

24. Симонян Л. А. Функции советского государственного управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1977. — С. 9.  
25. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. — К., 1979. — С. 49.  
26. Див. Конституція України. — Ст. 19 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — 23 липня. — № 30. — Ст. 141.

УДК 342.922-054(477)

*М. А. Бояринцева*

*Здобувачка третього року навчання,  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького*

### **ОСОБЛИВОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ**

Відповідно до поділу правосуб'єктності громадян на загальну та спеціальну [1], розрізняють загальний та спеціальний адміністративно-правові статуси.

Загальний правовий статус — статус особи як громадянина держави закріплений у Конституції та законах. Він є загальним і однаковим для всіх, незалежно від національності, релігійних переконань, соціального стану. Характеризується стабільністю і визначеністю, передбачає рівність прав і обов'язків громадян, рівність їх перед законом. Є основою для набуття конкретних суб'єктивних прав, покладення обов'язків і несення відповідальності [2].

Кожен громадянин наділений передусім загальним статусом, який здебільшого рівний для всіх, і, в той же час, може бути носієм одного або кількох спеціальних статусів (наприклад, начальник штабу ПВО — він громадянин, військовослужбовець та посадова особа). Досить часто спеціальний статус просто доповнює загальний, але іноді спеціальний статус впливає на загальний, обмежуючи та змінюючи його. Отже спеціальний статус — це статус особи як представника тієї чи іншої соціальної групи, відокремленої за певним юридико-значущим началом (родом діяльності, віком та інше), який наділений відповідно до законів та інших нормативно-правових актів спеціальними, додатковими правами і обов'язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (студент, пенсіонер, військовослужбовець, посадова особа та інше) є спільним для певного кола осіб. Спеціальний статус доповнює (статус депутата) або обмежує (статус рецидивіста) загальний правовий статус, тобто коректує його. На відміну від загального статусу, який є постійним, спеціальний статус має тимчасовий характер [2].

Конкретизація основних прав і обов'язків здійснюється в залежності від віку, професійного, сімейного та інших станів особи. Іноді сукупність спеціальних прав і обов'язків називають правовим модусом [3]. Спеціальний правовий статус свідчить про особливе правове становище суб'єктів цієї групи відносно, що характеризується специфічним правовим методом регулювання, тобто специфікою правової реалізації їх інтересів [4].

Спеціальні правові статуси громадян віднайшли своє безпосереднє втілення в нормах галузей права. Галузеві правові статуси особи перебувають у певному зв'язку з її конституційним статусом. Конституційний статус є соціально-правовою основою для всіх галузевих статусів, бо галузеві статуси в певній своїй частині виступають конкретизацією конституційного статусу особи, а в іншій — мають відповідати конституційному статусу особи. Конкретизація не має призводити до зміни змісту вихідних правових норм. Аналогічна позиція має місце і в співвідношенні загального і спеціального адміністративно-правових статусів.

У реальному житті існує велика кількість спеціальних адміністративно-правових статусів. Їх класифікація може відбуватися за різними підставами: приналежність громадян до різних соціальних груп; професійні, вікові, статеві характеристики.

Заслуговує на певну увагу класифікація спеціальних адміністративно-правових статусів громадян за критерієм соціальної ролі індивіда, запропонована Д. М. Бахрахом [1]. Автор 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 вчений відносить осіб, які навчаються (студенти, аспіранти, учні технікумів); мілітаризованих службовців (військовослужбовців, робітників воєнізованих формувань); осіб, свобода яких обмежена в адміністративному порядку (неповнолітніх, поміщених за правопорушення в спеціальні навчальні заклади та ін.).

Спеціальні адміністративно-правові статуси визначаються соціальною роллю конкретних індивідів як суб'єктів адміністративного права, обсягом і характером їхньої правосуб'єктності в різноманітних галузях суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом.

А. С. Васильєв також поділяє спеціальний адміністративно-правовий статус громадянина в залежності від рольових позицій індивідів, що беруть участь у конкретних адміністративно-правових відносинах [5].

Зокрема, 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 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. Так, ставши, наприклад, робітником міліції, громадянин, відповідно до Закону України "Про міліцію", набуває право на додаткову оплачувану відпустку, державне страхування і відшкодування збитку у випадку загибелі або каліцтва та ін. 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 і т. п.

Адміністративне право регулює адміністративну відповідальність членів адміністративних колективів, час їхньої праці (навчання) і відпочинку, підстави, розміри і порядок оплати їхньої трудової діяльності (шляхом видачі грошового утримання або виплати стипендій). Як правило, суперечки військових, робітників міліції, органів СБУ, студентів і ін. з адміністрацією вирішуються в адміністративному, а не в судовому порядку та у відповідних процедурах регулюються адміністративно-правовими нормами. У той же час в ряді випадків (оплата робітникам міліції за роботу в нічний час, у вихідні і святкові дні; надання відпусток по вагітності; виплата добогих при відрядженнях і ін.) на особисті права членів адміністративних колективів прямо або опосередковано (субсідіарно) поширюються також норми трудового права. Проте, у будь-якому випадку специфіка прав і обов'язків членів адміністративних колективів полягає саме в особливостях особистих, а не службових прав і обов'язків, є конкретизацією компетенції колективного суб'єкта адміністративного права, тобто відповідної організації (органа міліції, військової частини, гірничо-рятувальної служби і т. п.).

Характерними рисами адміністративно-правового статусу володіють також суб'єкти адміністративної опіки, що складається з надання допомоги особам, які потребують соціального захисту: видачі грошових сум, організаційному сприянні, наданні спеціальних медичних послуг, наданні різноманітних пільг і привілеїв і т. д. Практичну діяльність по здійсненню опіки реалізують органи державної виконавчої влади. І та частина цієї опіки, що регламентується нормами адміністративного права, може бути названа адміністративною.

При цьому адміністративну опіку варто відрізнити від іншої форми соціального захисту, що пов'язана із соціальним забезпеченням населення, що залежить від трудової діяльності, стажу роботи, розміру заробітку і т. д. До цієї форми соціального захисту відноситься, в основному, виплата пенсій за віком або по інвалідності.

Суб'єктами адміністративної опіки є безробітні, чорнобильці, змушені переселенці, інваліди Вітчизняної війни, афганці і прирівняні до них особи; діти-сироти, багатодітні батьки; особи, що страждають психічними захворюваннями; хворі діабетом, туберкульозом і багато інших категорій громадян. Основами для придбання статусу суб'єкта адміністративної опіки можуть бути різні факти і події: демографічні обставини, технічні й екологічні катастрофи, інші несприятливі соціальні чинники. Саме ці факти і події (особливо соціальні чинники) лежать в основі актів, що видаються повноважними державними органами про допомогу безробітним, про заходи для соціального захисту військових і осіб, звільнених із військової служби; про надання спеціальних медичних послуг хворим діабетом і туберкульозом і т. п.

Здійснення адміністративної опіки покладено на визначені органи виконавчої влади (служби зайнятості, органи соціального забезпечення, міграційні служби та ін.). Вони зобов'язані забезпечити реалізацію законодавства про адміністративну опіку, домагатися чіткого і своєчасного виконання встановлених законом формалізованих процедур. Насамперед, за загальним правилом особа, що потребує соціального захисту, повинна подати заяву до компетентного органу про визнання її безробітною, багатодітною, біженцем або змушеним переселенцем. Якщо громадянин має документи, що підтверджують його право на державну допомогу, він зобов'язаний подати їх разом із заявою. Документи приймаються, реєструються і

перевіряються з погляду їхньої істинності і законності придбання. Потім повноважний орган приймає рішення про визнання заявника хворим, безробітним, змушеним переселенцем і т. п. Це рішення, прийняте відповідно до вимог законодавства, є підставою для надання особі або її сім'ї тих видів допомоги, що передбачені законом.

Ще один спеціальний адміністративно-правовий статус індивідуальних суб'єктів адміністративного права пов'язаний з особливими режимами територій.

Головна особливість таких територій полягає в тому, що в їхніх межах діють спеціальні адміністративні режими. Прикладами цих режимів можуть бути режими прикордонної зони, закритих міст, заповідників, зон екологічного лиха, вільних економічних зон, територій, на яких введено надзвичайний (військовий) стан або карантин із нагоди радіоактивного зараження і т. п.

На таких територіях постійні і тимчасові жителі набувають спеціального адміністративно-правового статусу, що включає, частіше за все, особливі правила в'їзду до зони, виїзду з неї, пересування по зоні, здійснення виробничої, господарської й іншої діяльності в ній; реалізації контрольно-наглядових функцій, а також застосування адміністративного примусу до порушників правил, що діють у зоні.

При цьому серед спеціальних територіальних режимів, поряд із суворими режимами (як, наприклад, режим надзвичайного або військового стану) зустрічаються і пільгові режими (зокрема, режим вільних економічних зон).

З погляду тимчасових рамок дії спеціальних умов, адміністративні режими підрозділяються на постійні та тимчасові (або ситуаційні). Постійні спеціальні режими вводяться на відповідних територіях тільки на підставі законів України, тоді як тимчасові (ситуаційні) можуть бути встановлені різними державними органами, зокрема Президентом України, Урядом, головою обласної адміністрації та ін.

Істотними особливостями характеризується також адміністративно-правовий статус суб'єктів дозвільної системи. Дозвільна система передбачає встановлені нормами адміністративного права порядок і правила здійснення визначених видів діяльності, пов'язаної з підвищеною небезпекою для оточуючих, і тому потребує одержання спеціальних попередніх дозволів, що видаються уповноваженими на те органами державної виконавчої влади.

Одержання попередніх дозволів органів виконавчої влади на вчинення визначених дій, у принципі, поширено достатньо широко. Правовідносини, що виникають між апаратом державних виконавчих органів і громадянами з приводу одержання таких дозволів, регулюються адміністративним правом. Проте, одержання попередніх дозволів, пов'язаних із реалізацією функцій дозвільної системи, мають ряд особливостей, що відрізняють дозвільну систему від інших видів оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності.

По-перше, це особливий порядок діяльності, що складає підвищену небезпеку для громадян, суспільства та держави і здійснюється на основі санкціонованого уповноваженими державними органами винятку із загальних правил із забезпечення суспільного порядку і державної безпеки.

По-друге, дозвільна система реалізується в рамках адміністративно-правових відношень, які виникають не з ініціативи суб'єктів виконавчої влади, а на основі подачі зацікавленими громадянами відповідних заяв про видачу дозволів на здійснення визначених дій (діяльності), що контролюється уповноваженими виконавчими органами.

По-третє, атрибутивною ознакою дозвільної системи є адміністративний нагляд за фактичним здійсненням дозволеної (санкціонованої) діяльності з застосуванням різноманітних заходів адміністративного примусу до порушників порядку і правил її здійснення, включно до припинення дії виданого дозволу (позбавлення спеціальних прав, призупинення або припинення дії ліцензії і т. п.).

Нарешті, по-четверте, результатом правовідносин, що виникають у процесі реалізації дозвільної системи, є одержання дозволу на визначену діяльність, яка втілюється у форму індивідуального правомочного акта, і тим самим завершує дозвільний процес.

Таким чином, видача спеціальних дозволів у процесі здійснення дозвільної системи є завершенням попереднього контролю і перевірки обґрунтованості заяви зацікавлених осіб на здійснення спеціальних видів діяльності (наприклад: виробництво, придбання, збереження, перевезення, збут і використання вогнепальної зброї, вибухових речовин, боеприпасів, сильно діючих отрут; відкриття і функціонування стрілецьких тирів, піротехнічних і збройно-ремонтних майстерень, штемпельно-граверних і поліграфічних підприємств, інших аналогічних виробництв, а також відкриття магазинів, що торгують зброєю і боеприпасами, підприємств, на яких провадяться або зберігаються сильнодіючі хімічні і радіоактивні матеріали і т. п.).

Дозволи, надані органами дозвільної системи, можуть видаватися на визначений або невизначений термін. Вони висловлюються у формі ліцензій, патентів, квот, сертифікатів і т. п., у залежності від видів

діяльності, що потребує відповідного офіційного санкціонування уповноважених органів. При цьому в основі дозволу (або відмови в його видачі) можуть бути звичайні або дискреційні повноваження суб'єкта виконавчої влади, що дозволяють діяти йому на власний розсуд у залежності від сформованих обставин.

В останньому випадку при розгляді заяв про видачу відповідних дозволів можуть бути допущені серйозні порушення чинного законодавства й обмеження прав і законних інтересів громадян. Тому послідовна реалізація ідеї демократизації громадського життя, розширення прав і свобод громадян припускає обмеження свободи розсуду, наданої органам виконавчої влади при розгляді заяв громадян, більш чітко закріплення в законах процедур видачі спеціальних дозволів, основи відмови в їхній видачі, а також порядку оскарження дій органів, що здійснюють функції дозвільної системи.

Широкий спектр спеціальних адміністративно-правових статусів можна визначити у зв'язку із професійною діяльністю осіб. Це — народні депутати, судді, державні службовці та інші. Особливість їх правового становища полягає в забороні займатися певними видами діяльності, у додаткових гарантіях недоторканості особи, в ряді пільг [7].

Розглянемо найбільш поширений різновид спеціального адміністративно-правового статусу — статус державного службовця.

Головною особливістю адміністративно-правового статусу державних службовців є те, що вони представляють кадровий склад (або персонал) органів державної виконавчої влади. Через них, як робітників відповідних державних органів, реалізуються задачі і функції державної виконавчої влади на різних рівнях і в різноманітних сферах державного та громадського життя. Саме вони є останньою, але практично найважливішою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується державна виконавча влада, упроваджуються в життя конкретні управлінські рішення і засновані на них правові акти управління. Від того, наскільки правильно державні службовці розуміють покладені на них функції, повноваження й обов'язки, реально залежить ефективність функціонування практично кожного державного органа і всієї системи державного управління.

Всі робітники державного апарату, що займають посади у відповідних державних органах, є державними службовцями. Проте далеко не всі вони мають безпосереднє фахове відношення до діяльності, пов'язаної з виконанням юридично владних функцій державного управління. Практична реалізація цих функцій покладається на посадових осіб, які представляють особливу категорію службовців. Посадові особи — це працівники, що знаходяться на державній службі в установі, органі або організації і обіймають там посади, пов'язані зі здійсненням організаційних, адміністративно-управлінських функцій, спрямованих на реалізацію державної влади. До посадових осіб відносяться робітники різноманітних державних органів і організацій, що наділені правом здійснювати функції, пов'язані з правом чинити юридично владні дії і формулювати обов'язкові до виконання вимоги до непідпорядкованих їм особам і організаціям. У залежності від конкретного змісту функцій і повноважень серед посадових осіб можна виділити: а) керівників, б) відповідальних (провідних) спеціалістів, в) представників адміністративної влади.

Керівники — це посадові особи, основний зміст діяльності яких полягає в напрямку і керівництві діяльністю безпосередньо підпорядкованих їм робітників: спеціалістів, виконавців, представників допоміжного персоналу, інших службовців. Правовою підставою діяльності керівників є Положення про відповідні органи або їхні структурні підрозділи, а також посадові інструкції.

На відміну від керівників, відповідальні (провідні) спеціалісти здійснюють керівництво не цілісними об'єктами або їхніми структурними підрозділами, а виконують окремі спеціалізовані управлінські функції (або елементи цих функцій): планово-фінансова робота, бухгалтерська діяльність, юридичне обслуговування тощо. Відповідно до чинного законодавства до відповідальних (провідних) спеціалістів відносяться посадові особи державних установ, підприємств і організацій, що від імені або за дорученням відповідних органів управління, установ або організацій особисто здійснюють керівництво виконанням визначених спеціалізованих функцій і готують для керівництва проекти рішень по цих функціях або самі, в межах своєї компетенції, приймають такі рішення.

До особливої категорії посадових осіб варто віднести також представників влади, бо їхній правовий статус характеризується специфічними особливостями. По-перше, слід зазначити, що ці особи реалізують владу, що є реальним процесом здійснення соціальними суб'єктами своєї волі в тих або інших формах, тими або іншими методами, у тому числі і шляхом нав'язування її іншим особам. Виходячи з цього, до цієї категорії посадових осіб варто віднести відповідних представників усіх трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової. По-друге, необхідно підкреслити, що основна ознака, що виділяє цю категорію з числа інших посадових осіб відповідних державних структур, полягає в тому, що представники влади

мають право постійно або тимчасово приймати рішення або давати розпорядження щодо інших осіб, не підпорядкованих їм у службовому відношенні.

Конкретні права й обов'язки державних службовців визначаються на підставі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються в компетентних Положеннях і посадових інструкціях, які затверджуються керівниками відповідних органів відповідно до вимог законодавства. У цих положеннях і інструкціях закріплюються задачі, функції і повноваження службовців з урахуванням статусу їхніх посад і компетенції тих державних органів, у структурі яких передбачені займані ними посади.

При цьому в статус конкретного службовця органічно включаються не тільки норми, що надають йому визначені права і покладають на нього відповідні обов'язки і відповідальність, але і норми, що встановлюють для службовця визначені обмеження, у зв'язку зі здійсненням службової діяльності.

Отже, відмежування спеціального правового статусу однієї особи від усіх інших здійснюється у площині її правосуб'єктності, головним чином дієздатності, оскільки правоздатність є однаковою та рівною для всіх. Так, право на заняття підприємницькою діяльністю і на створення акціонерного товариства — елемент правоздатності кожного, однак реалізувати його може лише особа, яка наділена спеціальним статусом підприємця.

Спеціальний адміністративно-правовий статус дозволяє більш детально визначити обсяг правосуб'єктності певної особи, правильно та всебічно реалізовувати свій загальний правовий статус, з однієї сторони, а з іншої — обтяжує особу певними обмеженнями щодо здійснення своїх прав та обов'язків.

Список використаної літератури

#### *Література*

1. Бахрах Д. Н. Индивидуальные субъекты административного права // Государство и право. — 1994. — № 3. — С. 16–24.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. — Харків, 2001. — 655 с.
3. Витрук Н. В. Правовой статус личности в СССР. — М., 1985. — С. 89.
4. Положення про прикордонний режим, затверджене постановою КМУ від 27. 07. 98. № 1147 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 30. — Ст. 1127.
5. Васильев А. С. Административное право Украины. — Харьков, 2002. — 287 с.
6. Положення про порядок надання пільгового довгострокового державного кредиту молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) житла, затверджене постановою КМУ від 17. 05. 99. № 825 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 20. — Ст. 887.
7. Про статус народного депутата України: Закон України від 17. 11. 92. (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3. — Ст. 17.
8. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22. 10. 93. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 45. — Ст. 425.
9. Про основні принципи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні: Закон України від 16. 12. 93. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 4. — Ст. 18.
10. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01. 12. 98. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 51. — Ст. 1870.
11. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 01. 03. 91. (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 3. — Ст. 10.

УДК 351.713

*М. А. Пожидасєва*  
викладач факультету права Національного  
технічного університету України “КПІ”,  
здобувачка Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України

### **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН, ЯКІ СКЛАДАЮТЬСЯ ПРИ СПРАВЛЯННІ ЄДИНОГО ПОДАТКУ**

Наприкінці 90-х років з метою сприяння розвитку малого підприємництва на законодавчому рівні було прийнято ряд нормативно-правових актів з питань оподаткування: Закон України “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” від 13. 02. 1998 р.; Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” від 10. 02. 1998 р.; Закон України “Про фіксований сільськогосподарський податок” від 17. 12. 1998 р.; Указ Президента України “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів