

ТЕОРІЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ В УМОВАХ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

THEORY OF SUBJECTIVE PUBLIC RIGHTS OF A PRIVATE PERSON IN THE CONDITIONS OF MODERN DEVELOPMENT OF SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW

Чуб А.В., к.ю.н.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права

Запорізький національний університет

У науковій статті здійснено характеристику теорії суб'єктивних публічних прав приватної особи в умовах сучасного розвитку науки адміністративного права. Метою даного дослідження є визначення сутності теорії суб'єктивних публічних прав приватної особи в умовах сучасного розвитку науки адміністративного права. Визначено відносини між суб'єктами права й адміністративними органами, автор виділяє три типові ситуації, коли ці відносини відбуваються, та засади для їх виникнення: за умови наявності юридичного інтересу – якщо суб'єкт має кваліфікований юридичний інтерес, щодо якого орган адміністрації зобов'язаний виявити його законність і врахувати його, якщо це можливо (а якщо ні, то повинен виправдати відмову); за умови наявності фактичного інтересу – якщо суб'єкт господарювання в нинішній чи майбутній ситуації отримає пряму користь у результаті дій чи бездіяльності органу публічної влади; за умови наявності публічного суб'єктивного права – якщо суб'єкт звертається до адміністративного суду з позовом щодо вимоги від органу публічної влади конкретних дій (або утримання від певних дій), які він юридично зобов'язаний виконувати (утриматися) відповідно до свого призначення. Як висновок обґрунтовано, що загальнотеоретичний підхід до визначення категорії «суб'єктивні публічні права» будуватиметься на визнанні визначальними їхніми ознаками певних не правових, а психологічних феноменів: волі, інтересу, потенційної активності. Наголошено, що особливості соціокультурного розвитку вітчизняного адміністративного права зумовили занепад наукового інтересу до тематики суб'єктивних публічних прав; наслідком цього є сьогоденна ситуація недостатнього дослідження цієї проблеми.

Ключові слова: історико-правова характеристика, суб'єктивні публічні права, приватна особа, становлення, адміністративний орган.

The scientific article describes the theory of subjective public rights of an individual in the modern development of the science of administrative law. The purpose of this study is to determine the essence of the theory of subjective public rights of the individual in the modern development of the science of administrative law. It is determined that the mutual relations between subjects of law and administrative bodies, the author identifies three typical situations when these relations occur, and the principles for their occurrence: provided there is a legal interest – if the subject has a qualified legal interest in which the administrative body is obliged to identify its legality and take it into account, if possible (and if not, must justify the refusal); provided that there is a factual interest – if the business entity in the current or future situation will receive direct benefits as a result of actions or inaction of a public authority; subject to the existence of a public subjective right – if the subject applies to the administrative court with a claim for a requirement from a public authority of specific actions (or refrain from certain actions), which he is legally obliged to perform (withhold) in accordance with its purpose. As a conclusion, it is substantiated that the general theoretical approach to defining the category of "subjective public rights" is based on the recognition of their defining features of certain not legal but psychological phenomena: will, interest, potential activity. It is emphasized that the peculiarities of the socio-cultural development of domestic administrative law have led to a certain decline in scientific interest in the subject of subjective public rights; the consequence of this is the current situation of insufficient research of this problem.

Key words: historical and legal characteristics, subjective public rights, individual, formation, administrative body.

Постановка проблеми. Виправити ситуацію в бік паритету сторін публічно-правових відносин спроможний концепт суб'єктивних публічних прав приватної особи. У найбільш загальному розумінні саме суб'єктивні публічні права надають своєму носію право вимагати від суб'єкта публічної влади певної поведінки, тобто роблять тотожними у правовому аспекті позиції владних і некладних учасників публічно-правових відносин. Інакше кажучи, конструкція суб'єктивного публічного права надає приватній особі права, а органи публічної влади наділяє обов'язком реалізувати ці права чи сприяти їх реалізації.

Зазначене спонукає адміністративістів до перегляду теоретико-методологічних підвалин адміністративно-правової науки. Саме тут актуалізується питання введення в наукове поле адміністративного права теорії суб'єктивних публічних прав як доктрини, протилежної державно-управлінській радянській концепції, такої, що здатна виконати роль парадигмального ядра для конструювання справді людиноцентристської моделі адміністративного права в Україні. Протилежність цієї теорії методологічним засадам адміністративної науки Радянського Союзу неодноразово підкреслювалась у фаховій літературі. Так, О. Винницький стверджує, що державно-управлінська орієнтація адміністративного права, наслідки якої у вигляді теоретико-методологічної кризи спостерігаються в науці нині, не може співіснувати в одному полі з доктриною суб'єктивних публічних прав; ці концепції конкурують, між ними існує глибинний філософсько-правовий конфлікт [1].

Інакше кажучи, доктрина суб'єктивних публічних прав у цьому світлі виглядає як нове для вітчизняної адміністративно-правової науки теоретичне утворення. У зв'язку із цим необхідно приділити увагу розгляду історичного коріння та розвитку концептуальних розробок тематики суб'єктивних публічних прав, що і виступає головним науковим завданням цього підрозділу.

Стан наукового розроблення проблеми. Варто виділити наукові праці таких учених, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Васильєва, О. Гончарук, Б. Дронів, С. Погребняк, Р. Сивий, В. Селіванов, В. Галушко, Р. Калужний, М. Кунцевич, Ю. Лєгеза, С. Савченко, О. Вінник, Є. Курінний, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Курбатов, С. Гончарук та інші. Однак серед робіт представників адміністративної науки немає комплексного дослідження становлення та розвитку концепції суб'єктивних публічних прав.

Метою даного дослідження є здійснення характеристики концепції суб'єктивних публічних прав у сучасних умовах розвитку науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що у фаховій літературі представлені різні думки стосовно історії юридичного поняття «суб'єктивні права»: деякі вчені вважають, що його засади були закладені ще в римському праві [2], інші пов'язують його походження із працями гуманістів XVI ст., треті називають початком дослідження суб'єктивних прав епоху теоретичного панування школи природного права [3]. Розходяться думки дослідників і стосовно критеріїв розмежування окремих теорій суб'єктивного публічного права. Напри-

клад, В. Дурденевський стверджує необхідність використання для визначення суб'єктивних публічних прав метаюридичні критерії, на підставі чого виділяє такі концепції, у межах яких відбувалося трактування досліджуваного об'єкта: теорія волі, теорія інтересу, змішана теорія волі й інтересу, нормативна і психологічна теорії [4]. Зазначимо, що більшість науково-історичних реконструкцій теорії суб'єктивних прав спираються саме на таку позицію. Однак А. Михайлов, навпаки, говорить про малу гносеологічну цінність такого розділення, адже юридичні конструкції пов'язані з філософськими вченнями досить поверхово, більшою мірою залежать від практичної сторони правової дійсності; на його думку, варто було б продемонструвати специфіку розуміння суб'єктивних прав із позиції різних типів трактування самого права як юридичного феномену [3].

Важливо зауважити, що це «подальше становлення» відбувалося головним чином поза межами вітчизняної науки. Західноєвропейські правники-адміністративісти деякий час продовжували активно дискутувати із зазначеного приводу, намагалися чіткіше окреслити юридичну природу й історико-культурну специфіку суб'єктивних прав; водночас українська адміністративно-правова наука в радянський період оголосила це вчення, як і інші важливі публічно-правові концепції, конструкції та категорії, «застаріло буржуазним», винесла його тим самим за рамки дослідницької уваги. Притаманне радянській науці розуміння адміністративної діяльності суто крізь призму управління людьми не сприяло розумінню індивіда як центральної фігури юридичної системи, отже, суб'єктивні права як інструмент його висунення в центр цієї системи також не осмислювались і не аналізувались [1].

Нині в європейській правовій науці суб'єктивні публічні права нечасто виступають об'єктом досліджень; вони усталено розуміються як права приватних осіб в юридичних відносинах із державними органами (органи публічної влади), що захищаються в адміністративному суді, переважно виступають елементом практичної адміністративно-юстиційної діяльності.

Так, сучасна німецька доктрина до суб'єктивних публічних прав відносить усі права приватних осіб, що визнані правопорядком, незалежно від рівня й ієрархії правових норм. Адміністративно-судова практика Німеччини, за твердженням О. Зеленцова, водночас спирається на теорію «захисної норми» О. Бюллера. Згідно із цією теорією, норма права може слугувати базою виникнення суб'єктивних публічних прав у тому разі, якщо вона виключає використання вільного розсуду адміністративних органів; якщо захищає інтереси окремої особи або групи осіб; якщо суб'єкти інтересів наділені можливістю вимагати від адміністративних органів певних дій або бездіяльності для реалізації цих інтересів [2]. Саме наявністю захисної норми поряд із наявністю інтересу особи в захисті її порушеного суб'єктивного публічного права дією або бездіяльністю публічної влади традиційно характеризують допустимість адміністративного позову [6].

У німецькому адміністративно-правовому просторі категорія суб'єктивних публічних прав також тісно корелює з поняттям інтересу – публічного інтересу. Водночас публічний інтерес розглядається радше як природний інтерес особистості, що отримав «правильне трактування» і відповідне закріплення в нормативно-правових документах [7]. Тобто в такому сенсі правові норми, спрямовані на реалізацію публічного інтересу, водночас сприяють реалізації інтересу окремої особи.

Цей постулат ілюструється тим, як теорія інтересу в німецькому адміністративному праві тісно співвідноситься з конструкцією суб'єктивного публічного права. Суть цієї конструкції полягає в гарантуванні дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, набутті ними статусу повноцінних та рівноправних учасників

адміністративних правовідносин, отриманні внаслідок цього можливості за власною ініціативою вступати у відносини із представниками публічної влади та вимагати від них відповідної поведінки [8]. Унаслідок цього кожна особа стає активним учасником адміністративних правовідносин, самостійним щодо органів публічної влади. Суб'єктивне публічне право виявляється в тому, що правова норма водночас спрямована на досягнення публічного інтересу й інтересу окремого індивіда. У результаті законодавством встановлюється відповідальність адміністрації стосовно громадянина, а тому гарантується можливість захисту інтересів [7].

Тобто нормативні підвалини суб'єктивного публічного права мають відповідати низці вимог, як-от: імперативність норми; сама норма, як і юридичний обов'язок публічних органів, що з неї випливає, мають водночас забезпечувати реалізацію публічного інтересу й захищати інтереси окремого індивіда як приватного суб'єкта [6]. Що важливо, визнання публічного суб'єктивного права за приватною особою у правовій нормі, яка містить це право, не потребує чіткого формулювання цього права або визначення його як домагання; важливо лише, щоб зазначена норма відповідно до об'єктивної волі законодавця слугувала не тільки публічному інтересу, а й індивідуальному інтересу приватної особи [9, с. 112]. Варто також зауважити, що зазначене трактування публічних суб'єктивних прав як можливості індивіда захищати порушені власні інтереси створює деякі труднощі для судового захисту індивідом публічних інтересів і колективних прав; цей аспект нині досить активно дискутується в німецькій адміністративістиці, становить виняток у здебільшого усталеній сфері теоретичного осмислення реалізації суб'єктивних публічних прав [6].

Дещо інакше виглядає ситуація у сфері адміністративно-правового теоретизування Польщі, де адміністративно-правова наука, як і в Україні, деякий час перебувала у стані занедбаності через належність держави до соціалістичного табору.

У польських підручниках з адміністративного права сутність суб'єктивних публічних прав пояснюється в такий спосіб. Кожний орган публічної влади юридично зобов'язаний діяти відповідно до свого призначення. Громадянин має право вимагати від цього органу конкретних дій або утримання від певних дій, а в разі відмови – звернутися до адміністративного суду [10].

Польські дослідники вказують на дуалістичний характер суб'єктивних публічних прав. З одного боку, індивід, що має публічне суб'єктивне право, уповноважений самостійно визначати зобов'язання, яке автоматично покладається на представника публічної влади; із другого, їх можна трактувати як певні інтереси – або юридичні конструкції, які створюють інтереси, – юридично надані фізичній особі (громадянину), головною відмінною рисою яких є можливість примусового виконання, навіть якщо спричиняє обов'язковий характер певного типу поведінки органу публічної адміністрації [11].

Польська правниця К. Томашевська стверджує, що головне призначення суб'єктивних публічних прав, що історично їм притаманне, – організація судового контролю за забезпеченням прав громадян. Саме ними користується кожен громадянин, щоб забезпечити власний захист та правову безпеку. Отже, публічне суб'єктивне право фізичної особи має як процесуальні, так і матеріальні аспекти, об'єктивується в позові – проти держави, проти публічної влади, проти всієї адміністративної діяльності. Зазначені права тісно пов'язані із законними інтересами; деякою мірою, уважає дослідниця, навіть можна говорити, що суб'єктивні публічні права становлять категорію, яка поглинає явище інтересу і захищає його у спосіб, що на процедурному рівні тісно пов'язаний із правом подати скаргу. Авторка вказує на недостатній рівень дослідження суб'єктивних публічних прав у польській науці адміністра-

тивного права й недооціненість значення цього інституту в юридичній практиці [12, с. 117].

Аналогічний висновок роблять і сучасні науковці пострадянського простору, намагаючись заповнити наявні теоретичні та практичні прогалини. У цій справі їм доводиться спиратися передусім на наведені нами вище класичні теорії розуміння суб'єктивних публічних прав, вироблені в межах німецької адміністративістики, адже на вітчизняних теренах наукові розробки із цієї тематики характеризуються коротким етапом зародження в дорадянський період, недовгим сплеском уваги в радянські часи, зараз переживають поступове повернення наукової зацікавленості після довгих років забуття.

Серед дослідників дорадянської епохи, окрім уже цитованих у цій роботі В. Дурденевського, Б. Кістяківського, Г. Шершеневича, варто назвати Л. Петражицького, М. Коркунова, І. Ільїна, П. Новгородцева й інших. І. Васев узагальнює їхній теоретичний внесок і доходить висновку про превалювання психологічно-індивідуальної настанови як методологічної засади розуміння публічних суб'єктивних прав у працях зазначених авторів. Такому підходу притаманні відмова від тези про примат об'єктивного права перед суб'єктивним, надання суб'єктивним правам пріоритетної позиції, виділення індивідуальних волі й інтересу як сутнісних характеристик досліджуваних прав [13].

Зовсім інші, позитивістські методологічні підвалини використовували радянські адміністративісти у своїх спробах визначити суб'єктивні публічні права та їхнє місце і роль в адміністративно-правових реаліях. Так, С. Братусь у 1947 р. визначив суб'єктивні права як «міру можливої поведінки» [14, с. 183]; Н. Александров у 1955 р. назвав суб'єктивними правами триаду правомочностей володаря суб'єктивного права (можливість обирати власні дії; можливість вимагати поведінки, що забезпечила б реалізацію першої можливості, від інших осіб; можливість вдатися до сприяння державного апарату в разі необхідності) [1]. Головне теоретичне досягнення теоретиків права в радянські часи вбачається дослідниками в тому, що воля й інтерес, які в попередні часи розглядалися як визначальні ознаки суб'єктивного публічного права, уже не були такими й розглядалися суто як допоміжні, інструментальні чинники; зміст суб'єктивного права пояснювався як «міра можливої поведінки» у межах об'єктивного права. Водночас, за зауваженнями дослідників, суб'єктивному праву відводилася вторинна, інструментальна роль стосовно об'єктивного [13].

Таку, умовно кажучи, «теоретико-методологічну спадщину» отримали сучасні пострадянські представники адміністративно-правової науки у сфері дослідження суб'єктивних публічних прав. Щиро кажучи, кількість теоретичних досліджень на цю тематику не можна вважати вичерпною або навіть достатньою. Так, серед українських дослідників можна назвати К. Васківську, Т. Мацелик, О. Пасенюка, Д. Папу, О. Снявську й інших, у працях яких висвітлено цю проблематику. У теоретично-правовому полі пострадянських держав заслуговують на увагу розробки І. Васева, О. Зеленцова, Г. Мальцева, Е. Талапіної, Ю. Тихомирова, С. Хорунжого й інших.

Огляд робіт названих авторів дозволяє впевнено стверджувати наявність тенденції визначати суб'єктивні публічні права в дусі радянської традиції; як міру можливої (дозволеної) поведінки трактує їх О. Снявська [15]; як визнання можливості отримати певне суспільне благо, гарантоване нормою об'єктивного права, – О. Пасенюк [16]; як індивідуально-конкретну вольову, владну міру свободи поведінки суб'єкта права, яка надається з метою задоволення його інтересів та забезпечена відповідними обов'язками інших суб'єктів та гарантіями держави, – Т. Мацелик [17].

Зазначене свідчить, що в сучасній українській науці з адміністративного права відсутня одностайно визнана й остаточно визначена дефініція поняття суб'єктивних публічних прав. Це, з одного боку, можна сприймати як певну теоретичну прогалину, з іншого – як необхідний для розвитку будь-якої науки гносеологічний лаг між наявним і потрібним знанням.

Висновок. Підбиваючи підсумки проведеного аналізу історії становлення концепту «суб'єктивне публічне право», можемо зробити такі загальні висновки. По-перше, науковий інтерес до цього феномену, як і його теоретична артикуляція, виникають наприкінці XIX ст. в німецьких правників, роль яких у справі розвитку теорії суб'єктивного публічного права слушно вважають головною; завдяки їхнім працям розуміння суб'єктивного публічного права як юридичного феномену тісно пов'язане з адміністративною юстицією. По-друге, особливості соціокультурного розвитку вітчизняного адміністративного права зумовили певний занепад наукового інтересу до тематики суб'єктивних публічних прав; наслідком цього є сьогоденна ситуація недостатнього дослідження цієї проблеми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Винницький А. Учение о субъективных публичных правах vs. «государственно-управленческого подхода» в науке. *Право и политика*. 2018. № 12. С. 27–40.
2. Зеленцов А. Субъективное публичное право : учебное пособие. Москва : Российский университет дружбы народов, 2012. 148 с. С. 16.
3. Михайлов А. Субъективное право: размышления теоретика. *Право* : блог. URL: <https://blog.pravo.ru/blog/5906.html>.
4. Дурденевский В. Субъективное право и его основное разделение. *Правоведение*. 1994. № 3. С. 78–95.
5. Винницький А. Учение о субъективных публичных правах vs. «государственно-управленческого подхода» в науке. *Право и политика*. 2018. № 12. С. 27–40. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=28440.
6. Гриценко Е., Хайнтцен М. Доступ к судебной защите в России и Германии. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*. 2019. № 10 (4). С. 733–755. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.409>.
7. Шерстобоев О. Н. Теория интересов в административно-правовом измерении. *Российский юридический журнал*. 2014. № 3. С. 99–108.
8. Мельник Р. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
9. Рихтер И., Шупперт Г. Судебная практика по административному праву. Москва : Юристъ, 2000.
10. Konsercja publicznych praw podmiotowych. *Lexplay* : doradztwo prawne. URL: https://lexplay.pl/artukul/prawo_administracyjne/konsercja_publicznych_praw_podmiotowych1.
11. Chaciński J. Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych. Lublin, 2004. 210 s. S. 10.
12. Tomaszewska K. Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki. *Folia juridica Wratislaviensis*. 2014. № 2. S. 113–134.
13. Васев И. Субъективное право как общетеоретическая категория: монография. Москва : Юрлитинформ, 2014. 189 с.
14. Иванов Э. Понятие субъективного права. *Марийский юридический вестник*. 2011. Вып. 8. С. 182–190. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-subektivnogo-prava-1>.
15. Снявська О. Суб'єктивні публічні права приватних осіб. *Право і безпека*. 2010. № 2 (34). С. 52–55.
16. Пасенюк О., Корнута Р. До питання природи суб'єктивного публічного права. *Право України*. 2008. № 8. С. 58–63.
17. Мацелик Т. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник*. 2011. № 3 (20). С. 67–71.