язковим елементом структури правового статусу фізичної особи, можуть бути загальними для всіх без винятку осіб і спеціальними – для деяких суб'єктів правовідносин. Зазначене зумовлює можливість виокремлення, відповідно до змістового критерію, таких статусів фізичної особи, як:

– 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 базовим для інших статусів;

– 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 й громадянина, що загалом впливають на правове становище такої особи;

– галузевий адміністративно-правовий статус – конкретизований нормами конкретної підгалузі адміністративного права (службового, поліцейського, деліктного тощо) статус фізичної особи;

– індивідуальний адміністративно-правовий статус – статус конкретного суб'єкта адміністративного права.

Аналіз законодавства, яке визначає адміністративну правосуб'єктність різних категорій індивідуальних суб'єктів адміністративного права, дає змогу виокремити значну кількість фізичних осіб із спеціальним адміністративно-правовим статусом, які характеризуються особливою соціальною роллю та спеціальним обсягом їхньої правосуб'єктності в різних сферах суспільних відносин.

Залежно від соціальної ролі, яку виконують індивідуальні суб'єкти в конкретних адміністративно-правових відносинах, можна виокремити такі спеціальні адміністративно-правові статуси [4, с. 123]: 1) членство в адміністративних колективах; 2) перебування суб'єктів під адміністративною опікою; 3) проживання на території з особливим адміністративно-правовим режимом; 4) отримання статусу суб'єктів дозвільної системи. Видається за потрібне більш детально розглянути особливості зазначених спеціальних адміністративно-правових статусів.

Членство в адміністративних колективах – це участь в об'єднанні громадян за функціональним критерієм, які наділяються спільним правовим статусом, відповідно до встановленого чинним адміністративним законодавством порядку взаємовідносин членів такого колективу з його керівництвом, на підставі внутрішньо узгодженого розподілу між ними суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і відповідальності. Це, наприклад, заклади післядипломної освіти, вищі навчальні заклади, колективи мілітаризованих службовців тощо.

Специфіка суб'єктивних прав і юридичних обов'язків членів адміністративних колективів проявляється саме в індивідуальних (особистих) характеристиках, а у службових повноваженнях таких осіб. Норми адміністративного права регулюють питання: адміністративної відповідальності членів адміністративних колективів; їхньої участі у професійних спілках; захисту ними своїх прав у адміністративному порядку. Водночас у деяких випадках на індивідуальні (особисті) права членів адміністративних колективів прямо або опосередковано поширюються також норми трудового права (оплата працівникам поліції за роботу в нічний час, у вихідні та святкові дні; надання відпусток через вагітність і пологи; виплата добових на час відрядження та інше).

Перебування суб'єктів під адміністративною опікою – одержання допомоги від держави особами, які потребують соціального захисту, незалежно від їхньої службової або трудової діяльності. Усіх суб'єктів адміністративної опіки залежно від передумов набуття спеціального статусу можна поділити на два види:

- соціально вразливі верстви населення (наприклад, бездомні, сироти, самотні матері, особи, які мають соматичні або психічні захворювання, інваліди, члени багатодітних родин та інші);
- жертви непередбачуваних (тих, які виникають незалежно від волі або дій осіб) ситуацій (наприклад, особи, які вимушено втратили місце роботи; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; учасники бойових дій в Афганістані; вимушені переселенці; біженці; особи, які постраждали від соціальних криз, техногенних катастроф і стихійних лих).

Адміністративна опіка реалізується в таких формах і за допомогою здійснення таких заходів: а) на постійній основі та/або одноразова виплата грошових сум (наприклад, виплата пенсій за віком, з інвалідності, у разі втрати годувальника, за вислугу років, соціальних пенсій); б) виплата різного роду державних допомог (трудова, соціальна та інше); в) виплата адресної соціальної допомоги (житлово-комунальні субсидії); г) соціальне обслуговування непрацездатних (стаціонарне обслуговування, догляд за особами вдома та ін.); ґ) надання іншої матеріальної та/або нематеріальної допомоги (тимчасове забезпечення житловою площею; надання транспортних й інших послуг; організаційно-методична допомога в працевлаштуванні чи отриманні необхідних документів).

Видається за необхідне акцентувати увагу на потребі відмежування адміністративної опіки від інших суміжних явищ, зокрема таких, як: цивільно-правова опіка (врегульована нормами цивільного права форма захисту майнових і немайнових прав фізичних осіб, які внаслідок настання певних обставин (вік, стан здоров'я) не можуть самостійно реалізовувати надані їм права), соціальне забезпечення (сукупність заходів економічного характеру, що функціонально спрямовані на матеріальне забезпечення особи від різного роду соціальних ризиків).

Щодо спеціального адміністративно-правового статусу фізичної особи, що пов'язаний із проживанням на території з особливим правовим режимом, варто зазначити таке. Правові категорії «правовий статус» і «правовий режим» є парними, оскільки статус за своїм змістом пов'язується із суб'єктами правовідносин, а режим, відповідно, з його об'єктом. Отже, правовий режим покликаний окреслювати межі дозволеної поведінки конкретних суб'єктів, формуючи їхній правовий статус.

Фізичними особами, які наділяються спеціальним адміністративно-правовим статусом з огляду на проживання на території з особливим правовим режимом, є: жителі прикордонної зони, закритих міст, заповідників, зон екологічного лиха, вільних економічних зон, територій на яких введено надзвичайний (військовий) стан або карантин тощо). Набуття такого спеціального адміністративно-правового статусу пов'язується з наявністю специфічних правил щодо перебування на конкретній території: правила в'їзду в зону, пересування по ній, виїзду з неї, здійснення господарської та іншої діяльності в ній; застосування заходів адміністративного примусу в разі порушення встановлених обмежень.

Усі спеціальні територіальні режими можна класифікувати: 1) за критерієм можливості застосування адміністративно-наглядових і контрольних заходів: а) суворі режими (надзвичайного або військового стану); б) пільгові режими (режим вільної економічної зони); 2) за критерієм часу функціонування: а) постійні (вводяться на відповідних територіях тільки на підставі законів України); б) тимчасові (вводяться на підставі відомчих рішень шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів).

Наділення фізичної особи спеціальним адміністративно-правовим статусом також передбачається в разі отримання нею статусу суб'єкта дозвільної системи. Дозвільна система передбачає отримання за власною ініціативою фізичної особи шляхом подання заяви до суб'єктів публічної адміністрації дозволу на здійснення дій (діяльності), які відповідно до адміністративного законодавства чітко контролюються уповноваженими органами. Правова регламентація порядку функціонування дозвільної системи в Україні здійснюється на підзаконному рівні, зокрема Положенням про дозвільну систему (затв. Постановою КМУ № 576-92-п від 12 жовтня 1992 року) [5].

Дозвільна система характеризується сукупністю властивих їй ознак, які відокремлюють її від інших видів виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема таких, як:

- реалізується в межах конкретних адміністративних правовідносин, які виникають за ініціативою приватної особи шляхом подання заяви встановленого чинним законодавством зразка щодо надання дозволу на здійснення певних дій (діяльності);

– видача дозволів контролюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації (зокрема, органами виконавчої влади);

– передбачає здійснення адміністративного нагляду за процесом фактичного провадження дозволеного виду діяльності з можливістю застосування заходів адміністративного примусу до особи, яка порушує встановлений порядок і правила її здійснення, зокрема анулювання наданого дозволу;

– результатом адміністративних правовідносин, які виникають під час реалізації дозвільної системи, є отримання спеціального строкового дозволу, що має форму адміністративного акта [4, с. 135].

Як уявляється, видача спеціальних дозволів щодо провадження окремих видів діяльності в процесі здійснення дозвільної системи є логічним завершенням процедури попереднього контролю та перевірки обґрунтованості заяв приватних осіб. Щодо строковості, то варто зазначити, що дозволи можуть видаватися як на чітко встановлений проміжок часу, так і безстроково. Формою таких дозволів є ліцензія, патент, квота, сертифікат тощо.

Щодо особливостей такого спеціального адміністративно-правового статусу суб'єктів дозвільної системи, то варто зазначити те, що такий статус передбачає наявність специфічних юридичних обов'язків: необхідність звернення до суб'єкта публічної адміністрації фізичної особи шляхом подання заяви, оформлення додаткових документів, тип яких залежить від виду діяльності, проходження контролю, суворе дотримання правил здійснення дозволенних дій. Ба більше, зазначений статус передбачає можливість розширення адміністративної деліктоздатності, а також отримання суб'єктивних прав, з метою володіння якими приватна особа і стала суб'єктом відповідних правовідносин (наприклад, право керування транспортним засобом, купівлі мисливської нарізної та гладкоствольної зброї, експлуатації радіопередавальних пристроїв та інше).

**Висновки.** Встановлено, що проблема спеціальних адміністративно-правових статусів фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права актуалізується тим, що в основу доктрини сучасного адміністративного права покладено нову ідеологію «служіння держави» інтересам людини на противагу домінантній у минулому ідеології «панування держави» над людиною.

Виокремлено відповідно до змістовного критерію такі адміністративно-правові статуси фізичної особи як суб'єкта адміністративного права: 1) загальний; 2) спеціальний; 3) галузевий; 4) індивідуальний.

Визначено, що спеціальний адміністративно-правовий статус фізичної особи – це 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 й громадянина, що загалом впливають на правове становище такої особи.

З'ясовано, що залежно від соціальної ролі, яку виконують індивідуальні суб'єкти в конкретних адміністративно-правових відносинах, можна виокремити такі спеціальні адміністративно-правові статуси: а) членство в адміністративних колективах; б) перебування суб'єктів під адміністративною опікою; в) проживання на території з особливим адміністративно-правовим режимом; г) отримання статусу суб'єктів дозвільної системи.

#### Список використаних джерел:

1. Мещерякова О.В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609–612.
2. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : в 6 т. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://leksika.com.ua/19980614/legal/> (дата звернення: 01.12.2020).
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. л-ра, 2003. 495 с.
4. Васильєв Л.С. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посібник. Харків : Одісей, 2002. 288 с.
5. Положення про дозвільну систему : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576-92-п. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF> (дата звернення: 01.12.2020).